

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Fernando Marcus Nascimento Vianini

**Planejando a ultrapassagem:** políticas industriais e setor  
automotivo no Brasil e na China

JUIZ DE FORA

Julho de 2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Fernando Marcus Nascimento Vianini

**Planejando a ultrapassagem:** políticas industriais e setor automotivo no Brasil e na  
China

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, área de concentração de Poder, Mercado e Trabalho, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em História.

Orientador: Prof. Dr. Ignacio José Godinho Delgado

JUIZ DE FORA

Julho de 2018



## FICHA CATALOGRÁFICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Fernando Marcus Nascimento Vianini

**Planejando a ultrapassagem:** políticas industriais e setor automotivo no Brasil e na China

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, área de concentração de Poder, Mercado e Trabalho, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em História.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Ignacio José Godinho Delgado – Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Fernando Perlatto Bom Jardim – Titular Interno  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. João Dulci – Titular Interno  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dra. Ana Célia Castro – Titular Externo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Eduardo Gomes – Titular Externo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro





Para minha mãe.

## **AGRADECIMENTO**

Em primeiro lugar, agradeço a minha mãe, Marlene, a quem dedico este texto. O mesmo agradecimento ao meu pai e ao meu irmão, Fernando e Leandro, que estiveram me suportando durante toda esta jornada.

Agradeço meus amigos, sem os quais não seria quem sou, Mayron Resende, Marcus Fróis, Raphaela Malta, Letícia Vianini, Gabriela Braga, Nádia Barbosa, Victor Senra e David Bicalho.

Para aqueles amigos que compartilham o amor à história, cientes dos percalços e alegrias da profissão: Alessandra Belo, Daniela Barbosa, Nittina Botaro e Rafael Julião.

Um agradecimento especial ao meu orientador Ignacio José Godinho Delgado, por ter me conduzido nesta última década, da graduação ao doutorado, com suas sugestões e críticas sempre pertinentes e bem humoradas. Estendo este agradecimento a todo corpo docente do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora, em especial à Valéria Lobo.

Agradeço também aos ilustres Fernando Perlatto e Marcos Ianoni, pelas observações e direcionamentos dados a este trabalho, assim como os membros componentes da banca examinadora.

Por fim, agradeço pela colaboração o pessoal da Escola Estadual Ministro Gabriel Passos, da Anfavea e os servidores e funcionários do Instituto de Ciências Humanas da UFJF e da CAPES.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo estabelecer uma comparação entre as políticas industriais para o setor automotivo no Brasil e na China, seus resultados e a resposta do setor, em especial as políticas realizadas no século XXI. A partir de uma divisão em três períodos – *catching up*, reformas de mercado e retomada de políticas industriais explícitas -, e do conceito de dependência de trajetória, ressaltamos como o legado do período anterior importou na trajetória do setor e nos efeitos da política industrial. No Brasil, as montadoras de capital nacional não sobreviveram à primeira fase, enquanto as fornecedoras perduraram até o século XXI, ainda que marcadas por um forte processo de desnacionalização, aprofundado na década de 1990. A China, por seu turno, foi marcada pelas empresas estatais no primeiro período, pela permissão da entrada do investimento estrangeiro via *joint ventures* a partir de finais da década de 1980 e pela emergência das empresas independentes ao final da década de 1990. Apesar das diferenças de trajetória e de legado, em ambos os casos foram retomadas políticas industriais no século XXI, visando combater dilemas parecidos e moldar o comportamento das empresas em direção à inovação.

Palavras-chave: Indústria Automotiva, Política Industrial, Indústria Automotiva Brasileira, Indústria Automotiva Chinesa

## ABSTRACT

The present study aims to compare the industrial policies for the automotive sector in Brazil and China, their results and the industry response, especially the policies carried out in the 21st century. From a division into three periods – *catching up*, market reforms and resumption of explicit industrial policies -, and based on the path dependence's concept, we emphasize the importance of the previous legacy in the sector's trajectory and the effects of the industrial policy. In Brazil, the domestic manufacturers did not survive the first phase, while the national suppliers lasted until the 21st century, even though a strong denationalization process happened in the 1990s. China was marked by the state-owned enterprises created in the first period, by the FDI since the 1980s into joint ventures and by the emergence of independent firms in the late 1990s. Despite the differences in trajectory and legacy, in both cases industrial policies were resumed in the 21st century in order to combat similar dilemmas and to shape the behavior of firms towards innovation.

Key-words: Automotive Industry, Industrial Policy, Brazil Auto Industry, Chinese Auto Industry

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABDI</b>	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
<b>ANFAVEA</b>	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
<b>BEFIEX</b>	Programa Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
<b>BJ</b>	Beijing Jeep
<b>BNDES</b>	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
<b>CACEX</b>	Carteira de Comércio Externo do Banco do Brasil
<b>CDI</b>	Comissão de Desenvolvimento Industrial
<b>CEIMA</b>	Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CEXIM</b>	Carteira de Exportação e Importação
<b>CKD</b>	Complete Knocked Down
<b>CNAIC</b>	China National Automotive Industry Corporation
<b>CNDI</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>CPE (SPC)</b>	Comissão de Planejamento do Estado – State Planning Commission
<b>FAW</b>	First Auto Works
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNM</b>	Fábrica Nacional de Motores
<b>GEIA</b>	Grupo Executivo da Indústria Automotiva
<b>GEIMEC</b>	Grupo Executivo da Indústria Mecânica
<b>GSF</b>	Grande Salto para Frente
<b>ICMS</b>	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IDE</b>	Investimento Direto Estrangeiro
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produto Industrializado
<b>MIM</b>	Ministério da Indústria e Maquinário da China
<b>MOF</b>	Ministério das Finanças da China
<b>MOFCOM</b>	Ministério do Comércio da China
<b>NDRC</b>	National Development and Reform Commission
<b>NRA</b>	Novo Regime Automotivo
<b>OMC</b>	Organização Mundial de Comércio
<b>PATAC</b>	Pan-Asia Technical Automotive Center
<b>PBM</b>	Plano Brasil Maior
<b>PCC</b>	Partido Comunista da China
<b>PDP</b>	Política de Desenvolvimento Produtivo
<b>PITCE</b>	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
<b>PSC</b>	Politiburo Standing Committee
<b>P&amp;D</b>	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>SAIC</b>	Shanghai Automotive Industry Corporation
<b>SASAC</b>	State-owned Assets Supervision and Administration Commission
<b>SAW</b>	Second Auto Works
<b>SINDIPEÇAS</b>	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Auto.
<b>SKD</b>	Semi-knocked Down
<b>SUMOC</b>	Superintendência da Moeda e do Comércio
<b>ZEEs</b>	Zonas Econômicas Especiais

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1		p.82
Figura 2.1	Crescimento do número de montadoras na China entre 1957 e 2002.....	p.147
Figura 3.1	Estrutura das montadoras na China.....	p.219
Figura 4.1	Exportações e Importações de veículos, peças e componentes entre 1995 e 2014 em milhões de dólares.....	p.306

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	Evolução do PIB do Brasil entre 1960 e 2012 (em US\$).....	p.89
Gráfico 2.2	Crescimento do PIB e do PIB per capita do Brasil entre 1961 e 2012 (em %)......	p.89
Gráfico 2.3	Participação da Agricultura, Indústria e Serviços em % do PIB do Brasil entre 1960 e 2012.....	p.90
Gráfico 2.4	Participação de carros de passeio e comerciais leves no mercado brasileiro entre 1968 e 1989 em %.....	p.120
Gráfico 2.5	Produção total de veículos por tipo de combustível no Brasil (1957-2012).....	p.123
Gráfico 2.6	Produção total e de carros de passeio no Brasil entre 1957 e 2012.....	p.125
Gráfico 2.7	Evolução do PIB da China entre 1960 e 2012 (em US\$).....	p.131
Gráfico 2.8	Crescimento do PIB e do PIB per capita da China entre 1961 e 2012 (em %)......	p.131
Gráfico 2.9	Participação da Agricultura, Indústria e Serviços em % do PIB da China entre 1960 e 2012.....	p.132
Gráfico 3.1	Balança comercial das empresas associadas à Anfavea – 1940-2012 em milhões de US\$.....	p.170
Gráfico 3.2	Balança comercial da indústria brasileira de autopeças em milhões de US\$.....	p.171
Gráfico 4.1	Produção de veículos por unidade da Federação entre 1990 e 2012.....	p.245
Gráfico 4.2	Composição do faturamento do setor de autopeças.....	p.262
Gráfico 4.3	Composição do investimento do setor de autopeças.....	p.262
Gráfico 5.1	PIB do Brasil e da China entre 1960 e 2012.....	p.315

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1	Participação do conteúdo local em peso (%).....	p.103
Tabela 2.2	Exportação total de veículos no Brasil entre 1961 e 2012.....	p.116
Tabela 2.3	Produção total de veículos por tipo de combustível no Brasil entre 1957 e 2012.....	p.121
Tabela 2.4	Produção total de veículos por tipo no Brasil entre 1957 e 2012.....	p.126
Tabela 2.5	Empregos diretos nas montadoras entre 1957 e 2012.....	p.127
Tabela 2.6	Empregos diretos no setor fornecedor entre 1990 e 2012.....	p.127
Tabela 2.7	Produção de veículos na China entre 1955 e 2006.....	p.148
Tabela 2.8	Produção total de veículos na China entre 1999 e 2012.....	p.150

Tabela 2.9	Importação e exportação de veículos na China entre 1953 e 2006.....	p.150
Tabela 3.1	Participação dos carros populares nas vendas totais.....	p.166
Tabela 3.2	Metas de produção nos Acordos Setoriais e Produção Total.....	p.167
Tabela 3.3	Balança comercial nas empresas associadas à Anfavea – 1940-2012 em milhões de US\$.....	p.169
Tabela 3.4	Balança comercial da indústria brasileira de autopeças em milhões de US\$ entre 1990 e 2012.....	p.170
Tabela 3.5	Faturamento e investimento da indústria automotiva em US\$ milhões entre 1966 e 2012.....	p.179
Tabela 3.6	Requisitos para os incentivos às empresas na Política de 1994.	p.214
Tabela 4.1	Percentuais mínimos de dispêndio em P&D e Engenharia, TIB e Capacitação de Fornecedoras sobre a Receita Operacional Bruta para habilitação ao Inovar-Auto (2013-2017).....	p.254
Tabela 4.2	Quantidade de Atividades Fabris locais mínimas durante o Inovar-Auto.....	p.254
Tabela 4.3	Metas de Eficiência Energética.....	p.255
Tabela 4.4	Produção de Autopeças por unidade da Federação entre 2003 e 2012.....	p.264
Tabela 4.5	Produção de veículos em empresas selecionadas entre 2001 e 2007.....	p.294
Tabela 4.6	Produção de veículo em mil unidades entre 2004 e 2012.....	p.302
Tabela 4.7	Produção mundial e chinesa entre 2000 e 2012.....	p.303
Tabela 4.8	As dez maiores montadoras chinesas em 2012.....	p.303
Tabela 4.9	Percentual de carros privados na China entre 1985 e 2005.....	p.304
Tabela 5.1	Produção de veículos no Brasil e na China entre 1955 e 2012..	p.322
Tabela 5.2	Exportação de veículos no Brasil e na China entre 1958 e 2006.....	p.324
Tabela 5.3	Brasil e China no <i>catching up</i> .....	p.325
Tabela 5.4	Brasil e China na Era de Reformas.....	p.338
Tabela 5.5	Brasil e China no século XXI.....	p.357
Tabela 5.6	PIB do Brasil e da China em bilhões de US\$ entre 2008 e 2017	p.360
Tabela 5.7	Produção total de veículos entre 2011 e 2017 (em mil unidades)	p.361
Tabela 5.8	Empregos no setor automotivo brasileiro entre 2011 e 2017 (em mil).....	p.361

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>19</b>
<b>Capítulo I</b> .....	<b>29</b>
1- O setor automotivo .....	29
1.1 - História do setor e as formas de organização da produção .....	31
1.2 - Os primeiros veículos no Brasil e na China .....	43
1.3 - <i>Catching up</i> , reformas pró-mercado e retorno do ativismo estatal: as três fases do desenvolvimento do setor automotivo no Brasil e na China .....	46
1.3.1 - <i>Catching up</i> .....	49
1.3.2 - O período das Reformas .....	53
1.3.3 - Retorno .....	62
2- A hipótese e as variáveis .....	72
2.1 - O Estado e as políticas industriais .....	74
2.2 - O setor automotivo .....	80
<b>Capítulo II</b> .....	<b>83</b>
1- O <i>catching up</i> no Brasil .....	85
1.1 - Configurações gerais do Brasil .....	85
1.2 - Cooperação e conflito na instalação do setor automotivo .....	90
1.2.1 - O legado varguista .....	90
1.2.2 - Juscelino Kubitschek, o GEIA e a Primeira Migração das Montadoras... ..	85
1.3 - O setor automotivo pós-GEIA .....	111
2- A China Maoista .....	127
2.1 - Configurações gerais da China .....	127
2.2 - As quatro fases da Era Mao .....	132
2.2.1 - Da Segunda Guerra ao Segundo Plano Quinquenal .....	132
2.2.2 - O Grande Salto para Frente .....	137
2.2.3 - O Terceiro Front e a Revolução Cultural .....	140
2.3 - O setor automotivo chinês no <i>catching up</i> .....	142
<b>Capítulo III</b> .....	<b>153</b>
1- A era de reformas no Brasil (1979-2002) .....	155
1.1 - Configurações gerais .....	155
1.2 - O setor automotivo brasileiro na era das reformas .....	161
1.2.1 - Os acordos das Câmaras Setoriais do Setor Automotivo .....	161
1.2.2 - O NRA e a Guerra Fiscal .....	171

2- A China na era das reformas (1979-2001).....	186
2.1 – Configurações gerais da China.....	186
2.1.1 - A China pós-Mao.....	186
2.1.2 - A Primeira Fase de Reformas (1979-1992).....	189
2.1.3 - A Segunda Onda de Reformas (1992-2001).....	193
2.2 - O desenvolvimento do setor automotivo chinês na era das Reformas .....	201
2.2.1 - A lei de <i>joint-venture</i> - 1979.....	201
2.2.2 - A política de 1988.....	210
2.2.3 - A política de 1994.....	212
2.2.4 - A China no limiar do século XXI: os aprendizados do governo .....	222
<b>Capítulo IV.....</b>	<b>226</b>
1- O Brasil no século XXI .....	227
1.1 - Configurações gerais do Brasil .....	227
1.2 - Políticas para o setor automotivo brasileiro no século XXI .....	234
1.2.1 - Retomando a política industrial explícita: a PITCE e seus resultados.....	234
1.2.2 - A PDP .....	239
1.2.3 - O setor automotivo na PDP .....	243
1.2.4 - O Plano Brasil Maior .....	247
1.2.5 - O Inovar-Auto.....	251
1.3 - Um balanço do setor automotivo brasileiro pós-2003 .....	257
2- A China em sua terceira fase de reformas .....	265
2.1 - A China no início do século XXI.....	265
2.2 - O setor automotivo chinês no século XXI.....	272
2.2.1 – O setor no contexto da OMC e dos Planos Quinquenais .....	272
2.2.2 – A política de 2004.....	277
2.2.3 – O Plano de Reajuste e Revitalização da Indústria Automotiva – 2009-2011.....	280
2.2.4 – O Plano de Desenvolvimento de Economia de Energia e Novas Energias para a Indústria Automotiva – 2012-2020 .....	283
2.3 - O setor automotivo chinês entre 2002 e 2012.....	289
<b>Capítulo V .....</b>	<b>309</b>
1- O <i>catching up</i> no Brasil e na China .....	310
2- A era de reformas .....	327
3- As políticas industriais do século XXI e o setor automotivo no Brasil e na China.....	341
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>362</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>373</b>



<b>Anexo I</b> .....	<b>400</b>
<b>Anexo II</b> .....	<b>404</b>

Era uma vez, os economistas acreditavam que o mundo em desenvolvimento estava cheio de falhas de mercado, e a única maneira pela qual os países pobres poderiam escapar de suas armadilhas de pobreza era através de intervenções governamentais vigorosas. Depois chegou uma época em que os economistas começaram a acreditar que o fracasso do governo era, de longe, o mal maior, e que a melhor coisa que o governo poderia fazer era desistir de qualquer pretensão de direcionar a economia. A realidade não tem sido gentil com nenhum conjunto de expectativas. A substituição de importações, o planejamento e a propriedade estatal produziram alguns êxitos, mas onde se entrencharam e ossificaram com o tempo, levaram a falhas e crises colossais. A liberalização econômica e a abertura beneficiaram as atividades de exportação, os interesses financeiros e os trabalhadores qualificados, mas, na maioria das vezes, resultaram em taxas de crescimento em toda a economia (em trabalho e produtividade total dos fatores) muito aquém daquelas experimentadas sob as políticas ruins e antigas do passado.

Poucas pessoas acreditam seriamente que o planejamento estatal e o investimento público podem atuar como força motriz do desenvolvimento econômico. Até mesmo os economistas da esquerda compartilham um respeito saudável pelo poder das forças do mercado e da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, é cada vez mais reconhecido que as sociedades em desenvolvimento precisam incorporar a iniciativa privada em uma estrutura de ação pública que incentive a reestruturação, a diversificação e o dinamismo tecnológico, além do que as forças de mercado por conta própria gerariam. Talvez, não surpreendentemente, este reconhecimento é agora particularmente evidente nas partes do mundo onde as reformas orientadas para o mercado foram levadas mais longe e a decepção com os resultados é correspondentemente a maior - notavelmente na América Latina (RODRIK, 2004, tradução nossa).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Once upon a time, economists believed the developing world was full of market failures, and the only way in which poor countries could escape from their poverty traps was through forceful government interventions. Then there came a time when economists started to believe government failure was by far the bigger evil, and that the best thing that government could do was to give up any pretense of steering the economy. Reality has not been kind to either set of expectations. Import substitution, planning, and state ownership did produce some successes, but where they got entrenched and ossified over time, they led to colossal failures and crises. Economic liberalization and opening up benefited export activities, financial interests, and skilled workers, but more often than not, they resulted in economy-wide growth rates (in labor and total factor productivity) that fell far short of those experienced under the bad old policies of the past. Few people seriously believe any more that state planning and public investment can act as the driving force of economic development. Even economists of the left share a healthy respect for the power of market forces and private initiative. At the same time, it is increasingly recognized that developing societies need to embed private initiative in a framework of public action that encourages restructuring, diversification, and technological dynamism beyond what market forces on their own would generate. Perhaps not surprisingly, this recognition is now particularly evident in those parts of the world where market-oriented reforms were taken the farthest and the disappointment about the outcomes is correspondingly the greatest—notably in Latin America (RODRIK, 2004).

## INTRODUÇÃO

(...) a ignorância do passado não se limita a prejudicar a compreensão do presente; compromete, no presente, a própria ação (BLOCH, 2002:63).

Este trabalho tem como objetivo estabelecer uma comparação entre as políticas industriais para o setor automotivo lançadas pelos governos executivos do Brasil e da China, seus resultados e a reação do setor a estas intervenções. Um dos primeiros questionamentos que emergiram neste trabalho se relacionou com a comparação entre dois países de trajetórias profundamente distintas. A comparação se constituiu como um dos métodos mais tradicionais dentro da história, pois nos ajuda a definir a origem, o contexto, a sequência e a trajetória dos desdobramentos. De acordo com Sean Purdy (2012), implícita ou explicitamente, toda pesquisa envolve alguma forma de comparação.

Neste sentido, nosso trabalho se enquadra dentro da abordagem da história comparada. Este modelo analítico possui uma longa tradição nas ciências humanas, iniciada em Adam Smith, Alexis de Tocqueville e Karl Marx (MAHONEY; RUESCHMEYER, 2003, KATZNELSON, 2003). Na obra de Marc Bloch, a comparação tem a função de entender os aspectos específicos e gerais de um determinado tema, possuindo um método próprio que oferece potencialidades e limites. Em sua perspectiva, porém, a comparação seria limitada a espaços e temporalidades próximos, confrontando preferencialmente sociedades vizinhas e de mesma natureza. A partir de meados do século XX, emergiu a perspectiva de que era possível “comparar o incomparável”. Desta forma, o historiador poderia comparar qualquer tipo sociedade, em qualquer tempo e espaço, quebrando com as limitações espaço-temporais que havia na história comparativa (THEML; BUSTAMANTE, 2007).

No campo sociológico, surgiu a tradição da sociologia macro-histórica, que deu continuidade ao legado de Tocqueville, de Marx e de Max Weber e afirmou que o processo de modernização possui trajetórias diversas, ressaltando os elementos de longa duração e utilizando a comparação como instrumento de análise. Dentro desta perspectiva, emergiram autores que influenciaram não só a sociologia, mas também o

campo historiográfico, como Barrington Moore Jr., Peter Evans e Theda Skocpol (DELGADO, 1997).

Entre o final do século XX e início do século XXI, pesquisadores de distintas áreas das ciências sociais perceberam diversas semelhanças em seus métodos de comparação. Em especial, eles destacaram o papel do contexto histórico, das causas do evento e da sequência dos desdobramentos. O atual interesse na história comparativa a renovou com novos assuntos, evidências e métodos, abordando desde análises sobre o desenvolvimento do Estado de bem-estar social, aos processos de formação e reestruturação dos Estados na África, Ásia, Europa Oriental, América Latina e Oriente Médio, abrangendo o desenvolvimento econômico e a política industrial, as relações raciais e étnicas, a questão do gênero e as causas e consequências das revoluções (SKOCPOL, 2003, MAHONEY; RUESCHMEYER, 2003).

Mas por que comparar o Brasil com a China? O Brasil faz parte da América Latina, classificada por Alain Rouquié como o “extremo ocidente”. Entretanto, Rouquié (1991) reconheceu as dificuldades sobre a limitação do que consiste a América Latina, uma vez que o termo incluiria áreas de colonização francesa, com uma trajetória histórica completamente diversa das regiões de colonização espanhola e portuguesa, e problemas geográficos, uma vez que nem todos os países ao sul dos EUA foram colonizados por países de língua derivada do latim. Ademais, a região se constitui por países extremamente diversificados entre si e, até mesmo, internamente do ponto de vista cultural, político, econômico e demográfico.

Na historiografia brasileira, diversos autores utilizaram da história comparativa em busca de respostas. A comparação foi o padrão de uma série de análises sobre a trajetória do país em contraste com a Europa, com os EUA ou com os demais países latino-americanos, exatamente porque a pergunta sempre foi como a civilização brasileira se desenvolveu devido às condições geradas pelo seu padrão de colonização ou de inserção externa. Deste modo, destacaram-se historiadores e pesquisadores como Sérgio Buarque de Holanda, Celso Furtado, Caio Prado Jr. e Wanderlei Guilherme dos Santos.

A China, por seu turno, faz parte do “extremo oriente”, pelo menos do ponto de vista de nós, ocidentais. O mundo oriental, devido a uma pluralidade cultural e linguística, não é único, mas sim composto por três grandes sistemas culturais, cuja denominação está em relação à proximidade com o continente europeu, sendo o primeiro denominado Oriente Próximo, constituído pela cultura árabe, o segundo, Oriente Médio,

formado pelo complexo cultural hindu e, por fim, o Extremo Oriente, que se estende do Vietnã ao Japão, atravessa a China e a península coreana. E, ainda dentro destas três grandes divisões do Oriente, coexistem Estados, culturas e povos completamente distintos (SPROVIERO, 1998).

De acordo com Scott Kennedy (2011a), alguns impedimentos tornaram escassas as obras comparativas com a China. Em primeiro lugar, até 1978, o fechamento do país fazia com que as principais fontes fossem os habitantes e a mídia de Hong Kong, colônia do Reino Unido até 1999. Em segundo, a língua, que requer anos de estudo, também se apresentou como um desafio. Em terceiro, há certa tendência em analisar a China como uma entidade específica ou singular, *sui generis*, resultando no afastamento da perspectiva comparativa. Deste modo, foram raros os estudos comparativos, seja com os demais países (ex-)socialistas, seja com os países capitalistas. De todo modo, predominam três formas de comparação, a saber: com os países socialistas ou que deixaram de ser, com os países do leste asiático ou com os demais países em desenvolvimento, sendo destaques as obras de Chalmers Johnson, Donald Treadgold e Lucian W. Pye (KASKA, 2011; KENNEDY 2011a).

Karl Marx (2007) afirmou certa feita que a ascensão do capitalismo determinou que a história se tornasse efetivamente mundial, visto que as economias nacionais estavam inseridas num contexto definido pela predominância e poder da ordem capitalista, o que possibilitava a comparação entre os distintos desenvolvimentos dos países.

Giovanni Arrighi (1997) classificou as economias nacionais inseridas no capitalismo como centrais, semiperiféricas e periféricas, tendo como base o controle que cada economia nacional possui sobre os fatores que possibilitam maior agregação e retenção de valor no espaço econômico. Inseridos na semi-periferia, Brasil e China procuraram se equiparar aos países centrais. Alice Amsden (2009) analisou este processo de *catching up* em um conjunto de países de industrialização tardia e identificou como estes países, através de diferentes abordagens, procuraram superar sua defasagem em relação às nações desenvolvidas. Deste modo, o Brasil optou pelo desenvolvimentismo típico dos países latino-americanos, com a combinação entre intervenção estatal, capital nacional e capital privado, enquanto a China optou pela via socialista, com forte presença do Estado e das empresas estatais.

Apesar das diferenças históricas entre as trajetórias do Brasil e da China, em comum, são países com grande dimensão territorial, que possuem economias e

população entre as maiores do mundo, fazem parte do grupo de países emergentes, classificados como BRICS, e possuem dilemas semelhantes em relação às desigualdades regionais e sociais. Ambos os países empreenderam estratégias de equiparação com os países desenvolvidos a partir da segunda metade do século XX e, ainda que em tempos diferentes, o setor automotivo se constituiu como parte central desta estratégia.<sup>2</sup>

Escolhemos o setor automotivo graças à sua relevância estratégica para o desenvolvimento do capitalismo nos países ocidentais, não só devido à tecnologia necessária para a instalação do setor, mas também pelo efeito de arrasto sobre os demais setores da economia. No Brasil principalmente, mas também na China, a opção pelo setor automotivo como motor do desenvolvimento econômico se deu pelo fato de, na década de 1950, o setor se constituir como um dos que mais exigia desenvolvimento tecnológico e pelos efeitos de encadeamento que a produção de automóveis gerava sobre os demais setores. Desta forma, as análises dos neo-schumpeterianos e da teoria da regulação se tornam importantes para esta pesquisa, pois, ambos os enfoques possuem em perspectiva a constituição de ciclos no capitalismo, em que se sucede a germinação, a liderança, a crise e o declínio de um paradigma, sendo um destes ciclos dominados pelo setor automotivo e pelo fordismo (FREEMAN; PEREZ, 1988, BOYER, 1988, FREEMAN, SOETE, 1997).

Devido ao recorte temporal e ao método empregado, esta pesquisa se insere na História do Tempo Presente. Nem sempre vista como problemática, como por exemplo na Antiguidade Clássica (ver FERREIRA, 2000; MULLER, 2007), a partir da institucionalização da História dentro das disciplinas universitárias se convencionou que os historiadores deveriam garantir certa distância crítica de seu objeto de estudo para a garantia da imparcialidade. Mesmo com as profundas transformações ocorridas a partir da década de 1920 com o movimento dos Annales, somente a partir da década de 1950 que alguns historiadores começam a se aventurar na defesa e na prática da História do Tempo Presente, como René Rémond e Jean Lacouture. Ao final dos anos 70, era criado o Instituto de História do Tempo Presente na França e, pouco tempo depois, do *Institute*

---

<sup>2</sup> Segundo Ricupero (2002), devemos comparar o Brasil aos países que sofrem com os mesmos problemas que os nossos, como a Índia e a China, haja vista que EUA e União Europeia já terem alcançado um nível muito mais avançado de transnacionalização econômica. Deste modo, optamos por comparar o Brasil e a China na perspectiva nacional, pois, nas palavras de Scott Kennedy (2011a:10, tradução nossa): "Tais estudos fornecem uma oportunidade para analisar teoricamente o efeito causal de um número de fatores que não podem ser observados através de análises subnacionais, incluindo tipo de regime, estruturas burocráticas nacionais, capacidade ou força geral do Estado, estrutura de relações centro-locais, padrões de relações governo-negócios, (...), localização na economia global, relações transnacionais."

*of Contemporary British History*, vinculado à universidade de Londres (CHAUVEAU; TÉTART, 1999; FIORUCCI, 2011).

Ao contrário de certos temas ou recortes temporais, a História do Tempo Presente é marcada pela abundância das fontes documentais, que dificultam o trabalho de seleção das fontes, e apresenta como desafio a ignorância do futuro, uma vez que aos historiadores não se apresentaram a sequência dos eventos ocorridos posteriormente (REMOND, 1999). De todo modo, a história do tempo presente possui seus próprios objetivos, métodos e fontes, sendo portanto tão história quanto as demais e uma prática em constante evolução.

Nosso trabalho se enquadra numa perspectiva que preza pelo estudo do contexto histórico de atuação do Estado, seja na estratégia de equiparação, seja na formulação das políticas; pela identificação e explicação dos fatores que causaram os eventos; e pela consideração da sequência dos acontecimentos. Por esta razão, consideramos que as políticas industriais e o setor automotivo somente podem ser compreendidos se buscarmos a trajetória e os desdobramentos anteriores, que foram classificados em três fases distintas.

Delimitamos a primeira fase, também chamada de *catching up*, entre 1956 e 1979 no Brasil e 1956 e 1978 na China. Para o Brasil, 1956 marcou o início do governo de Juscelino Kubitschek, do lançamento do Plano de Metas e do Grupo Executivo da Indústria Automotiva, que efetivamente instalou plantas montadoras no Brasil. Do mesmo modo, 1956 marca a inauguração da primeira montadora estatal chinesa, a First Auto Works, com auxílio soviético e propriedade estatal. Em finais da década de 1970 se evidenciam os limites das estratégias de desenvolvimento engendradas pelo Brasil e pela China. Naquele, teremos um período de crise econômica e de transição democrática durante a década de 1980, movimentos que culminaram no abandono da estratégia nacional-desenvolvimentista, substituída por um modelo neoliberal; nesta, a morte de Mao em 1976, propiciará uma janela de oportunidade para grupos reformistas chegarem ao poder e adotar medidas pró-mercado.

A segunda fase, chamada de reformas pró-mercado teve seu início no Brasil na década de 1980, com o progressivo questionamento do empresariado acerca do papel do Estado, a quebra da coalizão de sustentação do nacional-desenvolvimentismo, as crises fiscal e da dívida e o processo de transição democrática. Na China, a ascensão do grupo de Deng Xiaoping ao poder em 1978 significou o início de um período de reformas, que gradualmente reduziram o papel do Estado em alguns segmentos menos estratégicos e

possibilitou a entrada de capital estrangeiro e a ação das forças de mercado. Todavia, diferentemente do Brasil, fortemente marcado pela presença de capital externo, as reformas na China tiveram teor mais gradual e reservaram do mercado setores estratégicos para o Estado e alguns controles macroeconômicos, como o câmbio. Ao final da década de 1990, diante das crises Asiática, da Rússia e do Brasil – e até mesmo a da Argentina em 2001 -, se fortaleceram as perspectivas a favor de uma maior intervenção estatal, culminando na década seguinte com a retomada de políticas nacionais de desenvolvimento.

Assim, se iniciou a terceira fase, a de retorno do ativismo estatal mais explícito. Para o Brasil, estabelecemos como marco inicial o governo Lula, em 2003, enquanto para a China, seu acesso à Organização Mundial de Comércio, em 2001, que disparou uma série de reformas para readequar a legislação e os setores econômicos às disposições da instituição multilateral. Neste período, Brasil e China utilizaram de políticas para fomentar o desenvolvimento econômico e tecnológico, com instrumentos e metas distintas dos usados na fase de *catching up*. Assim, entendemos que cada escolha tomada pelos governos brasileiro e chinês - desde a implantação do setor automotivo, passando pelas reformas pró-mercado, até a retomada do papel mais ativo do Estado - importa, pois nos auxilia na compreensão do contexto e no entendimento de como a trajetória afetou o modo como se ergueu e se desenvolveu a indústria automotiva nestes países e como as políticas industriais mais recentes afetaram este setor.

Foram então consultadas as fontes das associações empresariais do setor automotivo, das instituições dos governos brasileiros e chineses envolvidos com a elaboração e execução das políticas industriais, assim como as políticas industriais do Brasil, desde o GEIA de JK, ao Inovar-Auto do governo Dilma, e da China, utilizando tanto os Planos Quinquenais quanto as políticas específicas para o setor automotivo a partir de 1988. Do governo brasileiro, foram consultadas as legislações relativas às políticas industriais para o setor automotivo, como as leis relativas ao GEIA, às Câmaras Setoriais, ao NRA, além das que regularam a PITCE, PDP e PBM.

Das associações setoriais, os dados da Anfavea cobrem o setor automotivo desde sua instalação, sendo neste trabalho utilizadas as informações acerca da produção, produção por combustível, empregos diretos, importação, exportação e investimento. Em seus anuários e publicações, a Anfavea não abordou de forma explícita as políticas foco deste trabalho, ressaltando apenas algumas linhas de financiamento específicas e a



centralidade dos motores flex-fuel para o país. Já os dados do Sindipeças são um tanto quanto restritos, trazendo informações da década de 1990 em diante, mas nos permitiram analisar o número de empregos, o faturamento e o investimento das empresas fornecedoras.

Utilizamos ainda os relatórios da ABDI acerca da PITCE, da PDP e do PBM, assim como alguns documentos disponibilizados pela FIESP, IEDI e DIEESE, que abordaram as políticas dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014).

Para a China, do mesmo modo, nos voltamos para as instituições do governo, a legislação pertinente e as associações. Apesar da barreira linguística, a maioria destes documentos se encontra, atualmente, em inglês. Deste modo, os organismos governamentais, como Ministério do Comércio e o Conselho de Estado, realizaram publicações trazendo os Planos Quinquenais do governo, desde o Primeiro de 1953, em que se encontram os objetivos do plano, os setores afetados e, até mesmo, resultados e avaliações. Nestes mesmos organismos foram encontradas as políticas chinesas, como a lei que regula a formação de joint ventures e a Política de 1994.

Aspectos da trajetória do setor automotivo chinês também foram encontrados nos sites oficiais das empresas, como a SAIC e a FAW, que jogaram luzes sobre a reação destas empresas diante das políticas industriais. Ademais, foram utilizados os dados disponibilizados pela associação de montadoras da China, a CAAM, principalmente sobre produção de veículos. Tais dados foram complementados com os dados econômicos disponíveis no Banco Mundial e os de produção de veículos na OICA (Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles).

As fontes primárias foram combinadas e cruzadas com uma gama de fontes secundárias, produzidas por historiadores, economistas e cientistas sociais. Para ficarmos em alguns nomes mais centrais a este trabalho, destacamos James Womack, Daniel Jones e Daniel Roos para o estabelecimento de um panorama geral do desenvolvimento do setor automotivo; Chalmers Johnson Alice Amsden e Robert Wade, Ha-Joon Chang e Dani Rodrik para a relação entre Estado, política industrial e desenvolvimento; e Scott Kennedy, Paul Pierson, Christopher Freeman, Carlota Perez e Robert Boyer para alguns dos fundamentos teóricos.

Para a trajetória política e econômica do Brasil, serviram como base a produção de Marcelo de Paiva Abreu, Fábio Giambiagi, Bresser Pereira, Eli Diniz, Marcus Ianoni, Ignacio Delgado, entre outros. Enquanto que para o setor automotivo, é fundamental ressaltar a obra de Helen Shapiro e Glauco Arbix para o período de

instalação do setor no Brasil. De igual importância, para a compreensão dos períodos subsequentes, destacam-se Sydney Latini, Maria Abadia da Silva Alves, Patrícia Anderson e Otávio Dulci para focarmos em poucos exemplos.

Para a China, obras como as de Peter Nolan, Barry Naughton e Tony Saich são fundamentais para a trajetória política e econômica do país, assim como as de Sebastian Heilmann, John Fairbank e David Lampton. Para o setor automotivo chinês, foram centrais as obras de Eric Hartwit, Eric Thun e Gregory Chin, assim como de Zhaotao Tan, Rachel Tang, Wan-Wen Chu e Jian Xi Luo. Ainda foram utilizados relatórios e documentos de agências de consultoria, como a KPMG e a APCO.

A proposta de comparar o Brasil com a China não ignora as especificidades e trajetórias distintas de ambos os países. Temos em mente que cada país precisa encontrar seu próprio meio de *catching up* tecnológico e que as políticas industriais de sucesso variam de acordo com o tempo e o espaço. Importa pois, reconhecer aquilo que o Brasil tem produzido em termos de política industrial, seus méritos e limitações, buscando em outros países lições que ajudem em nossos próprios dilemas.

No Capítulo I, procuramos apresentar os principais fundamentos desta tese, nos voltando então para a trajetória do setor automotivo e seus impactos nas formas de organização da produção. Do mesmo modo, apresentamos os pressupostos centrais desta pesquisa, como a perspectiva da dependência da trajetória e a caracterização das três etapas de desenvolvimento das políticas industriais nos dois países, associadas às estratégias de desenvolvimento que perseguem desde a década de 1950

No Capítulo II, nossa atenção se volta para a instalação do setor automotivo no Brasil e na China, durante o *catching up* (1956-1979). Destacamos, inicialmente, alguns dos aspectos políticos, econômicos e da estratégia de desenvolvimento neste período, passando, em seguida, pela análise das políticas industriais. No caso brasileiro, foi fundamental a estratégia nacional desenvolvimentista, inicialmente sustentada por uma coalizão entre burocracia, industriais e trabalhadores urbanos, que efetivamente instalou as montadoras no país, através do GEIA, de 1956. Ressaltamos também os desdobramentos do setor durante a ditadura militar, com destaque para a desnacionalização completa do segmento montador, a política comercial – Befiex – e os efeitos do Pró-Álcool, ambos lançados na década de 1970. No caso chinês, a Revolução Comunista, em 1949, foi um dos aspectos fundamentais para o desenvolvimento do setor, que através de planos quinquenais, progressivamente construiu suas plantas, marcadas pela baixa produção e alta dispersão regional entre as décadas de 1950 e 1960.

No Capítulo III, também procuramos analisar as configurações gerais do Brasil e da China no período de reformas entre 1979 e 2002. Para o Brasil, o modelo nacional-desenvolvimentista passou ser fortemente questionado, enquanto uma nova coalizão emergia, promovendo a agenda neoliberal e o mercado enquanto solução para os problemas sócio-econômicos do país. Ainda que a ideologia fosse fortemente anti-intervencionista e diversas medidas tenham sido dirigidas no sentido de ampliar as importações, o setor automotivo conseguiu três acordos setoriais e um novo regime, mas que, de fato, se voltaram para as montadoras multinacionais e não impediram a desnacionalização do segmento fornecedor, entre outros dilemas. Na China, também ocorreu um avanço da adoção de medidas pró-mercado, mas que foi restrito se comparado ao Brasil. A entrada de IDE foi permitida, mas precisava ser aprovada pelo governo central, não podia incidir em setores estratégicos, obedecer a um catálogo do governo central e, para alguns setores, somente ocorrer sob a forma de *joint ventures*. Reformas tributárias, financeiras e privatizações ocorreram, mas se preservaram empresas estratégicas e distintos mecanismos de controle macroeconômico pelo governo. No setor automotivo, a produção se expandiu graças às *joint ventures* e se formou um setor fornecedor nacional dinâmico. Contudo, as transferências de tecnologia foram reduzidas e a indústria não era capaz de competir no mercado exterior ou de inovar.

No Capítulo IV, nosso foco é sobre as políticas industriais engendradas entre 2003 e 2012 para o Brasil e 2002 e 2012 para a China. No caso brasileiro, após analisarmos os principais aspectos políticos e econômicos dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), nos voltamos para as políticas industriais do período. O setor automotivo brasileiro ficou marcado pela expansão da produção e do número de empregos até 2013 (ANFAVEA, 2016), pelo desenvolvimento dos motores *flex-fuel* e o estancamento do processo de desnacionalização no setor fornecedor. Todavia, antigos dilemas não foram superados, como a P&D, e novos emergiram, como o distanciamento da indústria em relação ao foco mundial sobre os carros elétricos. Na China, por seu turno, buscamos ressaltar os efeitos de sua adesão à OMC, que disparou uma nova onda de reformas no país, assim como as políticas de Hu Jintao – secretário geral do PCC entre 2002 e 2012 – visando a redução das desigualdades locais e sociais e ao desenvolvimento ambientalmente sustentável. Para o setor automotivo, as políticas gradualmente mostraram o aprendizado do governo em como direcionar empresas estatais, suas *joint ventures* e governos locais para os objetivos do governo central, que

eram o desenvolvimento tecnológico, em especial de veículos de novas energias, e o aumento das exportações. Em paralelo, novos atores surgiram no setor, como as empresas independentes, que se aproveitaram de resultados das políticas anteriores, da abertura econômica e do rápido crescimento econômico do país para investirem em inovação e exportação, recebendo suporte do governo central.

Por fim, no Capítulo V, procuramos comparar as políticas industriais realizadas pelo governo federal do Brasil e pelo governo central da China para o setor automotivo, desde o período de instalação das montadoras, o catching up, passando pelas reformas das décadas de 1980 e 1990, e atingindo o retorno das políticas industriais explicitamente a partir do início do século XXI - até 2012 -, destacando as variáveis de coalizão, estratégia de desenvolvimento, políticas industriais, relação entre governo federal e estadual (central e local no caso chinês), relação entre Estado e empresas, relação entre as empresas, as políticas industriais e seus efeitos sobre o setor. Ao final, tecemos algumas considerações sobre o caso brasileiro, os dilemas atuais e o que a reflexão acerca de outros casos podem nos inspirar e nos direcionar.

## CAPÍTULO I

Será, no entanto, verdade que as políticas e instituições tão recomendadas aos países em desenvolvimento foram adotadas pelos desenvolvidos quando se achavam em processo de desenvolvimento? Mesmo em termos superficiais, não faltam indícios e evidências históricas fragmentárias sugerindo o contrário. (...) A resposta mais sucinta é que eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento (CHANG, 2003:13).

### INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais fundamentos desta tese e se divide em dois grandes eixos. No primeiro eixo, nos voltamos para a história do setor automotivo, ressaltando o desenvolvimento do setor, seu impacto nas formas de organização da produção, nas políticas dos países e seu peso econômico, e a chegada dos primeiros veículos no Brasil e na China. Também apresentamos alguns pressupostos centrais desta pesquisa, que seriam a perspectiva de dependência da trajetória e a organização em três fases das políticas industriais voltadas para o setor automotivo. A primeira fase, chamada de *catching up*, se estendeu entre as décadas de 1950 e 1970. A segunda fase, composta pelas reformas de mercado, foi inaugurada entre as décadas de 1970 e 1980. Por fim, a terceira fase teve início com as políticas industriais do início do século XXI, marcadas pelo recrudescimento da atuação do Estado. No segundo eixo, nos voltamos para a explicação da hipótese e das variáveis do Estado e do setor automotivo que sustentam este trabalho.

#### 1- O SETOR AUTOMOTIVO

O automóvel é um dos produtos de maior sucesso no século XX. Sua origem remonta ao veículo movido a vapor designado para o transporte de canhões pelo exército francês no século XVIII. Ao final do século XIX, surgiram os veículos movidos a gasolina nos mercados da Alemanha, da França e dos EUA, que possuíam basicamente a mesma estrutura dos carros atuais. O automóvel era símbolo de status para a classe alta até 1908, quando foi lançado o Ford T que, devido à redução dos

custos em decorrência de seu sistema de produção inovador, iniciou a popularização dos veículos (MIYOSHI; KII, 2011). Podemos identificar ao menos três grandes temáticas que ressaltam a importância do setor automotivo: as formas de organização do trabalho, as políticas de desenvolvimento do Estado e o peso econômico do setor.

O setor automotivo é um difusor de tecnologia e de inovações organizacionais, tais como o fordismo e o toyotismo.<sup>3</sup> Embora não esteja mais, por assim dizer, no núcleo de atividades geradoras de inovações nas áreas de fronteira tecnológica, a indústria automotiva ao longo do século XX alterou as formas mais fundamentais da produção de bens. Ao término da Primeira Guerra Mundial, a Ford conduziu o mundo para a produção em massa e, após a Segunda Guerra Mundial, a Toyota foi pioneira no conceito de produção enxuta, ambas as transformações que revolucionaram a produção industrial. A produção em massa dividiu os trabalhadores em duas categorias, sendo a primeira composta por uma mão de obra especializada para projetar os produtos, enquanto a segunda era formada por trabalhadores semi ou desqualificados, que utilizavam máquinas especializadas em determinada tarefa para a produção de veículos. Sobre estes princípios foram manufaturados produtos padronizados em altíssimos volumes, o que resultava na diminuição do preço final, à custa da variedade da produção e da submissão dos trabalhadores a tarefas monótonas, repetitivas e sem sentido. O toyotismo, buscando evitar a rigidez do fordismo, empregou equipes pequenas de trabalhadores multi-qualificados em todos os níveis e máquinas flexíveis capazes de produzir produtos com maior variedade. Contudo, se por um lado os trabalhadores tinham um alívio sobre o trabalho monótono do fordismo, por outro, maiores responsabilidades lhes eram atribuídas, tornando o trabalho em uma nova fonte de estresse, pois imperavam o risco de erro, a falta de uma carreira ascendente e a necessidade de maior qualificação (WOMACK; JONES; ROSS, 2004).

Em segundo lugar, o desenvolvimento do setor passou a ser uma questão do Estado. Este se empenhou em desenvolver suas empresas automotivas nacionais, criando mercado interno capaz de atender a oferta e construindo a infraestrutura para o uso dos veículos. A importância do setor para as economias nacionais se refletiu nas políticas comerciais de todos os países, que criaram acordos de restrição; cotas quantitativas, barreiras e tributação às importações; subsídios às exportações; entre

---

<sup>3</sup> A literatura ainda apontou o desenvolvimento de novas formas de organização da produção, como o Consórcio Modular da planta da Volkswagen em Resende, no Rio de Janeiro, e o sistema alternativo da planta da Volvo, em Kalmar, na Suécia. Ver: ARBIX; ZILBOVICIUS (1997).

outros mecanismos, agindo, até mesmo, contra as recomendações das organizações multilaterais (LOPES, 2006). No pós-Segunda Guerra, alguns países em desenvolvimento acreditaram que a implantação da indústria automotiva os levaria para uma posição central na economia mundial, destinando lugar de destaque para os automóveis nas políticas industriais da maioria dos países.

Trata-se também de um setor com uma importância estratégica para o desenvolvimento do capitalismo nos países ocidentais. Em primeiro lugar, o automóvel é um produto cuja fabricação não se limita ao total de seus componentes. Há toda uma cadeia de produção que parte da extração das matérias primas, como o ferro, o cobre e a borracha, necessários para a fabricação do automóvel, passando pela indústria siderúrgica, de pneus e autopeças, pela montagem dos componentes, até a montagem final. Por outro lado, há também toda uma cadeia de marketing, vendas, concessionárias, lojas, fabricantes de peças de reposição, P&D em componentes, peças, design, combustíveis e novas tecnologias, financiamento público e privado, além de políticas industriais e comerciais que afetam o setor. Ou seja, é um setor com um peso considerável na economia, que ainda incide sobre a geração de empregos, o PIB e o comércio doméstico e internacional (GOUNET, 1992).

Nas próximas subseções aprofundaremos dois tópicos levantados acima, tratando na primeira parte da história do setor e das formas de organização do trabalho, na segunda das políticas engendradas pelo Brasil e pela China para a implantação e desenvolvimento do setor automotivo.

### **1.1- História do setor e as formas de organização da produção**

O setor automotivo revolucionou as formas de organização da produção industrial capitalista no século XX. Nesta seção, delinearemos os principais desdobramentos históricos do setor automotivo, principalmente em relação ao desenvolvimento das novas formas de organização da produção, como o fordismo e o toyotismo, e o reflexo destes acontecimentos sobre os trabalhadores.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Devido aos limites deste trabalho, não iremos debater as principais implicações da temática que envolve o setor automotivo e o mundo do trabalho. Buscamos, porém, de forma superficial e sempre que possível, levantar os principais pontos desta relação.

Em 1894, a Panhard e Lavassor (P&L) era a principal companhia automotiva do mundo, fabricando centenas de veículos anualmente. Esta empresa foi inaugurada em 1887, quando obteve licença para manufaturar o motor a gasolina recém-inventado pela Daimler. Os carros eram produzidos sob o sistema Panhard: motor na frente tracionando as rodas traseiras e os passageiros sentados em fila atrás dele. Os trabalhadores estavam mais para artesãos habilidosos que para o proletariado da indústria têxtil, montando manualmente os veículos:

Tais trabalhadores conheciam com minúcia os princípios de mecânica e os materiais com que trabalhavam. Além do mais, muitos eram seus próprios patrões, muitas vezes trabalhando como empreiteiros independentes na fábrica P&L ou – o que era mais frequente – proprietários independentes de instalações fabris às quais a companhia encomendava componentes ou peças específicas (WOMACK; JONES; ROSS, 2004:9-10).

Neste período, a confecção de dois veículos idênticos era praticamente impossível, pois as peças que chegavam ao salão de montagem possuíam especificações aproximadas daquilo que constava no projeto, jamais se conseguindo as dimensões exatas das peças devido às condições artesanais da produção. As peças e o projeto eram feitos de modo descentralizado em várias oficinas e o emprego de máquinas se dava na perfuração e no corte do metal e da madeira. Desta forma, os trabalhadores encaixavam uma peça na outra por vez, até o carro estar completo, podendo o produto diferir em muito do projeto inicial. Os custos da produção eram elevados e não se reduziam com o aumento do volume da produção, sendo que o acesso a estes produtos era limitado a uma parcela da elite. Por fim, este sistema de produção artesanal não permitia avanços tecnológicos ou inovações (WOMACK; JONES; ROSS, 2004, HOLWEG, 2008). Em suma, nos seus primórdios o setor automotivo era marcado pela produção em pequena escala, trabalhadores altamente qualificados, grande número de empresas, pouca inovação e produto final elitizado.

Frederick Taylor reinventou a organização do processo produtivo, buscando extrair maior aproveitamento da força de trabalho. Com estudos dos tempos e movimentos realizados pelos trabalhadores, assim como seleção e treinamento destes, Taylor os organizou em dois setores, chefia e execução, estabelecendo uma distinção



entre o trabalho especializado, de planejamento e comando, e o trabalho de pouca ou nenhuma qualificação (DRUCK, 1999).<sup>5</sup>

Posteriormente, Henry Ford assimilou os estudos de Taylor na produção de seus automóveis, elevando a sistematização da produção a outro patamar (GOUNET, 1992). Ao invés de produzir um veículo inteiro, cada operário se limitaria a um número de gestos repetidos durante toda sua jornada, racionalizando o uso do tempo. Em 1908, Henry Ford inventou o Ford T, carro projetado para produção em larga escala e capaz de ser dirigido ou consertado por qualquer um. Diversos problemas decorrentes da produção artesanal eram enfim solucionados com esta criação. “As novas técnicas de Ford reduziram drasticamente os custos, aumentando ao mesmo tempo a qualidade do produto. Ford denominou seu sistema inovador de produção em massa” (WOMACK; JONES; ROSS, 2004:14).

Concomitantemente em que se estabelecia o tempo e os gestos para a produção, se definia a padronização das medidas do automóvel, de suas peças e de seus componentes. Para Womack, Jones, Roos (2004) e Holweg (2008), surgiu então o principal componente da produção em massa, que não era a linha de produção, mas sim a completa “intercambialidade” das peças. Ao padronizar todas as peças de modo em que elas eram auto-ajustáveis, o ciclo médio do trabalho diminuiu, a produção aumentou e a Ford ganhou uma imensa vantagem sobre seus concorrentes. O ciclo médio de tarefas do trabalhador da Ford caiu de mais de quinhentos minutos para dois minutos e meio em 1913. Tal redução só foi possível devido à intensa repetição de movimentos pelos trabalhadores, que se tornaram extremamente familiarizados com suas tarefas. Em 1913, Henry Ford inaugurou a planta Highland Park, local em que reuniu suas práticas mais bem sucedidas e onde implantou a linha de montagem móvel, em que o carro era movido ao trabalhador estacionário, eliminando o tempo de deslocamento de um local ao outro, reduzindo ainda mais o tempo de produção. De dois minutos e meio, o tempo do ciclo de trabalho caiu para um minuto e dezenove segundos (SANTOS, 2009). Já em seu lançamento, o Ford T era mais barato que seus concorrentes devido a sua forma de produção. Por volta de 1920, a Ford produzia dois milhões de veículos anualmente. Henry Ford também incluiu no veículo um manual de

---

<sup>5</sup> Wood Jr. (1992) destacou que a reputação de Taylor entre os trabalhadores era de “inimigo do trabalho humano”, pois seu sistema levou a uma crescente perda das habilidades genéricas manuais dos trabalhadores, muito embora tenha marcado a expansão da produtividade industrial.

soluções de problemas e criou a possibilidade de comprar peças de reposição em lojas especializadas:

Os competidores de Ford ficaram tão admirados com a “reparabilidade” incorporada no projeto, como a linha de montagem móvel. Tal combinação de vantagens competitivas catapultou a Ford para a liderança da indústria automobilística mundial, praticamente eliminando as companhias de produção artesanal, incapazes de acompanhar tais economias na fabricação. (...) A produção em massa de Henry Ford orientou a indústria automobilística por mais de meio século, e acabou sendo adotada em quase toda atividade industrial na Europa e América do Norte (WOMACK; JONES; ROSS, 2004:18).

A linha de montagem fragmentou as funções executadas por cada trabalhador e transformou a maneira de produzir no setor automotivo, sendo transplantada e adaptada em praticamente todos os segmentos industriais. Contudo, o processo de implantação do fordismo-taylorismo nas fábricas não se deu de forma pacífica, havendo muita resistência por parte dos trabalhadores, principalmente nos Estados Unidos, mas também nos demais países capitalistas na medida em que o sistema se difundia (SZNELWAR; MASCIA, 1997, DRUCK, 1999). Até mesmo Henry Ford teve dificuldades pra encontrar mão de obra, pois os trabalhadores preferiam o modelo antigo, que valorizava mais seu trabalho e mantinha sua qualificação. Apenas após duplicar os salários, exigindo em contrapartida boa conduta, é que a Ford foi capaz de atrair novos trabalhadores.<sup>6</sup>

O fordismo-taylorismo dividiu os trabalhadores da indústria entre os que projetam e os que executam. O que era necessário do operário não era sua inteligência, mas sim sua habilidade manual, sujeita ao ritmo da linha de montagem. Para os que executavam as tarefas, o fordismo-taylorismo definiu sua maneira de operação, tornando o trabalho ainda mais externo ao trabalhador: “seus gestos, seus tempos e os limites de suas ações passaram a ser definidos e controlados por outrem” (SZNELWAR; MASCIA, 1997: 206). Ou seja, a desapropriação dos meios de produção ficou ainda mais evidente a partir da perda da possibilidade de definir a forma e ação sobre a produção. Os trabalhadores teriam tarefas simples, realizadas com gestos repetitivos sem a necessidade de muita qualificação. A produção foi ainda mais

---

<sup>6</sup> Gounet (1992) ainda ressaltou que o processo de contratação de mão de obra para Highland Park foi tumultuado. Atraídos pelas melhores condições salariais, dez mil trabalhadores compareceram aos portões da fábrica para serem contratados. Todavia, havia vagas apenas para metade do contingente, o que resultou na revolta daqueles que não foram contratados, que somente foi controlada através da violência policial.

racionalizada através da imposição de ritmos de trabalho definidos cronometricamente pela linha de montagem. Com o passar do tempo, apesar de algumas inovações pontuais nos veículos, pouco se avançou no que concerne o sistema de produção fordista. Os trabalhadores reclamavam do trabalho repetitivo e monótono dentro das montadoras.<sup>7</sup>

Contudo, esta tentativa de excluir a inteligência do trabalhador na execução de suas tarefas fracassou. Dejours (1996) destacou a inteligência prática dos trabalhadores que desenvolveram artifícios próprios ou macetes, que lhe garantiam certa vantagem em termos de autonomia e de poder, ganhando em produtividade ou protegendo-se mais da fadiga. Sznelwar e Mascia (1997) ressaltaram que não existiam incentivos suficientes para os operários mostrarem sua inteligência a outros atores da cadeia produtiva, pois isto resultava na degradação das condições do trabalhador e no aumento do ritmo de trabalho e da fiscalização:

Há inúmeros casos onde através de propostas de melhoria, de caixinhas de sugestões, de grupos de qualidade, foram tomadas decisões que suprimiram postos de trabalho, aumentaram o ritmo de produção, mudaram pessoas de lugar, mudaram a organização da jornada de trabalho e provocaram o aprimoramento dos instrumentos de controle sobre os trabalhadores (SZNELWAR; MASCIA, 1997: 219).

Ou seja, um dos principais paradigmas do fordismo-taylorismo, de que é possível produzir sem fazer uso da inteligência dos trabalhadores nas linhas de produção foi então negado, pois, embora a “simplificação ao máximo das tarefas ter sido uma preocupação dos seguidores de Taylor, sempre houve uma série de variáveis não controladas e até mesmo desconhecidas”, se concluindo que “o trabalhador sempre é sujeito de seu trabalho. Está sempre presente com sua musculatura, sua inteligência e a sua afetividade” (SZNELWAR; MASCIA, 1997: 232).

A produção nas plantas da Ford de forma alguma foi livre de problemas, sendo os principais o transporte da produção, as barreiras alfandegárias e as preferências locais dos consumidores. Concentrada principalmente em Detroit, a produção de veículos precisava ser escoada para o resto dos EUA e exportada. Todavia, o sistema de transportes era precário e danos poderiam ocorrer ao produto final. Ao mesmo tempo, as exportações sofriam com as barreiras alfandegárias levantadas pelos países sobre as

---

<sup>7</sup> A Volvo se destacou por fazer diversos experimentos que desafiavam os pressupostos tayloristas-fordistas e toyotistas. Ainda que a firma tenha criado um sistema de trabalho participativo em Kalmar, almejando aliviar as reclamações do setor trabalhista, a grande maioria dos operários continuou a achar seu trabalho desestimulante (WOOD JR., 1992, WOMACK; JONES; ROSS, 2004).

unidades acabadas. As soluções encontradas foram a dispersão da produção nos EUA e a exportação de *kits* para serem montados no exterior. Por volta de 1926, a Ford produzia seus veículos em mais de trinta cidades norte-americanas e em dezenove outros países, como o Brasil. A respeito da preferência do consumidor local, o Ford T era considerado pequeno demais pelos consumidores norte-americanos, enquanto na Europa, era muito grande para as ruas estreitas. Para contornar este dilema, a empresa criou sistemas de produção diferentes, administradas por gerentes locais que poderiam lidar melhor com tais situações.<sup>8</sup>

As diversas empresas baseadas em práticas artesanais, não conseguiram suportar a concorrência e faliram. As que sobreviveram, tiveram que adotar as práticas fordistas em seu modo de produção, ao mesmo tempo em que se fundiam ou eram compradas por empresas maiores ao longo dos anos. Os próprios Estados Unidos trazem um exemplo do afunilamento e oligopolização que marcou o setor automotivo. Diversas empresas se reuniram no início do século XX para criar a General Motors Corporation (GM), devido ao contexto de criação da linha de montagem por Henry Ford, pois ou se adaptavam ou desapareciam.<sup>9</sup> Durante décadas, o complexo automotivo norte-americano dominou o setor em nível mundial. Na década de 1950, as três grandes – Ford, GM e Chrysler – eram responsáveis por 95% das vendas e apenas seis veículos representavam 80% dos carros vendidos (ZILBOVICIUS, 1997, SZNELWAR; MASCIA, 1997, CARDOSO, 2009).

Expandindo-se dos EUA para o mundo nas décadas subsequentes, e para outros setores além do automotivo, o modelo fordista tinha como características: a produção em série e em massa para o consumo em larga escala; os grandes estoques; a linha de montagem como forma de acelerar o processo produtivo; as inovações em termos de acessórios, design e projetos e a separação entre o trabalho intelectual e o manual; enquanto o intelectual era altamente qualificado para a confecção dos projetos e produtos, o manual era pouco ou não qualificado, marcado por um trabalho mecânico, repetitivo e rígido. Womack, Jones e Ross (2004) destacaram ainda a forte intervenção do Estado, que atuou na regulação entre as relações capital-trabalho, além do

---

<sup>8</sup> Sobre esta questão da preferência dos consumidores, ver: WOMACK; JONES; ROSS (2004).

<sup>9</sup> "Das 84 firmas do início de 1920, menos da metade operava em 1929 (...) Por volta de 1941, apenas oito firmas importavam no cenário automobilístico: as três grandes, termo pelo qual GM, Ford e Chrysler ficaram conhecidas; e as independentes líderes, termo usado para designar Studebaker, Hudson, Nash, Packard, e, por fim, Willys-Overland" (NEGRO, 1997:90).

estabelecimento do Welfare state nos moldes keynesianos, principalmente após o final da Segunda Guerra Mundial, em maior ou menor grau nos países centrais.

Na medida em que as empresas aplicaram o sistema fordista, desapareceram as vantagens da Ford sobre suas concorrentes. Em 1926, a GM suplanta a Ford, pois atendia a uma demanda mais diversificada, enquanto a Ford produzia apenas o Ford T. No ano seguinte, a Chrysler a ultrapassou. Somente após a Segunda Guerra Mundial que a Ford retomou o segundo lugar em vendas nos EUA. Antes mesmo da Segunda Guerra Mundial, um fluxo contínuo de peregrinos havia visitado Highland Park, incluindo André Citroën, Louis Renault e Giovanni Agnelli (da Fiat):

Henry Ford era notadamente aberto ao discutir com eles suas técnicas, e, na década de 1930, suas fábricas em Dagenham e Colônia representavam uma demonstração direta de cada aspecto da produção em massa na Europa (WOMACK; JONES; ROSS, 2014:31-32).

Ao final da década de 1930, a Fiat e a Volkswagen (VW) iniciaram seus projetos de produção em massa que foram interrompidos com a guerra, mas retomados posteriormente. Na passagem da década de 1950 para a década de 1960, Fiat, VW, Renault e Daimler-Benz, estavam produzindo numa escala equivalente à das empresas norte-americanas. As montadoras europeias ainda trouxeram inovações aos veículos entre 1960 e 1970, como tração dianteira, freios a disco, injeção de gasolina e transmissões de cinco marchas. Por seu turno, os norte-americanos inovaram com ar-condicionado, direção hidráulica, transmissões automáticas e motores mais potentes. Contudo, as europeias copiavam mais facilmente as inovações das montadoras norte-americanas que o contrário, resultado do investimento em pesquisa e desenvolvimento (GOUNET, 1992; WOOD JR., 1992; SANO; KII; MIYOSHI, 2011).

Dois grandes eventos ocorridos na década de 1970 alteraram a estrutura do setor automotivo e mostraram os limites do modelo de produção fordista para as montadoras norte-americanas e europeias. A crise do petróleo de 1973 obrigou um completo replanejamento nestas montadoras devido ao aumento do preço do barril de petróleo, que foi reforçado pela crise de 1979. Se antes a demanda era por carros grandes e de alto consumo, após as crises, a demanda se voltou para carros menores, mais econômicos, mais baratos e de maior qualidade. Deste modo, a produção japonesa de automóveis surpreendeu seus concorrentes, ultrapassando as montadoras norte-

americanas e europeias graças aos seus produtos mais variados, de maior qualidade, menor preço e consumo reduzido.

As vantagens das montadoras japonesas sobre as concorrentes podem ser atribuídas a sua trajetória específica. Em 1936, o Japão sancionou a Lei da Indústria Automotiva, criando barreiras para a importação e proibindo a produção estrangeira no país. As três grandes de Detroit, que possuíam plantas no país desde a década de 1920, abandonaram o Japão até 1939. Logo ocorreu a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que trouxe consequências nefastas para a indústria automotiva japonesa, em especial o setor de carros de passeio com a interrupção da produção, devido às proibições ou restrições governamentais.

Ao término da guerra, a produção japonesa era de vinte mil caminhões por ano, sendo a demanda por carros de passeio atendida via importação. O Ministério do Comércio Exterior e Indústria (MITI, atual Ministério da Economia, Comércio e Indústria) almejava a criação de campeões nacionais capazes de atender a demanda interna e de competir internacionalmente, numa espécie de cópia das “Três Grandes” norte-americanas. Em 1952, o MITI impôs restrições ao investimento estrangeiro direto e limitou a importação de veículos. Ao mesmo tempo, foram estabelecidas a legislação sobre os padrões de segurança e o regime de inspeção automotiva no país. Sob este regime protetivo, a indústria doméstica foi capaz de prosperar (SANO; KII; MIYOSHI, 2011).

É importante destacar que o cenário japonês da década de 1950 não permitia a replicação do modelo fordista de produção. O mercado doméstico estava retraído e limitado, as leis trabalhistas eram favoráveis aos trabalhadores<sup>10</sup>, a economia nacional estava destruída pela guerra, não havia espaço físico para a construção dos estoques do

---

<sup>10</sup> Womack et al. (2004) ressaltaram que as leis trabalhistas foram introduzidas pela ocupação norte-americana e aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores japoneses. As demissões foram restritas, os sindicatos representavam todos os trabalhadores de uma companhia e asseguravam sua participação nos lucros e não havia imigrantes dispostos a trabalharem em condições precárias em troca de uma melhor remuneração, tal como ocorreu nas décadas anteriores nos EUA e na Europa. O caso da Toyota é paradigmático. Devido aos problemas econômicos acumulados pelo Japão ao final da década de 1940, a empresa, incapaz de pagar seus empréstimos, decidiu demitir um quarto dos empregados. Os trabalhadores se revoltaram e, após longas negociações, o presidente da empresa renunciou, um quarto dos trabalhadores foi demitido, mas os remanescentes tiveram a garantia de emprego vitalício e pagamento com crescimento gradual de acordo com o tempo de serviço. A intenção era a de fixar o trabalhador ao seu posto de trabalho, na perspectiva de um emprego por toda a vida, de forma a envolvê-lo na participação do cotidiano da empresa, pois quanto mais lucro a empresa gerasse, mais renda o trabalhador teria devido à garantia de repasse de parte dos lucros. Ou seja, em troca, os trabalhadores tinham que “ser flexíveis nas tarefas e ativos na promoção dos interesses da companhia” (WOMACK; JONES; ROOS, 2004:43). Ademais, a força de trabalho não poderia ser substituída tal qual a maquinaria, sendo necessário extrair os conhecimentos e a experiência dos trabalhadores.

modelo fordista e os concorrentes globais estavam ávidos para operarem no Japão. Neste cenário adverso, a Toyota resolveu ingressar na manufatura de toda a linha de veículos, de carros de passeio a veículos comerciais pesados. Em 1950, Eiji Toyoda, da família proprietária da empresa, visitou a fábrica Rouge da Ford. Quando retornou para a sua fábrica em Nagoya, encontrou-se com Taiichi Ohno. Juntos, procuraram melhorar as práticas do fordismo, adaptaram as práticas correntes nos EUA e na Europa à realidade japonesa e acabaram por desenvolver o sistema toyotista de produção, também chamado de produção enxuta.

No princípio, Ohno e Toyoda voltaram-se para as prensas que fabricavam as peças. A forma de produção ocidental exigia uma série de prensas, uma para cada categoria de peças da carroceria do automóvel. Ohno desenvolveu técnicas simples de troca de moldes, de modo que, no mesmo dia, fosse fabricado mais de um tipo de peça por prensa. A simplificação desta técnica foi transmitida aos trabalhadores, que ainda eram incentivados a sugerirem melhorias. Ohno também concluiu que o custo por peça prensada era menor na produção de pequenos lotes que em larga escala, pois não haveria mais os gastos com estoques e o desperdício de materiais causados por erros de prensagem. Como consequência, os trabalhadores ficavam mais preocupados com a qualidade das peças prensadas, embora precisassem ser mais bem qualificados e mais motivados. Assim foi desenvolvida uma forma de controle do fluxo de peças no sistema de suprimentos, chamada de *kanban* ou *just in time*. A produção de peças era restringida para suprir a necessidade imediata da etapa subsequente, eliminando a necessidade de estoques (SANO; KII; MIYOSHI, 2011).

A segunda reforma se deu na forma de trabalho. Como vimos acima, o modelo fordista exigia uma ampla especialização no trabalho, ou seja, cada trabalhador possuía uma função específica na fábrica, e um supervisor coordenava o trabalho de vários operários. Na Toyota, Ohno agrupou os trabalhadores em equipes e substituiu o supervisor por um líder. O supervisor no sistema fordista de produção, conscientemente ou não, resistia às sugestões de melhoria do sistema feitas por trabalhadores dos níveis hierárquicos inferiores.<sup>11</sup> Ao agrupar em equipes e eliminar a figura do supervisor, Ohno reduziu os níveis hierárquicos dentro da fábrica e deu maior acesso dos trabalhadores em terem suas sugestões consideradas. Cada equipe era responsável por

---

<sup>11</sup> Isto ocorria muito embora os trabalhadores de montagem, o nível mais baixo da fábrica, eram capazes de executarem a maioria das funções dos especialistas devido à familiaridade com as condições da linha (GOUNET, 1992, WOMACK, JONES, ROSS, 2004).

um conjunto de etapas e uma parte da linha de montagem, diferentemente do fordismo em que cada trabalhador executava uma ou duas etapas. O líder coordenava e realizava as tarefas além de substituir algum trabalhador faltoso. A equipe ainda era responsável pela limpeza, por pequenos reparos de ferramentas e pelo controle de qualidade. Foi criado ainda um horário para a sugestão de medidas que poderiam melhorar o processo de forma contínua e gradual, chamado de *kaizen* ou de círculos de controle de qualidade.

A intensificação do trabalho atingiu seu auge. A relação “um homem e uma máquina” do fordismo foi alterada para a relação de “uma equipe e um sistema”, na qual cada homem é responsável por cinco máquinas em média. A flexibilidade da produção exigia a versatilidade dos trabalhadores. Ao operário ainda recaiu a necessidade de ser polivalente e de se qualificar, ao mesmo tempo em que os sindicatos foram enfraquecidos, desmontados e refundados atrelados ao patronato (GOUNET, 1992).

Na linha de montagem da produção em massa, o erro somente era detectado ao final do processo, sendo necessária uma equipe de reparos. Na linha de montagem da Toyota, ao contrário, qualquer erro identificado poderia acionar a parada da linha. Toda a equipe então trabalhava para solucionar o problema. “À medida que o sistema de Ohno ia se consolidando, a quantidade de reparos antes da expedição caiu continuamente. Não apenas isso: também a qualidade dos carros expedidos aumentou constantemente” (WOMACK; JONES; ROSS, 2004:46).

Sob a produção em massa, a intenção primária era integrar todo o sistema de produção numa estrutura única, com ordens de cima para baixo. As equipes de engenharia projetavam as peças que eram passadas aos fornecedores para que fizessem os cálculos de tempo, quantidade, qualidade e preço da produção de determinada peça. A fornecedora que apresentasse o melhor desempenho ganhava a disputa. Na Toyota perceberam que como o projeto já era dado pronto, as fornecedoras tinham pouco incentivo para sugerir aperfeiçoamentos. Além disso, o sistema de disputa entre as fornecedoras impedia a troca horizontal de informação. Desta forma, a empresa estabeleceu um novo enfoque, organizou os fornecedores sob um esquema piramidal, em níveis funcionais e incentivou a troca de informações e conhecimentos entre as fornecedoras de mesmo nível:

A Toyota transformou suas operações de suprimento doméstico em companhias fornecedoras de primeiro nível quase independentes, mantendo parte de seu controle acionário, e desenvolvendo relações similares com



outros fornecedores que eram completamente independentes. Conforme avançava o processo, os fornecedores de primeiro nível da Toyota adquiriram quase todo resto do controle acionário uns dos outros (WOMACK; JONES; ROSS, 2004:50).

A plena implementação deste sistema tomou vinte anos de Eiji Toyoda e Taiichi Ohno.<sup>12</sup> O novo sistema de produção da Toyota se beneficiou das mudanças que ocorreram no mercado a partir da década de 1960. A alta qualidade do produto final e a capacidade das fábricas da Toyota em produzirem mais de um tipo de veículo atraíram o consumidor que demandava por veículos confiáveis e múltiplas possibilidades de escolha.

Resumindo, o modelo toyotista de produção foi caracterizado pela produção em grande escala e de alta qualidade, com pouco ou nenhum estoque devido ao sistema *just in time*, que reduzia o custo final do produto; pelo agrupamento dos trabalhadores qualificados em equipes que, se por um lado melhorava a capacidade da empresa em identificar erros e aderir a sugestões realizadas por empregados em contato direto com a produção no chão de fábrica, naquilo que ficou conhecido como *kaizen* e os centros de controle de qualidade, por outro, ampliava as responsabilidades e atribuições dos trabalhadores em relação ao trabalhador da linha de montagem fordista. Em um primeiro momento, as grandes montadoras norte-americanas e europeias sofreram com a concorrência dos veículos japoneses e com o processo de adaptação ao novo modelo, tendo que voltar seus esforços para a reconquista de seus mercados originais (CARVALHO, 2008). Todavia, ao longo das décadas de 1970 e 1980, alguns pontos do modelo toyotista de produção foram gradualmente aplicados, até que, em meados dos anos 80, a produção enxuta atingiu uma difusão comparável a que a produção em massa atingira na década de 1920. Na definição de Womack, Jones e Roos,

A produção (...) é “enxuta” por utilizar menores quantidades de tudo em comparação com a produção em massa: metade dos esforços dos operários na fábrica, metade do espaço para a fabricação, metade do investimento em ferramentas (...). Requer também bem menos da metade dos estoques atuais no local de fabricação, além de resultar em bem menos defeitos e produzir

---

<sup>12</sup> A Toyota também criou uma rede de distribuidoras que desenvolveu a ideia de uma relação de longo prazo entre montadora, revendedora e consumidor, criando bancos de dados sobre os clientes e suas preferências de compras. Para Womack, Jones e Roos (2004:56): “O sistema também soube incorporar o comprador ao processo de desenvolvimento do produto de uma maneira bastante direta. A Toyota se concentrava incessantemente no comprador habitual, fundamental num país onde as rigorosas vistorias dos veículos, a famosa *shoken*, faziam com que praticamente todo carro depois de seis anos fosse para o ferro-velho. Toyota estava determinada a jamais perder um antigo comprador, minimizando a possibilidade de tal acontecer valendo-se de seu bando de dados, para prever (...) que compradores iriam trocar de carro (...). A fidelidade à marca tornou-se um fator saliente de seu sistema de produção enxuta”.

uma maior sempre crescente variedade de produtos (WOMACK; JONES; ROSS, 2004:3).

Todavia, em 1980, as dificuldades do modelo surgiram no próprio Japão. O país atingiu o pleno emprego, reduzindo a capacidade de recrutamento da Toyota, enquanto os trabalhadores passaram a recusar o regime de trabalho imposto. Estes dilemas evidenciaram os limites do sistema toyotista e provocaram grandes transformações no sistema produtivo (DULCI, 2015).

Apesar do consenso existente sobre os arranjos organizacionais produtivos no fordismo ou no toyotismo, existem diversos estudos que apontam que as empresas mostraram diferenças entre a prática e as prescrições dos modelos. Tanto o modelo “clássico” ou fordista, quanto o toyotista, são descritos como conjuntos de técnicas baseados em determinados princípios, mas que não são, todavia, encontrados no mundo real. Em outras palavras, os modelos não foram aplicados em sua totalidade seja no fordismo, seja no toyotismo, se adaptando às diferentes conjunturas, estratégias e políticas.<sup>13</sup> Como resumiu Zilbovicius:

Na verdade, os dois modelos, enquanto abstrações, são representações da eficiência, referidos pelo *management* para lidar com situações concretas, que são, por sua vez, dinâmicas. De fato, cada um deles tem utilidade em situações definidas (...) e sua implementação está restringida pelo quadro de relações de trabalho, indústria, etc. (ZILBOVICIUS, 1997: 298).

---

<sup>13</sup> Além do fordismo e do toyotismo, a literatura indicou outras formas de organização do trabalho originadas dentro do setor automotivo. Uma dessas formas é o consórcio modular, desenvolvido pela Volkswagen no Brasil. Inspirada na ideia de José Ignacio Lopez de Arriortúa, a VW construiu uma nova fábrica de ônibus e caminhões, em Resende, no Rio de Janeiro, em que as fornecedoras foram colocadas dentro da fábrica, compartilhando a função de montagem dos veículos e o risco do investimento, ao mesmo tempo em que a montadora voltou seus esforços para as estratégias de marketing, venda e, principalmente, em pesquisa, desenvolvimento e inovação. A planta se distinguiu das demais em vários aspectos. A fábrica era de propriedade da empresa alemã, cabendo a ela a engenharia dos ônibus e caminhões, o controle de qualidade e o relacionamento com os clientes, da comercialização à distribuição dos produtos; e foi dividida em sete módulos, cada um responsável por uma parte do processo produtivo. Cada fornecedora, tornada em consorciada, ficou responsável pelos seus funcionários, fornecedores e investimentos e obteve a coordenação, total ou compartilhada, de um módulo. A relação com os trabalhadores permaneceu inalterada, indicando possibilidades maiores de terceirização e, consequentemente, precarização do trabalho. Para este tipo de relação industrial ocorrer, há a necessidade de uma maior cooperação entre a montadora e suas fornecedoras, com a construção de mecanismos de regulação mais flexíveis entre as partes, mas há também uma expectativa de que as consorciadas entrem em competição interna para ganharem melhores posições, e externa, contra aquelas firmas que ficaram de fora do acordo (ARBIX; ZILBOVICIUS, 1997, CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008).

## 1.2- Os primeiros veículos no Brasil e na China

Os primeiros veículos importados pelo Brasil, ainda na virada do século XIX para o XX, não tinham a função de transporte, pois as ruas não eram ideais para a circulação de veículos automotores.<sup>14</sup> Os carros eram utilizados para demonstrar prestígio social e econômico, mais que para o transporte. Caros e luxuosos, apenas uma parcela da elite era capaz de importar automóveis produzidos na França, EUA e Itália. Muitas vezes, os proprietários mal sabiam dirigir. Acompanhando os primeiros veículos, surgiram publicações voltadas para a pequena população letrada que, embora não tivesse meios de comprar um automóvel, poderia acompanhar o desenvolvimento na tecnologia automotiva e conferir os últimos modelos produzidos. Aos poucos, surgiram as primeiras garagens que ofereciam, além de abastecimento, pneus e reparos. Posteriormente tais garagens se desenvolveram nas primeiras fábricas de autopeças nacionais ou em empresas destinadas a importação e comercialização de peças e veículos (WOLFE, 2010).

No Brasil, os proprietários de veículos se organizaram em clubes do automóvel para pressionar os governos a promoverem a construção de estradas, a importação de veículos, a regulação das normas de segurança e a educação dos pedestres. Incentivados pelas montadoras, tais como a Ford e a Studebaker, os clubes e proprietários faziam “*raids*” entre as cidades brasileiras, disputando o melhor tempo de percurso e qual a melhor marca de automóvel. Os clubes, surgidos primeiramente nas principais cidades do sudeste, e depois na Bahia, Pernambuco, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, defendiam a primazia das rodovias sobre as ferrovias em razão dos custos. Além destes clubes, políticos e ministros brasileiros, como Washington Luis e Oswaldo Aranha, enfatizavam a flexibilidade do transporte rodoviário em comparação ao ferroviário. As rodovias não eram pavimentadas e, portanto, se tornavam mais baratas. Segundo Wolfe (2010, p. 49),

---

<sup>14</sup> As poucas estradas existentes do século XIX, como a União Indústria entre Juiz de Fora e Petrópolis, foram completamente abandonadas até a década de 1920, em favor das ferrovias. Contudo, o advento dos automóveis forçou os brasileiros a reconsiderarem a construção de novas rodovias. Já em 1909, o governo federal ofereceu subsídios para a construção de estradas e, dois anos depois, o Departamento de Comunicações e Obras Públicas estudou a construção de uma rodovia entre o Rio de Janeiro e Petrópolis (WOLFE, 2010).

Nenhum brasileiro fez mais para promover a construção de estradas do que o político Washington Luís. Quando jovem, ele havia sido um ávido “esportista” que freqüentemente participava de incursões e muitas vezes sentia-se frustrado com a ausência de boas estradas em São Paulo. Como governador do estado (1920-1924), criou uma rede rodoviária abrangente que unificou São Paulo e o ligou ao Rio e a Minas Gerais. Chegou a dirigir para a capital nacional na nova rodovia São Paulo-Rio para prestar o juramento de posse como presidente da república em 1926. Em uma mensagem ao Congresso em seus primeiros anos no cargo, Washington Luís falou sobre a necessidade do Brasil de abraçar automobilidade, porque os carros eram mais flexíveis que os trens e menos caros que as viagens aéreas (tradução nossa).<sup>15</sup>

Foi ainda neste contexto que surgiu a ideia da construção de uma montadora no Brasil. Algumas iniciativas isoladas para a fabricação de peças, componentes, motores e até mesmo para construção de um veículo 100% nacional surgiram (WOLFE, 2010). Torres (2011) destacou que a primeira empresa voltada para a produção no setor automotivo surgiu em 1904, chamada de Luiz Grassi e Irmão Indústria de Carros e Automóveis, destinada para a manutenção e fabricação de carruagens e, posteriormente, veículos. Em 1927, a empresa Souza Noschese construiu o primeiro motor a combustão interna do Brasil. No ano seguinte, a Companhia A. Preses construiu um ônibus com quase todo conteúdo local, tendo que importar apenas o carburador e o equipamento elétrico (WOLFE, 2010). A estas iniciativas, somaram-se as transformações ocorridas nas garagens de revenda de peças e equipamentos que, aos poucos, passaram a produzir seus próprios componentes e se transformaram nas primeiras indústrias de autopeças do país, como as metalúrgicas João Wiest e a Puriar. Em 1949 foram inauguradas a Nielson & Irmão, a Marcopolo e a Brasinca S. A. Ferramentas, produtoras de carrocerias para ônibus. Em 1951, surgiu a Companhia Fabricadora de Peças (Cofap), que produzia peças e amortecedores (ANFAVEA, 2006, ALMEIDA, 2008). Foram também realizadas tentativas de construção de um veículo 100% nacional por militares:

No dia 24 de fevereiro de 1951, o presidente da república Getúlio Vargas foi apresentado a um veículo, que seria o primeiro automóvel de passageiro totalmente brasileiro: o Pinar ou “Pioneiro da Indústria Brasileira”. (...) Entretanto, o Pinar não pôde se materializar (...) por conta de uma matéria, citada por Ferraresi, publicada n’O Cruzeiro em março de 1951, onde se afirmava que o Pinar era uma farsa enquanto projeto nacional, porque o

---

<sup>15</sup> No single Brazilian did more to promote road building than politician Washington Luís. As a young man, he had been an avid “sportsman” who frequently participated in raids and was often frustrated by the absence of good roads in São Paulo. As the governor of the state (1920-1924), he created a comprehensive road network that unified São Paulo and tied it to Rio and Minas Gerais. He even drove to the national capital on the new São Paulo to Rio highway to take the oath of office as president of the republic in 1926. In a message to Congress in his first years in office, Washington Luís spoke out on Brazil’s need to embrace automobilidade because cars were more flexible than trains and less expensive than air travel.

motor que equipava o modelo teria sido copiado de um propulsor Volkswagen alemão que um militar “de alta patente” teria trazido na bagagem ao término da sua missão na Alemanha (BRANDÃO, 2011:71-72).

Para driblar o sistema tributário, as montadoras multinacionais instalaram plantas de montagem no Brasil, no qual os veículos eram importados em kits completamente (*complete knocked-down* ou CKD) ou parcialmente desmontados (*semi knocked-down* ou SKD). A Ford instalou sua primeira unidade de montagem no bairro do Ipiranga, em São Paulo em 1919. Nesta planta, a mão de obra era composta principalmente por imigrantes europeus, apesar da qualificação não ser urgente, devido à facilidade de se montar o Ford T. Em 1923, a GM se instalou no mesmo local para a produção de veículos comerciais. Após a Ford e a GM iniciarem a montagem de *kits* de veículos no Brasil, a frota nacional aumentou consideravelmente, atingindo 30 mil unidades em 1920, e oito vezes este número na década seguinte. A International Harvester e a Vemag também instalaram plantas no país, respectivamente em 1926 e 1946, para a montagem dos kits importados (NEGRO, 1997, WOMACK; JONES; ROOS, 2004, FAILLACE JR.; REGO, 2013). Ao longo da década de 1920, as montadoras estrangeiras se uniram aos clubes de automóveis para pressionar os governos e encorajar a compra de novos veículos, tanto através da redução de impostos e taxas sobre as importações, quanto através do financiamento para os consumidores (WOLFE, 2010).

Já na China, em 1901 foram importados os dois primeiros carros que transformaram Xangai na primeira cidade sínica a receber algum tipo de veículo automotivo. Os veículos chegavam ao país trazidos por negociantes estrangeiros durante as primeiras décadas do século XX e os próprios proprietários tinham que organizar seus meios de abastecimento, manutenção e reparo, tendo em vista a infraestrutura defasada (BAKER, 2007).

As primeiras empresas voltadas para o setor automotivo surgiram entre as décadas de 1910 e 1920. No ano de 1910, em Xangai, foi fundada a Fábrica de Reparos de Máquinas, que era uma das duas maiores plantas de reparos automotivos da cidade. Esta firma deu origem à Fábrica de Motores de Xangai. Posteriormente surgiram outras fábricas, como a Kolbenschmidt Shanghai Piston Co., a Planta de Chassis de Xangai e a Companhia de Transmissões Automotivas de Xangai. A primeira tentativa doméstica de produção de veículos foi realizada em 1927 pela Fábrica Militar de Shenyang, que se esforçou para produzir caminhões. Outras iniciativas consistiam de indivíduos e

empresas que procuraram, via engenharia reversa, entender o processo de fabricação dos veículos importados (LI, 2004).

Na China, as montadoras adotaram a mesma estratégia de importação de veículos em kits CKD ou SKD. A Ford exportou seus primeiros veículos para a China em 1913, entre os quais tratores, caminhões e carros de passeio. A GM iniciou suas operações apenas em 1925, com a exportação destes kits de montagem e a Mercedes-Benz instalou uma planta para a montagem de veículos em Xangai ao final da década de 1930 (BAKER, 2007). Na década de 1920, aproximadamente oito mil veículos transitavam pelas maiores cidades chinesas, predominantemente de propriedade estrangeira e de marcas norte-americanas. Na década seguinte, cerca de 25 mil carros de passeio existiam na China, sendo a metade em Xangai. Por volta de 1940, somente a cidade de Xangai possuía uma frota de 30 mil veículos. Os principais fatores que impediram a expansão da produção, ou mesmo o estabelecimento de uma indústria automotiva, na China durante a primeira metade do século XX foram as instabilidades sociais, econômicas e políticas, tanto internas, quanto externas, atravessadas pelo país (TAN, 2013).

Segundo Almeida (2008), embora não possuísse uma montadora, o Brasil na década de 1930 já se incluía na cadeia de valor do setor automotivo, não ainda como fabricante, mas já como consumidor e fornecedor de matérias primas. Neste sentido, podemos afirmar que a China também se inseria nesta cadeia de valor, ainda que enquanto consumidor de automóveis importados.

### **1.3- *Catching up*, reformas pró-mercado e o retorno do ativismo estatal: as três fases de desenvolvimento do setor automotivo no Brasil e na China**

Nosso trabalho parte de uma perspectiva de que as escolhas realizadas no momento da formação das políticas exercem um efeito de estrangimento sobre seu desenvolvimento futuro, em decorrência de uma tendência à inércia das instituições que bloqueiam ou, ao menos, dificultam alterações posteriores. Uma vez que certa trajetória tenha sido adotada, se necessitaria de um grande esforço, ou ao menos de um choque externo para alterar sua a direção e curso. Deste modo, utilizamos o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) para ressaltar a importância da sequência temporal e dos desdobramentos, ao longo do tempo, de eventos e processos político-

econômico-sociais, evidenciando como a trajetória do passado condiciona as possibilidades de escolha no futuro. Nas palavras de Grazziotin e Ávila (2015:116-117):

Por *path-dependence*, o presente é resultado da trajetória anterior. Assim, é preciso entender a história para explicar o presente. Para o institucionalismo, a história interfere na maneira como as sociedades vivem e as instituições de hoje dependem do passado.

Paul Pierson (2004) associou o conceito de dependência da trajetória com os mecanismos de retornos positivos e processos de autorreforço e inferiu que as políticas estariam sujeitas à dependência da trajetória. Sua análise partiu do princípio de que no momento da formação de uma política, em que certas escolhas são tomadas, ocorre uma conjuntura crítica, e que cada passo nesta trajetória implica em um ciclo de autorreforço que torna o custo das demais alternativas proibitivas e cada vez menos prováveis. Assim, os resultados obtidos numa fase inicial de uma sequência se retroalimentam e se reforçam fazendo que prevaleça um determinado padrão, ainda que este padrão seja menos benéfico que uma das alternativas possíveis no início da sequência.

Outro elemento caro a este trabalho são as políticas industriais. As políticas econômicas, que se referem às ações do Estado na perseguição de metas e objetivos, podem ser macroeconômicas, como as políticas monetárias e fiscais, que alteram variáveis agregadas no curto prazo, ou microeconômicas, que afetam atores individuais, como firmas e consumidores no médio e longo prazo. Enquanto as políticas macroeconômicas moldam as variáveis agregadas, como produção, emprego e preços, as microeconômicas determinam a estrutura setorial e a qualidade da produção e dos vetores de empregamento. Dentro das políticas microeconômicas estão as políticas industriais, tecnológicas e de competitividade, foco desta tese.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> São várias as definições de política industrial. Reich (1982) definiu política industrial como as ações do governo designadas para apoiar as indústrias com maior potencial de exportação e de criação de empregos, assim como atividades com potencial para o desenvolvimento da infraestrutura. Pinder (1982), por seu turno, conceituava política industrial de um modo mais amplo, abrangendo todas as políticas que visavam apoiar o setor industrial, partindo de incentivos fiscais e para a P&D, aos programas de criação de campeões nacionais e de apoio às pequenas e médias empresas. Nesta definição se incluem ainda o apoio para a criação de infraestrutura, de instituições, políticas comerciais e medidas para a prevenção de cartéis. Petit e Amable (1998) definiram política industrial como qualquer política que visasse influenciar a estrutura da indústria por meio da modificação do comportamento das empresas ou de melhorar o desempenho industrial através da utilização de medidas microeconômicas, tributárias, de investimento ou de subsídios, objetivando, por exemplo, a promoção da inovação ou o aumento dos padrões de qualidade, incorporando alterações na forma de intervenção do Estado na economia, desde a ampliação da participação do Estado no setor produtivo à política de privatizações, e ainda teria uma distinção regional, funcional ou setorial.

Seguiremos o conceito de política industrial definido por Ha-Joon Chang (1994), entendida como as ações do governo no sentido de apoiar a geração de capacidades produtivas e tecnológicas em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, implicando na divisão entre setores, atividades e agências baseados no potencial de melhoria no desempenho econômico. A questão da política industrial envolve as motivações para que os governos intervenham no desempenho econômico, quais as atividades deveriam ser gerenciadas pelo Estado e quais pelo setor privado e quais esquemas de incentivos o Estado poderia utilizar para influenciar as decisões dos agentes privados. A literatura se dividiu em várias abordagens que procuraram responder a esta pergunta sobre a necessidade de políticas industriais. Neste trabalho, ressaltamos duas destas abordagens.

A primeira é a perspectiva neoliberal, que enfatizou o mercado e seus mecanismos de ajustes, destinando pouco espaço para o Estado. A perspectiva de livre mercado inspirou uma série de políticas partindo do pressuposto que a mão invisível do mercado selecionaria setores e firmas, garantindo a alocação eficiente de capital e trabalho, não havendo, portanto a necessidade de políticas industriais, aqui entendidas como mecanismos de distorção do mercado e de desalocação ou alocação ineficiente dos fatores de produção (PERES; PRIMI, 2009).

A segunda abordagem foi a que sintetizou as perspectivas schumpeterianas, evolucionistas e estruturalistas, afirmando que há espaço para as intervenções públicas e privadas no desenvolvimento industrial. Dentro desta perspectiva, os pesquisadores consideraram as diferenças intrínsecas, qualitativas e quantitativas entre setores e atividades produtivas, as especificidades do conhecimento e da tecnologia, a ausência de mecanismos de ajuste automático e o papel das instituições no desenvolvimento e na transferência dos recursos humanos e financeiros para as atividades econômicas. Nesta interpretação, o Estado pode agir como o regulador ou o promotor do desenvolvimento, pode estar diretamente envolvido na produção, pode financiá-la através de créditos e subsídios, pode garantir mercado através das compras públicas, pode promover a alocação de recursos ou pode promover as conexões entre os agentes econômicos (PERES; PRIMI, 2009).

Assim, a atividade industrial possui uma importância central como motor de crescimento, de acumulação de capital e como fonte de geração de renda e emprego. Do mesmo modo, a inovação é então entendida como o motor da mudança estrutural e, por este motivo, incentivada para se atingir um círculo virtuoso de crescimento. Em todos



os desenvolvimentos históricos, a inovação ocorreu em ambientes onde um aparato das instituições públicas e privadas agiram e moldaram o curso de desenvolvimento (PERES; PRIMI, 2009).

Na trajetória do Brasil e da China, partindo do *path dependence* e da utilização de políticas industriais, encontramos três grandes momentos que marcaram e moldaram o desenvolvimento do setor automotivo, sendo o primeiro a fase de *catching up*<sup>17</sup>, em que a estratégia de industrialização foi planejada e liderada pelo Estado; o segundo a fase de reformas pró-mercado; enquanto o terceiro foi marcado pelo retorno do protagonismo do Estado através das políticas industriais.

### **1.3.1- *Catching up***

Após a Segunda Guerra Mundial, diversos países empreenderam projetos de industrialização deliberada como forma de alavancarem seu desenvolvimento econômico. Era o período do Estado desenvolvimentista e de suas políticas industriais. A questão do desenvolvimento foi alvo de diversas tentativas de explicação ao longo da história:

A ideia de que o ativismo estatal está diretamente associado ao progresso econômico das nações remonta, pelo menos, ao período do mercantilismo (...). O argumento da proteção da indústria infante de Alexander Hamilton e Friedrich List (1841) tornou-se popular em nações emergentes que procuravam reproduzir a trajetória britânica de revolução industrial (...). Da mesma forma, a noção de que o desenvolvimento econômico implica mudança qualitativa das estruturas produtivas, em que as inovações tecnológicas encontram um papel de centralidade, está fortemente assentada na obra de Schumpeter (1911, 1942) e encontra ecos na análise de Marx (1867) (CUNHA, 2015:74).

Na América Latina, esta questão ganhou importância a partir da década de 1950 e 1960, no contexto da criação da CEPAL, dos desdobramentos das teses acerca das relações centro e periferia e da difusão de estudos como os de Raúl Prebisch e de Celso Furtado. Assim, cunhou-se o conceito desenvolvimentismo para designar uma série de características das políticas econômicas que possuíam como objetivo a superação do subdesenvolvimento (GOLDENSTEIN, 1994, FONSECA, 2015).

---

<sup>17</sup> Neste trabalho, a fase de *catching up* também será chamada de equiparação ou de emparelhamento.

Bielchowsky (1988) definiu o desenvolvimentismo como a ideologia de transformação da sociedade, pautada na industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento, e na intervenção e planejamento do Estado – uma vez que somente as forças de mercado são insuficientes para a industrialização. Bresser-Pereira (2006), por seu turno, definiu o desenvolvimentismo como a estratégia deliberada de política econômica para promover o desenvolvimento econômico através do impulso à atividade industrial de propriedade nacional. Assim, o nacionalismo estaria presente na ideologia, o Estado seria defendido pelos empresários, pela burocracia e pelos trabalhadores, a industrialização seria realizada através da substituição de importações e o governo seria ambíguo em relação à inflação e ao déficit público.

Por fim, para Fonseca (2015), o núcleo comum do desenvolvimentismo seria (1) a existência de um projeto articulado, tendo a nação como centro, mas sem que isto significasse a repulsa ao capital externo; (2) a intervenção estatal constante e com respaldo da sociedade e (3) a industrialização como meio de acelerar o desenvolvimento econômico. Presente em todas as análises acerca do desenvolvimentismo estava, subentendida ou explícita, a consciência de alterar o *status quo*. Comumente apareceram como elementos do desenvolvimentismo a burocracia, para formular e executar o projeto; o planejamento econômico; a redistribuição de renda; a reforma agrária; e a instituição de fomento ou banco de desenvolvimento.

Na América Latina, em diversos episódios o Estado desenvolvimentista se valeu de políticas industriais visando à criação de novos setores, à diversificação da estrutura produtiva e ao aumento do peso das atividades intensivas em tecnologia, combinando medidas de proteção comercial e promoção do investimento – nacional e estrangeiro – e utilizando bancos nacionais de desenvolvimento (PERES; PRIMI, 2009).

No Brasil, surgiu uma coalizão abrangente, democrática após 1945 e progressista, que incluiu empresários, classe média, burocracia e trabalhadores, que não excluiu os vínculos existentes entre os setores industrial e financeiro do setor latifundiário exportador, e nem impediu a pressão urbano-popular (BRESSER-PEREIRA; IANONI, 2015, IANONI, 2017).<sup>18</sup> Assim, entre as décadas de 1930 e 1960, o Estado brasileiro se constituiu como um elemento primordial para o desenvolvimento social e econômico. Houve uma disputa sobre o desenvolvimento de uma indústria

---

<sup>18</sup> Contudo, os principais benefícios foram absorvidos pelos setores industriais e financeiros, enquanto as massas rurais foram excluídas (BRESSER-PEREIRA; IANONI, 2015, IANONI, 2017).

nacional na década de 1940 e em relação à participação do capital externo na década seguinte, o que significou a existência de um plano para o desenvolvimento de uma economia mais autônoma, com a presença de uma indústria moderna e predominantemente nacional. Contudo, o teor “nacional” foi logo colocado em segundo plano “em relação aos objetivos de assegurar o atendimento da demanda de artigos da pauta de consumo das nações capitalistas centrais por parte dos segmentos de renda média e alta” (DELGADO, 2015a:13).

A interrupção da importação de veículos durante a Segunda Guerra e o subsequente impacto destas importações na balança de pagamentos no restante a década de 1940 evidenciaram a necessidade de o país ter sua própria indústria automotiva, que ainda iria ter como efeitos a impulsão do desenvolvimento e da industrialização como um todo. A primeira iniciativa de se criar uma indústria automotiva brasileira, partiu do Estado, com a Fábrica Nacional de Motores (FNM), contudo, esta tentativa fracassou. As políticas posteriores excluíram qualquer alternativa de criação de uma empresa automotiva estatal, reduzindo o Estado ao papel de planejador do processo, criador de regras e fiscalizador das ações. No governo Juscelino Kubitschek, em 1956, foi constituído o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), cujo objetivo foi a atração de investimentos diretos estrangeiros para a produção local através de incentivos, como barreiras às importações, e o estabelecimento de taxas de conteúdo local, que beneficiaram as fornecedoras nacionais (BRANDÃO, 2011, LOPES, 2006, SHAPIRO, 1997). A falta de capital e tecnologia nacionais foi respondida pela permissão da entrada das multinacionais, que instalaram subsidiárias e investiram na produção local (HEILMANN; SHIH, 2013). Delgado (2001) destacou que este processo demonstrou-se limitado em termos de criação de um sistema nacional de inovação, pois as empresas brasileiras optaram pela aquisição de bens de capital estrangeiros e pelas alternativas de licenciamento, enquanto as multinacionais não trouxeram suas operações de pesquisa e desenvolvimento para o país, resultando no fim da indústria automotiva local independente.

Como resultado, a multinacional foi incorporada de forma precoce na malha industrial brasileira e sem exigências de transferência tecnológica. A existência de uma estratégia de industrialização via substituição de importações, aliada ao controle das multinacionais sobre as atividades de fronteira tecnológica e à facilidade na aquisição de licenciamento para a produção local e bens de capital, enfraqueceu as disposições inovativas das empresas nacionais (SILVEIRA, 1999, DELGADO, 2015a).

No Leste Asiático emergiram os *Developmental States*, países em que a política pública foi voltada para a construção de novas estruturas produtivas e capacidades tecnológicas, similares em diversos pontos com os estados desenvolvimentistas latino-americanos.<sup>19</sup> As políticas daqueles países pouco tinham de experimento original, se baseando em reflexões prévias sobre o desenvolvimento e sobre a possibilidade de países retardatários criarem condições de superar seu atraso, corrigindo as falhas de mercado por meio de políticas ativas de industrialização. Apesar de suas diferenças internas, os *Developmental States* possuíam em comum a orientação exportadora, os investimentos em capital humano e a intervenção estatal, se diferenciando nos instrumentos utilizados, nos objetivos industriais e no contexto industrial dos países da América Latina, além de terem sido mais avessos ao capital externo (CUNHA, 2015).

A China, por seu turno, experienciou um tipo distinto de transformações. Desde a Revolução de 1949 e a tomada do poder político pelo Partido Comunista Chinês (PCC), o país se voltou para um modelo socialista e estabeleceu uma política de desenvolvimento marcada pelo planejamento central, que impunha metas de produção e de investimento às unidades industriais e um sistema de requerimento de gêneros alimentícios do setor rural (SAICH, 2001, NAUGHTON, 2006).

A partir de 1953, a atuação do governo era realizada por meio de Planos Quinquenais adaptados do modelo soviético. Os Planos foram os mecanismos básicos de planejamento do governo central, utilizados para o estabelecimento de metas e objetivos e para o desenvolvimento de setores estratégicos que se encontram em estágios mais atrasados de desenvolvimento, e definiram o funcionamento das fábricas, da agricultura e do comércio, desde o que produzir, o quanto produzir, aos preços. Os Planos também dirigiram as relações entre Estado e empresas, em que o Estado controlava o mercado e a alocação de recursos, cabendo aos setores produtivos atingirem as metas estabelecidas (MIDDLESWORTH, 2013). Em suma, os Planos Quinquenais são os guias da ação dos governos central e locais e do projeto nacional de sociedade (DELGADO, 2015a).

O PCC desenvolveu uma forma de *policy making* baseada na experimentação e na flexibilidade, chamada de *guerrilla policy*. De acordo com Heilmann e Perry (2011),

---

<sup>19</sup> Chalmers Johnson (1982), Robert Wade (1990) e Alice Amsden (1989) foram os autores que destacaram a importância do Estado em países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, contrariando o diagnóstico de que o sucesso destes países se deu em função do mercado.

se tratava de uma política capaz de responder aos dilemas com táticas evasivas ou criativas. Deste modo, desde os primórdios, as políticas governamentais foram concebidas como sujeitas a mudanças – estando em seu cerne a necessidade de fluidez para que não haja gargalos -, além de serem processos de contínua improvisação e ajustamento, baseados mais na experiência prática que na teórica. Embora o controle sobre a tomada de decisões estivesse no topo da liderança, a implementação e a operacionalização eram de responsabilidades locais.

Na década de 1950, a China procurou o auxílio da URSS para a implantação de sua indústria automotiva, que passou a produzir modelos de origem soviética ou do leste europeu a partir de 1956. Posteriormente, Mao Tsé-Tung procurou industrializar o país através da criação de novas montadoras em cidades estratégicas como Xangai, Pequim e Nanquim, proibindo a importação de veículos (KABUTH, 2003, TANG, 2012).

Assim, no período de *catching up*, Brasil e China implementaram políticas para a instalação de um setor automotivo. Foram projetos distintos que resultaram em trajetórias díspares. Ambos instalaram seu setor automotivo com auxílio estrangeiro, seja na forma de entrada de multinacionais ou na ajuda direta de aliados externos. O setor foi protegido da concorrência externa, de forma a preservar a indústria nacional, em que se pensava que seria possível alcançar o desenvolvimento econômico dos países centrais através da industrialização e do setor automotivo, principalmente no caso do Brasil (SHAPIRO, 1997).

### ***1.3.2- O período das Reformas***

Profundas transformações ocorreram entre as décadas de 1970 e 1980 no cenário internacional, impactando o Brasil e a China. Reforçaram-se as críticas ao modelo do Estado de Bem-estar e do desenvolvimentismo e, com o avanço do discurso e agendas neoliberais, o papel do Estado começou a ser questionado. Em paralelo, ocorreu a revolução tecnológica da década de 1970; se aprofundou o processo de globalização, no qual capital, produção, mercado de trabalho, informação e tecnologia eram pensados além das fronteiras nacionais, enquanto os EUA procuraram retomar sua hegemonia frente aos países centrais; e tinham início os regimes de Reagan nos EUA e de Thatcher no Reino Unido.

As antigas coalizões desenvolvimentistas entraram em crise, emergindo em seu lugar coalizões neoliberais, principalmente a partir de 1979, que tenderam a ser mais restritivas, associando os rentistas, a classe financeira e os chefes das grandes empresas (BRESSER-PEREIRA; IANONI, 2015). Neste período, os setores da burguesia vinculados ao investimento produtivo (indústria e agro-negócio) ficaram em segundo plano na hierarquia de poder e recorreram ao rentismo para a redução dos riscos de investimentos. Por seu turno, a precarização do trabalho e a redução dos níveis salariais mitigaram o poder de barganha dos trabalhadores (IANONI, 2016 e 2017).<sup>20</sup>

Concomitantemente, ocorreram a crise econômica e a crise do Estado. Na primeira, países centrais e periféricos observaram suas taxas de crescimento se reduzirem, enquanto na segunda, se percebia um movimento de crises fiscal, da forma de administração, de intervenção do Estado na economia e das políticas sociais. Ao Estado eram atribuídas as menores taxas de crescimento e a elevação das taxas de desemprego e de inflação. Como resposta, deram-se início às reformas econômicas em direção a uma maior participação do mercado e ao Estado mínimo, abrindo espaço para a adoção progressiva do programa neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 1998, OLIVEIRA, 2003).

Sob ataque, as políticas de cunho desenvolvimentista atravessaram um período de declínio. Os ideais neoliberais, que priorizam a estabilidade econômica e o controle inflacionário, gradualmente começam a ter um maior peso, com suporte das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial (GOLDENSTEIN, 1994, CANO, 1999). As políticas perderam seu papel de liderança na condução ou incentivo à industrialização: “Naquela década [1980], a política industrial tornou-se uma espécie de ‘palavra ruim’ que não deve ser pronunciada em discursos políticos ‘corretos’” (PERES; PRIMI, 2009:32, tradução nossa).<sup>21</sup> As antigas políticas que pressupunham um país fechado e autárquico não eram consideradas efetivas no novo contexto de aceleração da revolução tecnológica e da globalização da economia, sendo excluídas pela reforma econômica nas décadas de 1980 e 1990. Deste modo, as políticas foram reorganizadas, transformando-se em políticas de promoção da concorrência e de estímulo - não mais de

---

<sup>20</sup> Segundo Bresser-Pereira e Ianoni (2015), até a década de 1970, havia uma solidariedade entre os ricos, classe média e pobres, uma vez que estavam numa mesma nação e competindo com outras nações, apesar dos conflitos internos. Com a globalização, as elites, tanto dos países desenvolvidos quanto dos em desenvolvimento, se tornaram mais globalizadas, enfraquecendo seu compromisso com o povo e com a nação.

<sup>21</sup> In that decade [1980], industrial policy became a sort of ‘bad word’ not to be pronounced in ‘correct’ political discourses.

proteção -, priorizando agora as privatizações, a redução do Estado a um papel regulatório ou subsidiário para o crescimento econômico, a eliminação de subsídios para o equilíbrio das contas públicas e fortalecendo a percepção de que o investimento público, muitas vezes, sofria de falta de planejamento e era marcado pela corrupção (BRESSER-PEREIRA, 1998).<sup>22</sup>

A América Latina, como um todo, enfrentava uma prolongada crise de endividamento e foi neste contexto que as formulações do “Consenso de Washington”, enfatizando a privatização, a desregulamentação e a liberalização do comércio, ganharam espaço. As políticas de substituição de importações, presentes nos países em desenvolvimento até a década de 1970 - apesar de bem sucedidas em alguns aspectos, ao estimularem o crescimento, criarem mercados internos protegidos e fomentarem o investimento privado nacional -, foram consideradas pelos defensores do “Consenso” como as razões pela crise prolongada nesses países a partir do final da década de 1970.<sup>23</sup> A adoção do neoliberalismo na América Latina deu pouca atenção ao desenvolvimento dos elementos institucionais, priorizando o “enxugamento” do Estado, ao invés de torná-lo mais eficaz, restringindo suas funções à manutenção da estabilidade macroeconômica e ao fornecimento de educação (RODRICK, 2002). Por fim, a globalização, que foi levada a cabo com mais intensidade durante a década de 1990, exigia uma irrestrita e rápida integração ao mercado internacional.<sup>24</sup>

No Brasil, até a década de 1970, o Estado havia ocupado um lugar central na estratégia de desenvolvimento. O país havia se utilizado do endividamento externo para bancar os projetos nacionais (como petróleo, indústria, infraestrutura e agroindústria),

---

<sup>22</sup> Peres e Primi (2009) afirmaram que durante a era neoliberal, as políticas industriais na América Latina podem ser chamadas de políticas de competitividade. O Brasil, por exemplo, elaborou políticas específicas para determinados setores, tendo como base a análise do papel do setor na competitividade nacional e suas conexões com o desenvolvimento tecnológico e a participação no comércio mundial.

<sup>23</sup> Para Rodrik (2002), pelo contrário, a explicação para a longa crise da década de 1980 estaria na incapacidade destes países em ajustarem sua política macroeconômica aos choques externos, como o abandono das taxas de câmbio fixas de Bretton Woods, às duas crises do petróleo da década de 1970, à queda no preço das *commodities* e ao choque da taxa de juros no início dos anos 1980. Esta incapacidade institucional em administrar os conflitos provocados pelo contexto externo explicaria as razões pelas quais a América Latina estagnou e entrou em crise, enquanto os países do Leste Asiático rapidamente se adaptaram, ajustando suas políticas macroeconômicas. Outros elementos apontados e que aprofundaram a crise foram a não realização de uma reforma agrária e o alto grau de desigualdade sócio-econômica nos países latino-americanos.

<sup>24</sup> Todavia, a liberalização do Consenso de Washington não foi uma liberalização total. Comércio, investimentos e o sistema financeiro foram exemplos de recomendações amplamente difundidas pelo *establishment* internacional. Contudo, as liberalizações da mobilidade da mão de obra e da tecnologia não ocorreram. Mesmo a liberalização comercial foi seletiva, como por exemplo, no caso dos EUA, que propuseram liberalização em alguns setores, de brinquedos a produtos químicos, mas não a estendeu para o setor têxtil, de aço e de produtos primários, o que poderia afetar sua economia (RICUPERO, 2002).

diversificou sua pauta exportadora e integrou seu setor produtivo. Contudo, diante deste novo cenário, se moveu em direção às diretrizes neoliberais. Para Bresser-Pereira (2007b) foram quatro razões para o fim da hegemonia do desenvolvimentismo no Brasil: (1) a crise da década de 1980, que determinou o fim da proteção à indústria doméstica e do modelo de substituição de importações; (2) o fim da coalizão nacional-desenvolvimentista com o golpe de 1964; (3) a crise da dívida, que resultou na depreciação cambial e na hiperinflação e (4) a expansão do ideário neoliberal pelas agências multilaterais.

A postura anti-intervencionista ganhou o apoio do empresariado, que questionava o gigantismo estatal durante o Regime Militar e, na década de 1970, articulou a “Campanha contra a Estatização”. O Estado, por seu turno, se voltava para as questões da estabilização macroeconômica e as políticas de curto prazo, deixando em patamares inferiores a retomada de uma agenda desenvolvimentista, de políticas industriais ou de repensamento da inserção internacional do país:

Todas as formas de coordenação foram abandonadas. A sequência de planos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento científico e tecnológico foi interrompida, metas e programas setoriais foram desativados. Os instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica (SUZIGAN; FURTADO, 2006:172).

Após a redemocratização, num contexto de propagação do receituário neoliberal e do temor empresarial a respeito da afirmação das vias políticas de esquerda, formou-se uma coalizão para a implantação de reformas de mercado. Apesar de já um ambiente econômico profundamente internacionalizado, as reformas promoveram a eliminação constitucional entre empresa nacional e estrangeira e a abertura de atividades de telecomunicações e de extração mineral ao capital externo, objetivaram a redução do custo Brasil, a atração de capital estrangeiro e a exposição das empresas nacionais à competição com produtos importados para o aumento de sua produtividade. A presença do Estado na economia foi ainda mais reduzida, com as privatizações, a suspensão de monopólios, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a realização de reformas na administração pública, no sistema previdenciário e nas leis trabalhistas, nestes, sem êxito total. As reformas não preservaram o controle do Estado sobre o fluxo de capitais e sobre o câmbio para a proteção da indústria nacional, apesar de terem sido



mantidos os bancos públicos, como o BNDES, e empresas estatais estratégicas, como a Petrobrás (DELGADO, 2015a).

Como resultado, a indústria foi levada à competição externa para ganhar maior eficiência, produtividade e competitividade. As multinacionais, por seu turno, ao reestruturarem suas plantas, modificaram a origem de seus equipamentos e insumos, desnacionalizando as relações interindustriais (CANO, 1999). Contudo, foram mantidas algumas políticas setoriais, principalmente de fomento à competitividade, como para o setor automotivo.

Mesmo a China não atravessou incólume a onda neoliberal. Na década de 1970, o país convivia com indicadores sociais positivos, mas certos limites estavam evidenciados, como na diversificação dos bens de consumo e nos episódios recorrentes de crise de abastecimento de produtos alimentícios. O governo reconheceu que o planejamento central, embora contribuísse para a estabilidade econômica, limitava o desenvolvimento do país. Deste modo, as políticas haviam tornado economia estagnada e ineficiente, em primeiro lugar porque o sistema era controlado pelo governo central, havendo pouco incentivo para empresas e trabalhadores; em segundo lugar, pela ausência da competição de mercado; e, em terceiro, devido aos controles sobre preços e produção que causavam distorções na economia (MIDDLESWORTH, 2013).

A partir de 1979, foram iniciadas reformas para combater estes problemas e mover a China em direção a uma economia de mercado, ao mesmo tempo em que se preservava a estrutura Partidária e do Estado. Tal qual no período anterior, a China se valeu de experimentações delimitadas localmente que, caso provassem eficazes, eram propagadas por todo o país (HEILMANN; PERRY, 2011). Primeiramente, ocorreu um processo de descentralização. Aos governos locais foram concedidas maiores quantidades de recursos e responsabilidades. O governo central mantinha o planejamento das políticas, mas caberia aos governos locais sua implementação e monitoração (CHU, 2011). Apesar da descentralização, que ampliou os poderes e recursos dos governos locais, o governo central reteve controle sobre a aprovação do investimento estrangeiro, sobre o câmbio e sobre a disponibilidade de moedas estrangeiras (LIU, 2005, LO; WU, 2014). O governo ainda iniciou reformas graduais no sentido do livre mercado, abrindo a economia do país para investimentos externos e para o comércio internacional e dirigindo reformas para o estabelecimento gradativo da propriedade privada (SAICH, 2001, NAUGHTON, 2006).

Ao contrário de uma estrutura monolítica, emergiram dentro do PCC coalizões com abordagens distintas acerca do papel do Estado na economia. Estas coalizões chegaram ao poder em períodos distintos, aplicando sua visão acerca do papel do Estado e controlando instituições importantes, como a Comissão de Planejamento do Estado ou a Comissão Econômica do Estado.

Entre 1980 e 1988, o poder foi controlado pela coalizão a favor da liberalização do mercado, que almejava reduzir a intervenção do estado e aumentar a desregulamentação econômica. Esta coalizão teve como patrono Zhao Ziyang, primeiro ministro entre 1980 e 1988. Todavia, teve uma primeira crise com a ocorrência dos eventos de 1989, com a queda de Zhao Ziyang e a coalizão sendo sustentada em torno de Deng Xiaoping até 1992.

Do outro lado, havia a coalizão de planejamento imperativo que estabelecia um contraponto ortodoxo socialista para o campo a favor da liberalização do mercado. Eles defendiam a intervenção do estado no nível das empresas e um planejamento verticalizado do topo para a base, tendo como expoente Chen Yun, um dos vice-presidentes do PCC entre 1956 e 1966 e 1978 e 1982. Esta coalizão se encastelou na Comissão de Planejamento do Estado, se dissolvendo na década de 1990, quando passaram a admitir a combinação da coordenação do mercado com a intervenção estatal.

Outras duas correntes só emergiram com maior força na década de 1990, muito embora estivessem presentes nos debates da década anterior. Elas defendiam a política industrial, mas com abordagens distintas, uma defendendo a política setorial e a outra uma abordagem trans-setorial, ambas tendo como expoente Ma Hong (1920-2007) – economista e pesquisador favorável às políticas japonesas - e pessoal na Comissão de Planejamento e na Comissão Econômica do Estado. Após 1992, a coalizão a favor de políticas industriais setoriais chega ao poder com Jiang Zemin, secretário-geral do PCC entre 1989 e 2002, e Zhu Rongji, primeiro ministro do Conselho de Estado entre 1998 e 2003, enfraquecendo gradualmente os defensores de maior liberalização (HEILMANN; SHIH, 2013)

Após a morte de Mao, não era mais possível o expurgo de membros do PCC com visões destoantes da liderança. Assim, os defensores das políticas industriais se encastelaram em algumas instituições chaves do planejamento econômico e gradualmente impuseram a política industrial na agenda do país. As instituições eram a Comissão de Planejamento do Estado, a Comissão Econômica do Estado e a Comissão de Reforma Estrutural do Estado. Cada uma destas comissões tinha diferentes

preferências e propagavam conceitos políticos e ferramentas distintas. Para a Comissão de Planejamento do Estado, a política industrial agiria como um paradigma defensivo para a manutenção de áreas chave de intervenção governamental. Já a Comissão Econômica do Estado almejava estabelecer instituições que serviriam como elo de contato entre o governo e a indústria. Para a Comissão de Reforma Estrutural do Estado a política industrial serviria como um paradigma de transição que reduziria a intervenção do governo e de seus planejadores socialistas (HEILMANN; SHIH, 2013).

Na China, o termo política industrial surgiu pela primeira vez no Sétimo Plano Quinquenal, ainda que se referisse a um ajustamento da estrutura industrial. Em 1987, Zhao Ziyang, dirigente e reformista pró-mercado, afirmou que a política industrial ajudaria a renovar os tradicionais instrumentos de planejamento e alocar recursos corretamente, fortalecendo a coordenação do mercado. Todavia, a implantação das políticas foi atrasada devido à falta de um consenso interno e à transferência de atribuições sobre a política industrial entre as agências de governo (HEILMANN; SHIH, 2013). No ano seguinte, o governo estabeleceu o Departamento de Política Industrial e, em 1994, estabeleceu um quadro para as políticas industriais, definindo metas para o ajustamento e a atualização da estrutura industrial, da organização, do desenvolvimento tecnológico e da alocação de recursos (CHU, 2011, MIDDLESWORTH, 2013).

O desafio para os líderes chineses durante as duas primeiras décadas de reforma foi a escolha de qual via de desenvolvimento levaria o país rumo a criação de indústrias competitivas. Mais que se basear na divisão internacional do trabalho, ditada pelas vantagens comparativas, o governo optou pelo desenvolvimento de setores e firmas que fomentariam a atividade empreendedora e a criação de efeitos de linkage e *spillovers* sobre a economia como um todo (THUN, 2006). Assim, China procurou nos exemplos de seus vizinhos do leste asiático elementos para a constituição de suas políticas industriais.<sup>25</sup> Os *policy-makers*, contudo, não estavam procurando transpor para o país todo um modelo econômico de sucesso, mas sim práticas de sucesso que

---

<sup>25</sup> A falta de capital era um dilema em todos os países em desenvolvimento. À China se apresentaram dois modelos. O primeiro foi a permissão da entrada das multinacionais, que instalaram subsidiárias e investiram na produção local, como no Brasil. O segundo foi a limitação da entrada das multinacionais, ao mesmo tempo em que o país comprava tecnologia externa e fomentava o desenvolvimento de campeões nacionais, como no Japão e na Coreia do Sul. A China utilizou uma combinação das duas perspectivas. Por um lado, o governo permitiu a entrada das multinacionais em *joint ventures*, pois o país necessitava de capital, tecnologia e experiência. Por outro, o governo se comprometeu com o desenvolvimento da indústria nacional (HEILMANN; SHIH, 2013).

permitiriam passos incrementais e de baixo risco para resolver os principais gargalos no sistema econômico (KROEBER, 2011, HEILMANN; SHIH, 2013).<sup>26</sup>

Na década de 1990, ocorreram mais reformas, em 1992, com a intensificação da política de atração de multinacionais via *joint ventures* e de diversas medidas de reformas fiscal, corporativa e do sistema financeiro, e em 1998, com a redução da área de atuação das empresas estatais para os setores pilares e estratégicos; a regulação e recapitalização dos bancos públicos; a reconfiguração do sistema de administração pública, com a extinção de ministérios; a criação de instituições mais enxutas; a legalização das atividades econômicas de propriedade privada; e a permissão da entrada de capitalistas no PCC (SAICH, 2001, NAUGHTON, 2006).<sup>27</sup>

Durante as primeiras décadas das reformas, predominou o chamado autoritarismo fragmentado na formulação e implementação das políticas na China (LIEBERTHAL; LAMPDON, 1992, CHIN, 2010). De acordo com este sistema, abaixo do topo do sistema político as estruturas governamentais são fragmentadas verticalmente e a coordenação entre as diferentes estruturas burocráticas somente pode ser alcançada caso exista uma agência coordenadora com poder suficiente. Assim, órgãos burocráticos de mesmo poder hierárquico barganham intensamente sobre recursos escassos e, muitas vezes, a decisão somente é alcançada com a interferência de uma autoridade superior.

De acordo com Chung (2011), houve permanências das práticas de governança imperial durante a era Mao, garantindo a união e estabilidade política. O controle ideológico, entre as décadas de 1950 e 1960, foi efetivo, apesar dos rompimentos no sistema administrativo, garantindo que as diretrizes centrais consistentemente superassem o arbítrio local. Assim, após Mao, a descentralização ampliou o poder dos governos locais e das empresas, tornando os governos locais mais propensos a promoverem seu próprio desenvolvimento em detrimento dos objetivos nacionais e as relações centro-local mais conflituosas, apesar da manutenção do sistema de

---

<sup>26</sup> O Japão, por exemplo, era visto como muito mais próximo e compatível com a China que os países ocidentais. A China procurou atrair oficiais e economistas japoneses, que agiram como conselheiros do governo chinês e estabeleceu rede de trocas de experiência formal e informal, como o *Chinese-Japanese Exchange Forum on Economics* e a *Joint Conference of Chinese and Japanese Economists*.

<sup>27</sup> As reformas chinesas, todavia, não conduziram à plena flexibilização dos fluxos de capital e do câmbio, pois estes eram mecanismos fundamentais para a expansão das exportações e para produção do mercado e das empresas domésticas. Ao mesmo tempo, preservava-se um controle forte sobre o investimento estrangeiro, através do Catálogo para Orientação do Investimento Estrangeiro na Indústria (KABUTH, 2003, TANG, 2012, DELGADO, 2015a).

nomenklatura<sup>28</sup> (THUN, 2006, BRØDSGAARD, 2012). As políticas das décadas de 1980 e 1990, resultados de disputas entre aqueles que defendiam o estilo anterior de planejamento central e os defensores das reformas pós-1978, se tornaram muito mais compromissos que elementos de uma estratégia de desenvolvimento (KROEBER, 2011). Feitas no centro do governo chinês, elas eram crescentemente maleáveis na medida em que passaram a ser responsabilidade dos governos locais e nos objetivos políticos de várias agências e regiões encarregadas da aplicação das políticas (MERTHA, 2009).

Assim, em meados da década de 1970, tanto o Brasil quanto a China identificaram inúmeras dificuldades decorrentes das políticas e medidas adotadas durante o processo de *catching up*. Em momentos diferentes, ambos os países praticaram reformas de mercado com o objetivo de superar os dilemas resultantes da estratégia anterior. Contudo, as crises nas economias asiáticas, russa, brasileira e argentina em finais da década de 1990 e na virada para o século XXI, tanto enfraqueceram as perspectivas que defendiam a ação desimpedida dos mercados na promoção do desenvolvimento, quanto fortaleceram as concepções a favor da expansão da atuação do Estado para além da estabilidade macroeconômica e da segurança jurídica. Neste período, ocorreu o recrudescimento das ações do Estado através da retomada das políticas industriais, reduzindo a perspectiva de primazia do mercado sobre a expansão econômica. Brasil e China buscaram no estabelecimento de políticas industriais para o combate aos novos dilemas, principalmente no que se refere à inserção no mercado mundial, à inovação tecnológica e à busca de alternativas para o futuro. Embora subsistissem na década de 1990, sob as medidas de atração de capital externo e expansão das exportações, as políticas industriais voltaram ao centro da ação governamental, muito embora esta retomada ocorreu em períodos, ritmos e intensidades distintos (BRESSER-PEREIRA, 1998, DELGADO, 2015a).

No Brasil, a coalizão neoliberal mostrou seus limites, sendo incapaz de promover o crescimento, emprego e renda demandados pela sociedade. O setor produtivo passou a questionar os resultados das políticas de teor neoliberal, que havia resultado na desnacionalização e desindustrialização (DINIZ; BOSCHI, 2003). O mesmo empresariado que questionou o gigantismo estatal na década de 1970, agora reclamava por políticas industriais mais ativas. Fernando Henrique Cardoso, já em seu

---

<sup>28</sup> Este sistema será abordado no capítulo 3.

segundo mandato, retomou algumas medidas de política industrial, como os fundos setoriais, que serviriam ao financiamento de atividades voltadas para a inovação, através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e os Fóruns de Competitividade da Indústria, herdeiros das Câmaras Setoriais dos governos Sarney e Collor (DE TONI, 2013).

Na China, por seu turno, após a entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), uma coalizão mais crítica ao mercado chega ao poder com Hu Jintao e Wen Jiabao. Estes promoveram políticas que visaram contornar os efeitos nefastos do mercado, como a desigualdade social e a poluição, em direção à construção de uma "sociedade harmônica" e retomando políticas industriais, com o apoio das coalizões do PCC altamente influenciadas pela experiência japonesa e do Leste Asiático e com uma abordagem trans-setorial (HEILMANN; SHIH, 2013, DELGADO, 2015a).

### ***1.3.3- Retorno***

Como vimos, no caso do Brasil, gradualmente, as políticas de cunho neoliberal perderam suporte da sociedade e, até mesmo, do próprio empresariado. O desenvolvimento econômico prometido não ocorreu e foram evidenciadas as graves consequências do neoliberalismo, como ampliação da pobreza, da concentração de renda e da vulnerabilidade externa (VIEIRA, 2017). A partir deste momento, a questão do desenvolvimento foi retomada na agenda econômica, naquilo chamado de novo desenvolvimentismo, visto como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas utilizado no início do século XXI pelas nações de desenvolvimento médio para alcançar os países desenvolvidos, tendo como ideais a recuperação da possibilidade de uma solidariedade mínima entre as classes sociais e a criação de um projeto nacional baseado nos setores industriais e nos burocratas (BRESSER-PEREIRA, 2006 e 2007a).

O novo desenvolvimentismo reconheceu que as reformas econômicas, tais como a desregulamentação e a desburocratização, foram insuficientes enquanto projeto nacional. Neste sentido, o desenvolvimento somente seria retomado através da diminuição da taxa de juros, da ampliação do investimento produtivo e da adoção de um câmbio competitivo. De acordo com De Toni (2013), a difusão do novo desenvolvimentismo foi resultado de movimentos teóricos e políticos ocorridos na

passagem da década de 1990 para 2000. Ele ainda apontou como fatores (1) o fracasso das políticas liberais da década de 1990, repercutido inclusive por organismos multilaterais, (2) o surto de trabalhos acadêmicos retomando as teses keynesianas e estruturalistas, (3) e a vitória de coalizões de orientação política progressista por toda a América Latina.

Para Bresser-Pereira (2006), o novo desenvolvimentismo preservou parte dos atributos do núcleo central do velho desenvolvimentismo, sendo novidade a incorporação da disciplina fiscal. Já para Carneiro (2012) e Bastos (2012), o chamado "social-desenvolvimentismo" incorporou a redistribuição de renda como novo elemento em relação ao antigo. Diniz (2011) sintetizou o novo desenvolvimentismo em seis pontos: (1) fortalecimento da crítica à globalização; (2) fortalecimento da crítica à diminuição do papel do Estado na econômica; (3) questionamento da teoria da convergência, (4) constatação das distintas estratégias para definir prioridades nas agendas nacionais, (5) existência de alternativas à trajetória dominante de desenvolvimento e (6) autonomia das nações em busca de seus objetivos.

Em geral, foram atribuídas três diferenças em relação ao antigo e ao novo desenvolvimentismo. No novo, o papel do Estado foi reduzido e combinado ao mercado e à elite empresarial; não se tolerou, tal como antes, o déficit fiscal; e a ênfase se voltou para a exportação de produtos de maior valor agregado. O protecionismo, a defesa de um câmbio competitivo e certos níveis de inflação foram admitidos com grau de variação.

Todavia, para Fonseca (2015) devem ser aprofundados os estudos acerca do novo ou social desenvolvimentismo, uma vez que (1) as respostas destes governos, como à crise da balança de pagamentos ou as políticas pós-2008, podem ser intervencionistas, mas não necessariamente desenvolvimentistas por não possuírem estratégias de longo prazo; (2) do mesmo modo, a redistribuição de renda sem um projeto de industrialização de longo prazo também não se enquadra no núcleo do desenvolvimentismo; e (3) a desindustrialização ou reprimarização, ainda que seja um fenômeno internacionalmente observável, faz com que seja difícil incluir no conceito de desenvolvimentismo a exclusão do setor industrial.

Na América Latina, desde o início do século XXI, alguns países voltaram a utilizar as políticas industriais, focando agora em incentivos à inovação (PERES, 2006, PERES; PRIMI, 2009, KUPFER, 2009, REZENDE, 2013). Entretanto, os desdobramentos do período de reformas de mercado e do avanço neoliberal, como a

globalização, a crise do Estado de Bem-estar, o retorno do neoliberalismo e os acordos comerciais multilaterais, bilaterais ou regionais, reduziram a liberdade dos Estados nacionais em adotarem políticas desenvolvimentistas. Neste sentido, alguns mecanismos de estímulo da produção doméstica, ainda que orientada para a exportação, tiveram seu uso banido ou restrito (RODRIK, 2004, CUNHA, 2015). Delgado (2015a) destacou como constrangimentos para a implantação de políticas industriais os padrões para a concessão de financiamento do Banco Mundial e do FMI e os acordos na esfera da OMC, relativos à propriedade intelectual (TRIPS), subsídios e medidas compensatórias (SCM), compras públicas (GPA) e regulação do comércio e do investimento (TRIMS). Os signatários destes acordos da OMC são obrigados a cumprirem suas regras, o que de certa forma, reduzem o escopo e a escala das políticas de desenvolvimento, embora Shadlen (2005) tenha destacado que existam brechas significativas a serem aproveitadas e Cunha (2015) ressaltado que as políticas industriais podem atuar no desenvolvimento de novas tecnologias, no desenvolvimento regional e na sustentabilidade ambiental, contornando diversas restrições.

Atualmente, as políticas industriais estão a favor de atividades mais dinâmicas, independente delas estarem localizadas na indústria, no setor de serviços ou na agricultura (RODRIK, 2004). Na política industrial contemporânea, o elemento central é a capacidade de inovação das empresas, sem mitigar a importância da criação da infraestrutura necessária de ciência e tecnologia, do treinamento de pessoal qualificado para pesquisa básica e aplicada, do estabelecimento de um ambiente de negócios favorável, da criação de uma legislação adequada aos direitos de propriedade intelectual e da redução das incertezas do investimento empresarial em inovação.

Delgado (2015a) destacou quatro aspectos que justificam a retomada das políticas industriais pelo Estado. O primeiro diz respeito ao custo de descoberta, ou seja, envolve os esforços para o aprendizado de conteúdos explícitos e implícitos e para a adaptação do procedimento ao contexto, que pode fazer com que os empresários se sintam desestimulados em se envolverem com o processo de aprendizado e adaptação. Deste modo, é preciso que o Estado se envolva para o fortalecimento e apoio a estes esforços. O segundo aspecto se relaciona com a integração interna e externa da economia. As políticas devem seguir este objetivo estabelecendo conexões entre os diversos setores, através de uma articulação interna entre salário, consumo e produção, e externa, via exploração das vantagens comparativas, além de procurar produzir artigos de alta tecnologia. O terceiro aspecto diz respeito aos obstáculos derivados das



estratégias de equiparação empreendidas pelos países semi-periféricos - como a eclosão de episódios de redução do ritmo do crescimento econômico -, sem que se tenha ocorrido a eliminação da distância que os separam dos países centrais, chamado de armadilha da renda média. O quarto aspecto consiste na construção de uma perspectiva de futuro, explorando as janelas de oportunidade nos períodos de transição, que possibilitam a passagem de um país semiperiférico ao centro do sistema econômico. Para tanto, é preciso dispor de um sistema de ciência e tecnologia articulado com o empresariado e de políticas imunes aos ciclos políticos e macroeconômicos.

Antônio Barros de Castro (2011) identificou três tipos atuais de políticas industriais: as de busca do futuro, as de reposicionamento das empresas e as de proteção a atividades ameaçadas. Cada tipo possui instrumentos específicos, seja na criação de medidas ou de arranjos institucionais, na coordenação governamental ou nas relações entre o setor público e o privado.<sup>29</sup>

No Brasil, a vitória de Lula em 2002 provocou uma alteração na relação de forças entre as classes e frações, resultando num maior equilíbrio de poder entre os setores do capital e do trabalho. Assim, em conjunto com os efeitos da perda de dinamismo do setor produtivo e da precarização do trabalho, empresários e trabalhadores constituíram uma coalizão social-desenvolvimentista (IANONI, 2016).<sup>30</sup> Até 2006, ocorreu uma fase neoliberal. Os resultados destes três primeiros anos de

---

<sup>29</sup> No Brasil, o setor automotivo se enquadraria nas políticas de reposicionamento, que consiste em uma estratégia de adaptação, visando ainda o desenvolvimento tecnológico e as inovações, mas sem a perspectiva de alteração no paradigma produtivo ou tecnológico dominante. Contudo, num setor predominante formado por multinacionais, é preciso considerar os limites destas políticas e associá-las aos dilemas ambientais, de mobilidade urbana e de competitividade global da economia. Embora o setor automotivo não esteja na fronteira tecnológica, ele é capaz de absorver inovações derivadas de outras áreas. Os outros tipos de política contemplados por Antônio Barros de Castro (2011) são as políticas de busca de futuro, que almejam impulsionar setores próximos à fronteira tecnológica, estabelecendo frentes estratégicas e capazes de estabelecer novos paradigmas produtivos ou tecnológicos, e envolvem financiamento para a produção, apoio estatal à P&D, estímulo às interações entre o setor privado e às instituições de ensino e pesquisa; e as políticas de proteção às atividades ameaçadas que partem de uma estratégia de entrenchamento, na tentativa de proteger o setor nacional da competição de mercadorias importadas e mais baratas, muito embora, este setor possua pequeno impacto na dinâmica tecnológica do país.

<sup>30</sup> Segundo Singer (2015 e 2016), foram estabelecidas duas coalizões contrapostas. A primeira, chamada de rentista, formada pelo capital financeiro e pela classe média tradicional, e a segunda, composta pelo empresariado industrial e frações da classe trabalhadora, chamada de produtivista. O governo faria uma arbitragem de acordo com a correlação de forças, ora dando vitória a uma corrente ora a outra. O objetivo dos rentistas era alinhar o Brasil ao receituário neoliberal, ao capital externo e à liderança dos EUA, enquanto os produtivistas tinham como meta acelerar o ritmo de crescimento do país através da reestruturação via intervenção do Estado e acelerar a distribuição de renda. Para Boito Jr. (2013), no lugar de uma disputa entre rentistas e produtivistas haveria um conflito entre a grande burguesia interna (que necessita da proteção estatal para sobreviver) aliada ao movimento sindical e popular e a grande burguesia integrada e subordinada ao capital externo e aliada ao capital financeiro internacional. Todavia, as disputas entre as burguesias não apagam os acordos burgueses, como a desregulamentação das relações de trabalho. Ou seja, apesar dos interesses comuns, há conflitos internos entre os capitalistas.

governo Lula exibiram certas limitações no crescimento econômico e na melhoria dos indicadores de emprego e renda. Assim, abriu-se espaço para que a concepção desenvolvimentista se sobrepusesse a neoliberal com a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda.<sup>31</sup> Embora mantendo o tripé macroeconômico, as decisões passaram a levar em conta o combate à pobreza, a redução da desigualdade, a distribuição de renda e o crescimento do emprego e dos salários. A crise de 2008, por seu turno, abriu uma janela de oportunidade para aprofundar decisões de conteúdo desenvolvimentista. As medidas anticíclicas do governo se voltaram para setores específicos, como o da construção civil, agricultura e automóveis, e tiveram resultados satisfatórios, ocorrendo avanços na relação dívida pública/PIB e no crescimento econômico e melhorias no nível de emprego, crédito, investimento público, reservas internacionais e consumo. Dilma, em seus primeiros anos, procurou aprofundar o novo desenvolvimentismo, promovendo estímulos fiscais e creditícios.

Nos governos de Lula e Dilma foram lançadas várias políticas industriais, com instrumentos e medidas semelhantes e exibindo uma nítida evolução no aprendizado do governo. Apesar de não ter sido incluído na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o setor automotivo esteve presente na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), dentro dos programas para fortalecer a competitividade. Também possuiu participação nas políticas do governo de Dilma Rousseff, como no Plano Brasil Maior (PBM), com foco em inovação e adensamento produtivo do parque industrial, e no Inovar Auto, com o objetivo central de alcançar níveis mínimos de eficiência energética.

Contudo, apesar do esforço louvável do Brasil em retomar a perspectiva de uma participação ativa do Estado no processo de industrialização, as políticas industriais não ficaram isentas de problemas. Almeida (2009) destacou que, as novas políticas industriais, para obter legitimidade, precisaram se tornar bastante diversificadas e acabaram por fortalecer a estrutura produtiva, em vez de transformá-la em direção a setores mais intensivos em tecnologia. Ademais, as novas políticas tenderam a se voltar para setores já competitivos ou para aqueles considerados estratégicos e houve uma série de contradições, uma vez que não ocorreu discriminação

---

<sup>31</sup> Contudo, mesmo durante a fase neoliberal, houve no governo Lula decisões que flexibilizaram a política econômica do governo FHC, como a disponibilidade de crédito, o aumento do salário mínimo e o aumento dos gastos com políticas de transferência de renda (IANONI, 2016).

entre empresas domésticas e estrangeiras nos incentivos à inovação e a P&D, precisamente onde as empresas domésticas estão mais atrasadas. Em suas palavras:

a política industrial brasileira apresenta uma série de contradições que refletem a dificuldade de se estruturar uma política industrial em um país com estrutura produtiva diversificada como a brasileira, inserido em um contexto democrático no qual nem sempre é fácil fazer escolhas ou mesmo justificar políticas cujos resultados aparecem apenas no longo prazo. A política industrial é, ao mesmo tempo, horizontal (para todos os setores) e seletiva, estabelecendo uma série de metas e indicadores de performance, mas sem contar com mecanismos formais de avaliação das empresas incentivadas. Ademais, sua implementação depende de um Estado que passou as últimas duas décadas aprendendo a não fazer política industrial (ALMEIDA, 2009:8).

Almeida (2013) ainda destacou que apesar de se basearem no modelo sul-coreano das décadas de 1960 e 1970, as políticas do século XXI não promoveram a diversificação produtiva, mas sim, concederam crédito subsidiado para grandes empresas que já possuíam vantagens comparativas; e oneraram de forma excessiva o tesouro nacional, havendo outros meios de promover a inovação e a diversificação do setor privado sem o excesso do uso de recursos públicos. Estas políticas, na prática, criaram grandes grupos nacionais, como a JBS/Friboi, a FIBRIA (celulose) e a Brasil Foods, e financiaram os planos de investimento da Vale e da Petrobrás. Como resultado, a dívida pública cresceu para fortalecer a atuação do BNDES e os incentivos aos setores intensivos em trabalho não resolveram os problemas de competitividade:

Essa política, além do seu elevado custo, não se enquadra na velha nem na nova política industrial. Não promove a diversificação produtiva por meio de grandes empresas (a velha política industrial), nem promove soluções de problemas específicos a um grupo de empresas, nem facilita o processo de self-discovery (que caracteriza a nova política industrial) (ALMEIDA, 2013:285).

Por sua vez, o modelo de política industrial da China no século XXI diferiu dos demais países asiáticos, principalmente devido à escala e a estrutura governamental em vários níveis, o que criou desafios adicionais para a troca de informação e comunicação entre o governo e o mundo de negócios. Mesmo dentro das estatais ocorreu este problema na relação governo-empresa, pois estas pertencem a diferentes órgãos do governo, dificultando sua coordenação, controle e gerenciamento.

Já em 1998, o governo tomou medidas para reverter alguns pontos da reforma iniciada em 1979. A crise asiática de 1997 fez com que o PCC adotasse a política de

“segurar as grandes e liberar as pequenas”, em que o governo decidiu pelo apoio às grandes empresas estatais, ao mesmo tempo em que as pequenas e médias estatais foram privatizadas ou tiveram sua falência permitida. As reformas nas empresas estatais foram acompanhadas por um aumento expressivo do desemprego e pelo colapso de muitos serviços sociais, geralmente fornecidos pelas estatais e pelos coletivos. O crescimento da desigualdade e da corrupção ampliou a insatisfação com os rumos da reforma, crescendo o debate acerca dos limites do processo de reformas de mercado. Ao mesmo tempo, os burocratas estavam ocupados com as adaptações necessárias para a entrada do país na OMC, que teria implicações nos instrumentos das políticas, como cotas de importação e taxas de conteúdo local (CHEN; NAUGHTON, 2013).

A liderança do país após a morte de Deng Xiaoping passou a ser exercida pelo Comitê Permanente do Politburo do Partido Comunista Chinês (*Politiburo Standing Comitee – PSC*), composto pelos mais altos líderes do partido, organizados em rankings numerados, sendo que cada um possui responsabilidade primária sobre um determinado aspecto do país, como economia, corrupção, legislação ou segurança interna (LAWRENCE; MARTIN, 2013). O líder de número 1 é o Secretário-Geral do PCC e um dos nomes mais fortes do país. Já o Estado é encabeçado pelo Premier, ou Primeiro Ministro, que também faz parte do Comitê Permanente do Politburo. Como é o Estado quem administra o dia a dia do país, é o Premier quem conduz a economia. Na teoria, todos os ministérios reportam ao Conselho de Estado e, em última análise, ao Premier. Na prática, contudo, muitos dos ministérios reportam ao PCC (LAWRENCE; MARTIN, 2013).

No início do século XXI, com a ascensão de Hu Jintao e Wen Jiabao, foram alterados os objetivos do crescimento econômico e a formulação e execução das políticas industriais. Sua ascensão ao centro do poder chinês também significou a chegada das coalizões a favor da política industrial, tanto setorial, quanto trans-setorial no centro decisório, tendo Liu He e Yang Weimin como expoentes, e a maior participação da Comissão de Desenvolvimento e Reforma Nacional, enfraquecendo de vez os defensores da maior liberalização do mercado, que havia tido proeminência durante toda a década de 1980, e sobreviveram ao lado da coalizão a favor das políticas setoriais até 1992 (HEILMANN; SHIH, 2013).

Como medidas, em primeiro lugar, o governo Hu (2002-2012) priorizou o crescimento econômico voltado para a construção de uma “sociedade harmônica”, com a expansão dos direitos trabalhistas e das regulações ambientais (LO; WU, 2014).

Em segundo lugar, foi criada a *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC) em 2003, com o objetivo de controlar, coordenar e supervisionar as empresas estatais. A SASAC tinha como objetivo melhorar a administração, reduzir a corrupção, reestruturar as grandes empresas estatais, tornando-as em 30 a 50 empresas competitivas internacionalmente e apontar membros do quadro diretor das estatais. Em junho 2003, foram transferidas 196 grandes empresas estatais para a administração da SASAC, que foram concentradas em 152 em 2007. Em geral, eram empresas do setor de petróleo e refinamento, metalurgia, eletricidade, militar e telecomunicações. Foi também estruturado um modelo de regulação do sistema econômico em três camadas. A camada superior é composta pelas indústrias de alto comando, enquanto na inferior está a maioria das empresas privadas e coletivas do país, assim como cerca de noventa mil pequenas estatais, sendo que algumas já foram vendidas para investidores domésticos e estrangeiros. Na camada média estão as firmas consideradas importantes para o Estado e que, às vezes, recebem políticas industriais específicas. Diferentemente da camada superior, a camada média possui menos controle do Estado sobre o investimento estrangeiro direto e a propriedade local. É nesta segunda camada que está inserido o setor automotivo (PEARSON, 2011).

Em terceiro lugar, a política industrial foi reorientada. A *State Planning Commission* passou a centralizar as medidas de desenvolvimento econômico, em especial a utilização do IDE, sendo reformulada na *National Development and Reform Commission* (NDRC), uma unidade supraministerial. Ela teve um papel crucial na organização dos ministérios e dos órgãos econômicos. Seu papel de liderança incluía a coordenação com outros órgãos do Estado. As prioridades e o planejamento do PCC eram refletidos na agenda da NDRC. A centralização do poder e os controles sobre a política industrial, a aprovação dos IDE e dos planos quinquenais permitiam à NDRC intervir diretamente nos assuntos de setores e grupos empresariais, inclusive em decisões das empresas (CHIN, 2010). A maioria das firmas estratégicas, além de submetidas à SASAC, está também sob a supervisão da NDRC, instituição ainda mais poderosa que a primeira. Há ainda o regulador formal, o Ministério da Indústria e da Informação Tecnológica (MIIT), e a autoridade do Partido Comunista Chinês (PCC) sobre as empresas estratégicas no que diz respeito à nomeação dos executivos de cargos superiores e de membros do partido nos quadros da empresa (PEARSON, 2011).

Apesar das reformas das décadas de 1970 e 1980 terem garantido maior autonomia para atores locais passarem por cima das diretrizes centrais, em setores

considerados estratégicos e com forte influência do IDE, como o automotivo, as forças de coordenação não devem ser ignoradas, assim como o poder do Partido e do governo central em termos de financiamento, política industrial, comercial e cambial. Deste modo, as políticas industriais chinesas do século XXI, além de serem formuladas e conduzidas por uma série de organismos específicos, também são sustentadas por um sistema chamado de consenso estruturado.

Neste sistema, estruturado de forma *top-down*, os líderes superiores criam as diretrizes que são irradiadas dentro do sistema do Partido e da estrutura estatal. Diversas agências então reelaboram, refinam e especificam as diretrizes, contando inclusive com mecanismos de consulta às diversas esferas da sociedade chinesa, como a academia, a mídia, as conferências nacionais e regionais e os empresários. Neste ponto, as diretrizes atravessam um processo de convencimento e, após pressões e modificações, atingem, por fim, a configuração final da política, visando, contudo, atingir os objetivos da liderança. Ocorrem ainda os *lobbies* e as barganhas tanto entre o governo central e os governos locais, quanto entre o setor público e as empresas estatais, privadas e estrangeiras (CHEN; NAUGHTON, 2013, DELGADO, 2015a).<sup>32</sup> Durante o século XXI, a China teve três políticas industriais para o setor automotivo, sendo elas em 2004, uma atualização da política de 1994 para se adequar às normas da OMC, em 2009 e em 2012.

Deste modo, acreditamos que as políticas industriais mais recentes do Brasil e da China estão circunscritas pela trajetória, sequência e trajetória dos períodos de *catching up* e de reformas. Enquanto no Brasil, o Estado empreendeu um esforço de equiparação baseado na substituição de importações para atender o padrão de consumo que se espelhava nas nações europeias e norte-americanas, na China, o Estado construiu uma economia socialista com pouca atenção ao consumo de mercado. Estes primeiros passos moldaram as configurações econômicas dos países, que repercutiram nas

---

<sup>32</sup> Chu (2011), por seu turno, cunhou a expressão consenso de equiparação para explicar as políticas industriais chinesas. Segundo seu conceito, o objetivo do governo central é alcançar os países desenvolvidos de qualquer forma. Assim, foi instituído um modelo de política industrial que promoveu sua indústria no cenário global e que, embora parecesse ineficaz a cada etapa, como por exemplo, ao confiar nas *joint ventures* e, de certa maneira, prejudicar a capacidade tecnológica doméstica, a cada revisão da política, o governo deu um passo rumo ao objetivo do consenso de equiparação. Em suas palavras: “Todo o curso evolutivo é um processo circular de formulação de políticas, depois implementação e violação, seguido de revisão, barganha e revisão, e isso se repete novamente. É verdade que os governos locais podem muitas vezes violar as políticas centrais. No entanto, enquanto o governo central seguir as lições aprendidas com esses experimentos não controlados, a política central inevitavelmente melhorará no processo e, portanto, não deve ser considerada totalmente ineficaz” (CHU, 2011:36, tradução nossa).

medidas de reforma entre as décadas de 1980-90 no Brasil e de 1970-90 na China. No Brasil, as reformas ocorreram num espaço econômico já internacionalizado, que objetivavam reduzir ainda mais a presença do Estado e criar arranjos macroeconômicos em sintonia com a perspectiva neoliberal. Enquanto na China, as reformas procuraram ampliar a participação do mercado para atender o consumo, atrair capital externo para a transferência tecnológica e para o aumento do desempenho exportador e preservar um grau suficiente de indução do Estado nos rumos econômicos. Após o período de reformas, admitiu-se o retorno de políticas industriais, embora estas tenham seu escopo, escala e eficácia profundamente afetadas pelas escolhas realizadas tanto no período de equiparação, quanto no período de reformas.

Atualmente, o principal dilema de ambos os países gira em torno da inovação tecnológica. O Brasil logo no início de sua política de desenvolvimento optou pela estratégia de atração de multinacionais. Contudo, não parece fazer parte das estratégias destas empresas a transferência de suas atividades de maior valor agregado e das atividades de fronteira tecnológica para os países semi-periféricos. Delgado (2015a) afirmou que apesar da indústria automotiva inovar mais que a média da indústria brasileira e das montadoras estabelecidas há mais tempo inovarem mais que as recentes, o fato de que as montadoras aqui instaladas são as que mais importam veículos de alto valor agregado, indicam tanto uma hierarquia na atuação global das empresas, quanto uma inclinação titubeante quanto a inovar no Brasil.

Na China, as políticas de atração de capital externo desde a década de 1970 se mostraram insatisfatórias para a transferência tecnológica e elevação dos índices de inovação, ainda que houvesse exigências claras a respeito da transferência de tecnologia, da construção de laboratórios locais de P&D e da constituição de *joint ventures* com as empresas nacionais. Por este motivo, as políticas do século XXI priorizaram a inovação endógena, através da criação de marcas nacionais capazes de competir internacionalmente, do desenvolvimento de veículos verdes e da elevação do país na cadeia global de valor (DELGADO, 2015a).

## 2- A HIPÓTESE E AS VARIÁVEIS

Partindo do pressuposto de uma divisão em três períodos para o desenvolvimento de políticas para o setor automotivo<sup>33</sup> no Brasil e na China e da concepção de dependência da trajetória, nossa hipótese afirma que a política industrial tendeu a atingir resultados mais satisfatórios quando ocorreu uma comunicação mais direta entre a política e as necessidades do setor, ao mesmo tempo em que a política preservou sua autonomia e estabeleceu mecanismos claros de incentivo, supervisão e punição, além de metas monitoráveis. No caso do setor automotivo brasileiro e chinês, onde há uma forte presença das empresas multinacionais, importaram também a coesão interna do governo e as relações entre o governo federal/central e estadual/local em moldar o comportamento destas empresas em direção aos objetivos da política – e, ainda assim, com a ocorrência de resultados imprevistos.

No caso brasileiro, em seu período de *catching up*, ocorreu uma política com mecanismos de incentivo, supervisão e punição claros, ao mesmo tempo em que foram contornadas as oposições ao projeto de industrialização, permitindo que a política alcançasse seus objetivos. Já no período das reformas, enquanto nas Câmaras Setoriais o Estado atuou de forma ambígua, negociando com o setor ao mesmo tempo em que impunha a abertura econômica; no Novo Regime Automotivo de FHC, os governos estaduais entraram em conflito entre si para oferecerem ainda mais incentivos para os investimentos das empresas, resultando na predação de recursos públicos pelo setor privado. Deste modo, não ocorreu uma coesão interna que pudesse direcionar as empresas em prol de objetivos nacionais.

Por fim, no terceiro momento, as políticas tiveram como foco a inovação tecnológica. Na PDP, apesar da maior coesão interna do governo, as empresas não foram capazes de atingir as metas estabelecida. Já nas políticas subsequentes, PBM e Inovar-Auto, as metas se voltaram para a ampliação da eficiência dos motores e redução das emissões. Desta vez, o governo conseguiu implementar uma política industrial com relativo sucesso, voltada para a inovação e para os dilemas atuais. Todavia, as metas foram flexibilizadas de modo a ampliar aquilo que os mecanismos de avaliação consideram como gastos em P&D, nos levando a questionar o grau de desafio

---

<sup>33</sup> O setor automotivo neste trabalho é entendido como as empresas fornecedoras e montadoras. Contudo, devido às fontes serem mais completas para o segmento das montadoras, o resultado é uma maior atenção para elas.



representado pela política, os esforços e investimentos reais das empresas e, por consequência, a eficácia e os resultados destas políticas.

No caso chinês, no primeiro momento, o Estado foi capaz de moldar as empresas em direção aos seus objetivos, uma vez que as empresas eram de propriedade estatal, todavia com resultados questionáveis em termos de economias de escala, desenvolvimento tecnológico e volume de produção. No segundo momento, os resultados variaram em função da estrutura local em relação ao governo central e das empresas multinacionais. Em regiões com boas relações centro-local, como Xangai, prosperaram as *joint ventures* e um vibrante setor fornecedor local. Em regiões com predomínio das grandes estatais de controle central, as *joint ventures* foram bem sucedidas, mas não se formou um setor fornecedor local forte, como ocorreu nas províncias de Jilin e Hubei. Por fim, em regiões em que as relações entre o governo central e o local foram conflitivas, as empresas multinacionais predaram o setor público, tal como ocorreu em Cantão/Guangzhou.

As políticas da década de 1980 e 1990 na China tiveram resultados inesperados, entre eles a emergência de empresas independentes, estatais ou privadas, que não possuíam relação com as multinacionais. Se aproveitando de resultados das políticas anteriores - como a formação de um setor fornecedor nacional -, as independentes passaram a desenvolver tecnologia e inovações próprias, sendo fundamentais no terceiro momento das políticas chinesas, quando o país se voltou para a inovação endógena e para o combate dos dilemas ambientais e de transporte. Assim, embora não tenha sido capaz de moldar totalmente a ação das empresas multinacionais, a China, ao contrário do Brasil, conseguiu manter um setor montador nacional no segundo período e direcionar as empresas em direção a objetivos mais arriscados no terceiro, como o desenvolvimento de veículos de novas energias.

Deste modo, temos como objetivo primário da tese destacar os elementos que sustentam esta hipótese e, como secundários analisar as políticas voltadas para o setor automotivo, seus resultados e dilemas de formulação e implementação, as semelhanças e diferenças entre as trajetórias do Brasil e da China e seus desafios futuros. Nossas variáveis são encontradas nas políticas industriais e nas relações entre as diferentes esferas governamentais e as empresas. Elas foram utilizadas para entender como o Brasil e a China, que implantaram a indústria automotiva a partir da década de 1950, exibiram resultados tão distintos: enquanto no Brasil o setor foi dominado pelas multinacionais, na China, *joint ventures* entre empresas nacionais e estrangeiras,

convivem com empresas privadas e estatais; mas ao mesmo tempo, ambos os países foram marcados pela baixa capacidade inovativa e pelas tentativas de reverter tal situação. As variáveis foram agrupadas em dois campos, sendo o primeiro composto pelo Estado e pelas políticas industriais, enquanto o segundo pelo setor automotivo, tendo sido consideradas nos três períodos, uma vez que seus comportamentos e resultados nas fases de *catching up* e das reformas pró-mercado interferiram no período de retomada do ativismo estatal.

## 2.1- O Estado e as políticas industriais

Sobre o Estado, enquanto ator e instituição, algumas de suas características moldaram e definiram o desenvolvimento do setor automotivo. O governo é sustentado por uma coalizão – cuja composição se altera com o tempo -, que possui uma estratégia de desenvolvimento e define e influencia a política industrial. A estratégia de desenvolvimento é a visão de para onde se deseja conduzir a economia, com um conjunto de metas e instrumentos perceptíveis e factíveis pela sociedade, que orientam as políticas, investimentos e atividades do Estado. Não é um plano de governo detalhado, mas linhas gerais que descrevam o objetivo final e a trajetória para a solução das questões que afligem a sociedade (CASTELAR, 2009, SICSÚ, 2009). Já as políticas industriais são atingidas por duas outras inter-relações. Em primeiro lugar, externamente, pela relação entre o Estado nacional e o mundo, que concerne desde a posição do país no capitalismo global até as relações políticas, comerciais e tecnológicas. E em segundo lugar, internamente, pela relação entre governo central e o governo local que interfere na aplicação das políticas industriais.

No Brasil, a literatura identificou três tipos de estratégia de desenvolvimento, da implantação do setor automotivo até 2012. A primeira estratégia foi a nacional-desenvolvimentista, que sucedeu a estratégia de substituição de importações iniciada na década de 1930. Com amplo apoio social, formado por forças políticas centro-esquerda, militares, sindicalistas, intelectuais e empresários, este modelo também obteve respaldo da CEPAL e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). A partir de 1964, a estratégia nacional desenvolvimentista foi reconfigurada com base em novos aspectos. A industrialização foi aprofundada sob um modelo de tripé, baseado na empresa nacional, na empresa estrangeira e no setor estatal, possibilitando o crescimento

econômico, combinado a concentração de renda, via contração de salários (DELGADO, 2010, DINIZ, 2010).

O nacional-desenvolvimentismo, através do fechamento do mercado interno, permitiu às empresas a importação de tecnologia de acesso fácil e a lidar com os problemas derivados do custo de descoberta sem pressão de *timing* ou de exigências de engenharia reversa ou inovação secundária. Segundo Silveira (1999), o predomínio da estratégia de substituição de importações - aliado ao controle das multinacionais sobre as atividades mais próximas da fronteira tecnológica e a facilidade de aquisição de bens de capital e de licenciamento para a fabricação de produtos - enfraqueceu as disposições inovativas das empresas nacionais. Albuquerque (1995), por seu turno, afirmou que os poucos núcleos voltados para a inovação no Brasil estavam nas empresas estatais, mas que não foram suficientes para irradiar a inovação no conjunto da produção. O legado desenvolvimentista permitiu a constituição de uma economia diversificada, porém, distante das cadeias de valor internacional, marcada pelo predomínio das multinacionais nas atividades de fronteira tecnológica e pela concentração de renda. Estes fatores mitigaram a capacidade inovadora do país e de seus agentes privados.

O segundo tipo de estratégia de desenvolvimento emergiu com o rompimento do modelo nacional desenvolvimentista, desgastado pelas crises externas e internas ao final da década de 1970 e início da década de 1980. Os empresários se articularam em torno do ideal neoliberal, questionando o papel do Estado na estratégia de desenvolvimento. A partir de 1995, sob o governo FHC, ocorreu o aprofundamento do modelo centrado no mercado, através de reformas pró-globalização, estabilização, privatizações, abertura comercial e liberalização dos fluxos financeiros, que transformaram a malha industrial brasileira (DINIZ, 2010).<sup>34</sup> Como consequência, ocorreu a recomposição da propriedade das empresas nacionais, que levou ao deslocamento ainda maior do capital nacional para o capital estrangeiro, através de processos de fusão, aquisição e declaração de falências (DINIZ; BOSCHI, 2003).

No início do século XXI, com a formação de uma nova coalizão, o Brasil articulou uma nova estratégia de desenvolvimento, baseada em preceitos do novo desenvolvimentismo, como o fortalecimento do mercado e do consumo internos e com o direcionamento de políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior.

---

<sup>34</sup> Todavia, o empresariado não atingiu um consenso sobre o sistema dominante e a realização de novas agendas, tais como a privatização e a liberalização comercial, defendendo inclusive certo grau de protecionismo, subsídios e tratamento especial para determinados setores.

A China, por outro lado, encontra-se sob o comando do Partido Comunista da China desde 1949. O PCC foi alvo de importantes disputas internas, em que atores com diferentes perspectivas pressionaram por maior participação. Líderes e instituições manobram para representar interesses diversos em cada nível do sistema, enquanto, mais recentemente, novos atores têm emergido para influenciar o debate político, como a mídia, as corporações estatais e privadas, as instituições de pesquisa, as universidades e as organizações não-governamentais (MERTHA, 2009, LAWRENCE; MARTIN, 2013).<sup>35</sup>

Após o estabelecimento da República Popular da China, a economia do país foi completamente reorientada para um complexo industrial socialista através do controle direto do governo. O período entre 1949 e 1978 é caracterizado por uma estratégia de industrialização de “grande empurrão” (*big push strategy*), definida como o modelo em que a industrialização - em especial o setor da indústria de base, em detrimento da indústria de bens de consumo - foi priorizada sobre os demais setores econômicos. Foi criado um modelo que sistematizou as formas de maximizar a transferência de recursos para a industrialização via investimento do PIB, consistindo na concentração de poderes nas lideranças de forma que eles poderiam orientar os recursos para quaisquer fossem as prioridades. Todavia, cada vez que este sistema iniciava sua aceleração, ele esbarrava em problemas básicos, como a garantia de alimentos para a população e na baixa capacidade de geração de empregos (NAUGHTON, 2006).

A partir de 1979, poucos anos após a morte de Mao, inaugurou-se uma nova estratégia baseada nas reformas econômicas pró-mercado, que foram engendradas para combater problemas identificados da era anterior, muito embora ainda fossem alvo de forte oposição política.

Inicia-se uma progressiva separação de jurisdição entre Estado e governo. As indústrias deixam de ser apêndices de ministérios e ganham autonomia. As burocracias estatais são reorganizadas funcionalmente e meritocraticamente através de critérios técnicos. Criam-se instâncias e órgãos de coordenação

---

<sup>35</sup> Na China, pós-1949, é inegável o papel central e a influência de Mao Tsé-Tung e do PCC sobre as principais diretrizes do governo até sua morte, em 1976. Após um breve período sob o comando de Hua Guofeng, Deng Xiaoping se tornou o líder do Estado e do Partido. A partir da década de 1980, a China passou a contar com um presidente – chefe do Estado, líder do PCC e a serviço do Congresso Nacional – e um premier – cuja função é organizar a administração e a burocracia civil. Até a morte de Deng, em 1997, foram três presidentes e três premiers, a saber, Li Xiannian (1983-1988), Yang Shangkun (1988-1993) e Jiang Zemin (1993-2003), como presidentes, e Zhao Ziyang (1980-1987), Li Peng (1987-1998) e Zhu Rongqi (1998-2003), como premiers. Na primeira década do século XXI, Hu Jintao (2003-2013) e Wen Jiabao (2003-2013) ocuparam os cargos de presidente e premier respectivamente.

horizontal que possibilitam uma maior coordenação interministerial (JAGUARIBE, 2015:12).

O Estado, entre 1979 e 1992, gradualmente esvaziou as estruturas de planejamento de comando. No setor industrial ocorreu o estabelecimento do sistema *dual track* (via dupla), que possibilitava às empresas estatais a comercialização de parte de seus produtos e maior autonomia no que se refere aos investimentos, contratação e demissão de trabalhadores. O Partido, neste mesmo intervalo, separou as lideranças políticas das lideranças militares, enquanto o governo ampliou a consulta para a elaboração do planejamento estratégico (DELGADO, 2015a, JAGUARIBE, 2015).<sup>36</sup> Os planejadores mantiveram o processo de experimentação local, que gerou diversas opções de políticas reportadas ao centro. A experimentação ainda serviu para evitar becos sem saída e para reduzir as tensões entre o governo central e o local, mitigando os riscos, estimulando o empreendedorismo e contribuindo para a implementação das políticas. Este processo necessitou da autoridade de um governo central, naquilo que Heilmann classificou como experimentação sob uma hierarquia, em que o foco está na descoberta de instrumentos inovadores, mais que nos objetivos da política (HEILMANN, 2008).<sup>37</sup>

Entre 1992 e 2000, iniciou-se então uma segunda fase das reformas com a adoção de diversas medidas de reforma fiscal, reforma corporativa e no sistema

---

<sup>36</sup> As medidas adotadas pelo governo chinês pós-1978 foram alvo da atenção da literatura. O sistema de responsabilidade familiar (*household responsibility system* – HRS), o sistema de via dupla (*dual-track system*), as empresas aldeãs (*township and village enterprises* – TVEs) e as zonas econômicas especiais (*special economic zones* – SEZs) foram soluções inovativas, híbridas e voltadas para os problemas econômicos e políticos enfrentados pelos *policy makers*. O sistema de responsabilidade familiar, por exemplo, definiu que as famílias individuais poderiam tomar parte da produção após atingirem a cota mínima de recolhimento do Estado e das unidades coletivas. O interesse em produzir mais cresceu, resultando em aumento dos investimentos do Estado em P&D agrícola, irrigação e infraestrutura (HEADEY; KANBUR; ZHANG, 2008). Anteriormente à reforma, os setores urbanos e as empresas estatais sob o controle do governo central, provincial ou municipal e recebiam cotas de uma série de materiais e bens de capital. Com a instalação do sistema de via dupla, às empresas estatais foi permitida a venda de parte da cota que não era utilizada para as empresas aldeãs, que estavam fora da economia de comando, possibilitando que elas participassem e ampliassem sua presença na economia de mercado (LAU; QIAN; ROLAND, 2000). Segundo Rodrik (2002), os incentivos de mercado são decisivos para o desenvolvimento econômico, mas precisam de forte apoio institucional e, no caso chinês, o sistema *dual track* foi uma estratégia gradual e que se adequou às instituições existentes, sendo, portanto, um bom exemplo de como os incentivos de mercado funcionam, desde que sejam colocados de forma gradual e experimental.

<sup>37</sup> Headey, Kanbur e Zhang (2008) corroboraram com a teoria de Heilmann ao afirmar que o sistema de responsabilidade familiar, por exemplo, foi inicialmente posto em prática em locais remotos, para minimizar os custos em caso de fracasso. Na província de Zhejiang foi implantado um plano piloto para a industrialização rural e experimentos reformistas nas empresas aldeãs. Por fim, foram legalizadas as empresas privadas. O sucesso da experiência fez com que a maior parte das empresas aldeãs fosse privatizada na década de 1990. Para Rodrik (2008) o sistema de via dupla e as ZEEs são exemplos deste sistema que envolve a experimentação.

financeiro, todas com o objetivo de centralizar a arrecadação e de melhorar os padrões de governança e operacionais tanto no sistema bancário público, quanto nas empresas estatais. O PCC ampliou os quadros técnicos, enquanto o governo promulgou a lei da empresa, reformou a estrutura financeira e tributária, regulou o IDE e o mercado e capitais e discutiu seu ingresso na OMC (JAGUARIBE, 2015).<sup>38</sup>

Por fim, a partir de 2000, a China atravessou uma terceira fase de reformas. Desta vez, a estratégia se orientou para o recrudescimento da ação Estatal via políticas industriais. O Estado reorganizou os ministérios, criou a NDRC e a SASAC e legalizou as atividades econômicas de propriedade privada, permitindo a entrada de capitalistas no PCC (JAGUARIBE, 2015). Desde o início do processo de reformas em 1978, foram buscadas estratégias que aumentassem a inovação endógena, como por exemplo, a atração de multinacionais sob o sistema de *joint ventures* e a utilização de engenharia reversa e a expansão de atividades de P&D, sendo fortalecida esta tendência nas políticas do século XXI.

Sobre a relação entre o Estado nacional e o cenário mundial, importa localizarmos o Brasil e a China e suas relações com os demais países. Arrighi (1997) classificou as economias nacionais inseridas no capitalismo como centrais, semiperiféricas e periféricas, tendo como base o controle que cada economia nacional possui sobre os fatores que possibilitam maior agregação e retenção de valor no espaço econômico. Segundo Delgado et. al. (2011), contemporaneamente, isto se traduz no controle sobre os fatores relacionados à capacidade de inovação, em conjunto com a presença de segmentos intensivos em tecnologia. Ou seja, o peso das atividades de alta e média tecnologia na produção se constitui como um indicativo a respeito do posicionamento central, semiperiférico ou periférico de uma economia nacional. Neste sentido, podemos afirmar que o Brasil e a China são países semi-periféricos, na medida em que se industrializaram e desenvolveram nichos de desenvolvimento tecnológico, mas que ainda não conseguiram ascender às posições mais centrais devido a dilemas relacionados com as desigualdades sociais e regionais, a baixa capacidade inovativa e o peso das multinacionais.

Já a relação governo central e governo local é de extrema importância na trajetória da indústria automotiva no Brasil e na China. No Brasil, as primeiras

---

<sup>38</sup> Entre 1998 e 2002 foi realizada uma minirreforma que levou a redução da área de atuação das empresas estatais para os setores pilares e estratégicos; a regulação e recapitalização dos bancos públicos; e a reconfiguração do sistema de administração pública, com a extinção de ministérios e a criação de instituições mais enxutas (DELGADO, 2015a).

montadoras se instalaram principalmente em São Paulo. Somente a partir da década de 1970 que outros Estados conseguiram atrair montadoras, como Minas Gerais e Paraná. A década de 1990, por seu turno, foi marcada pelas guerras fiscais entre os Estados da federação, oferecendo vantagens para a instalação de montadoras, resultando na dispersão do setor nas demais regiões do Brasil, do sul ao nordeste. Por fim, no século XXI, através das políticas, o governo federal incentivou a disseminação da indústria por todo o país.

A China, por seu turno, enfrenta um dilema ainda mais profundo no que concerne a relação entre o governo central e o local.<sup>39</sup> A política que emana do governo central é adaptada ao contexto e às estratégias locais, resultando muitas vezes na busca por objetivos locais, e não nacionais. Se no período de Mao havia um maior controle do centro na direção das políticas implementadas pelos governos locais, a partir da Reforma uma abordagem mais descentralizadora ganhou força, permitindo aos governos locais maior experimentação e, até mesmo, ações em sentido distinto dos interesses nacionais. Durante a gestão de Hu Jintao (2002-2012), se procurou regular as ações dos governos locais e reforçar o controle do Estado sobre as estatais através da criação da NRDC e da SASAC, muito embora permaneçam conflitos entre os diferentes órgãos burocráticos, como nas disputas entre a SASAC e o Ministério das Finanças (MOF) pelo controle do lucro das estatais remetidos ao Estado, com vitória do MOF. No setor automotivo chinês, as políticas do primeiro período levaram à dispersão geográfica, criando dilemas distintos. A partir das reformas, o governo central procurou concentrar o setor, extremamente fragmentado em termos geográficos e de propriedade, incentivando os processos de fusão e aquisição, com sucesso relativo.

No que concerne às políticas industriais do período de recrudescimento das ações do Estado, importa identificarmos alguns elementos centrais, como os mecanismos de diálogo com o setor produtivo, de supervisão e orientação, e de punição para as empresas que não cumprissem os acordados, para que possamos identificar o cumprimento das metas, os resultados e as consequências das políticas.

---

<sup>39</sup> Segundo Eric Thun (2006:10, tradução nossa): “A dinâmica das relações centro-local é importante no presente e no passado. No passado, o relacionamento com o centro é um fator determinante da estrutura das instituições locais. No presente, a estrutura econômica nacional - por exemplo, o grau de abertura à competição internacional - cria as oportunidades e restrições dentro das quais os estados locais devem operar, e uma política local que seja altamente eficaz em uma estrutura nacional não será necessariamente tão eficaz noutra.”

## 2.2- O setor automotivo

São quatro os fatores fundamentais que se conjugam para definirem a relação entre setor e Estado e para a inovação tecnológica. O primeiro fator é a forma dominante de propriedade das empresas do setor. Esta variável influencia tanto na relação com o Estado, quanto nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Neste sentido, se torna relevante entender o peso e o papel das multinacionais. No Brasil, as montadoras de capital nacional foram precocemente expulsas do mercado pelas empresas multinacionais, restando ao capital privado nacional o setor fornecedor; enquanto na China, estabeleceu-se uma configuração proprietária singular composta pelo capital estatal, privado nacional e estrangeiro.

Um segundo fator que altera as relações entre setor e Estado é a orientação de mercado predominante das empresas. No início, a indústria automotiva no Brasil servia para o atendimento ao mercado interno. Esta configuração pouco se alterou, ainda que surtos esporádicos de exportação tenham ocorrido. Na China, predominou a atenção ao mercado doméstico até o final da década de 1990. As empresas independentes, que surgiram na virada do século, possuem estratégias distintas das *joint ventures*, focando em exportar parte da produção e em dominar o segmento de veículos de baixo valor agregado.

O terceiro fator que acreditamos ser determinante é a relação entre as empresas dentro do setor. Ainda no governo JK, procurou-se estabelecer uma relação de cooperação entre as montadoras estrangeiras e as fornecedoras nacionais. Todavia, a partir da entrada de fornecedoras globais no país, processo iniciado na década de 1960, mas aprofundado nas décadas de 1980 e 1990, as fornecedoras de capital nacional tiveram sua participação diminuída. As políticas do governo privilegiaram as montadoras, compostas, em sua maioria, de capital estrangeiro, em detrimento do setor fornecedor, que continha certa participação de capital nacional, principalmente nas pequenas e médias empresas. Somente a partir de políticas do século XXI que as fornecedoras nacionais recuperaram parte da parcela de mercado perdida nas décadas anteriores. Na China, até as reformas, os dilemas entre montadoras e fornecedoras eram restritos devido ao controle estatal, à alta verticalização das operações e à baixa produtividade. A partir de 1978, a entrada das multinacionais promoveu uma aceleração no desenvolvimento do setor fornecedor nacional, passando a predominar relações de mercado.



Por fim, um quarto fator que podemos destacar é o peso econômico do setor. Ainda que na China o setor automotivo represente menos que no Brasil, é inegável o impacto econômico em termos de emprego, investimentos, balança comercial e PIB. No Brasil, o setor representou 21% do PIB industrial em 2012, sendo 4,5% do PIB total, além do país se constituir no sétimo produtor e quarto mercado mundial. A China, por seu turno, se tornou a maior produtora de veículos a partir de 2009, produzindo praticamente 23% do total mundial entre 2010 e 2012.

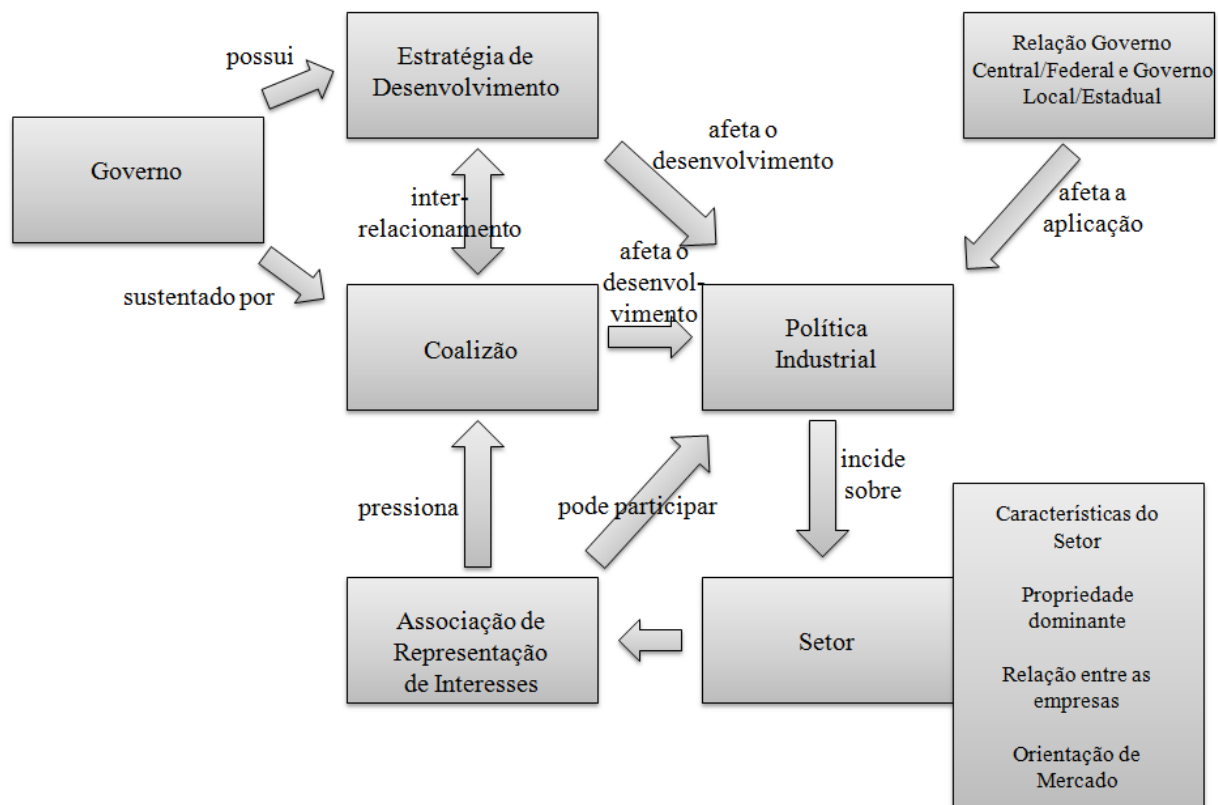
No Brasil, a ANFAVEA e o Sindipeças são os principais representantes do setor automotivo. A primeira, embora mais voltada para as montadoras, não exclui as empresas fornecedoras, já o segundo possui foco sobre as firmas fornecedoras de peças e componentes. Devido ao peso econômico e maior concentração, as montadoras aparecem com maior destaque nos processos de diálogo com o governo (DELGADO, 2015a).

Na China além do contato direto com as instituições do governo, as empresas recorrem ao *lobby* e às associações.<sup>40</sup> As empresas também contam com associações, como a *All-China Federation of Industry and Commerce* (ACFIC), que reúne as grandes empresas privadas, a *China Enterprise Confederation-China Enterprise Directors Association* (CEC-CEDA) que engloba empresas privadas e os diretores das estatais e a *China Enterprises with Foreign Investment* (CEFI). Elas não dispõem de autonomia organizacional, mas são instrumentos para a arregimentação de empresários para a implantação das diretrizes estatais. Até a criação da SASAC, em 2003, tinham relevância para a formulação de políticas setoriais (DELGADO, 2015a).

---

<sup>40</sup> Para Scott Kennedy (2011b), em qualquer setor da economia chinesa é possível perceber o práticas de *lobby*. As firmas precisam fazer suas próprias conexões e seu *lobby* diretamente, não através de uma associação industrial. O *lobby* geralmente é realizado com os ministérios e com as agências sob controle do Conselho de Estado, pois são eles quem desenham as principais regulações e políticas. Em 2000, por exemplo, a Geely Motors articulou um poderoso *lobby* para se tornar a primeira montadora particular do país de pleno direito, abalando a dominância das montadoras estatais e estrangeiras.

Figura 1.1



## CAPÍTULO II

Depois da Segunda Guerra Mundial um punhado de países não pertencentes ao Atlântico Norte – o "resto" - se alçou a condição de concorrentes de classe mundial em uma vasta gama de indústrias de média tecnologia. As receitas nacionais alcançaram níveis sem precedentes e a renda per capita dobrou em questão de décadas. (...) A ascensão do "resto" foi uma das mudanças fenomenais da segunda metade do século XX. Pela primeira vez na história, países "atrasados" se industrializaram sem inovações próprias. Eles avançaram em indústrias que exigem um elevado grau de capacidades tecnológicas sem terem inicialmente nenhuma capacidade tecnológica avançada própria. A industrialização tardia foi um caso de aprendizado puro, o que significa uma completa dependência inicial da tecnologia comercializada por outros países para estabelecer indústrias modernas (AMSDEN, 2001:27, 29).

### INTRODUÇÃO

Neste segundo capítulo, nos voltamos para a análise do período de *catching up* realizado pelo Brasil e pela China a partir do final da Segunda Guerra Mundial e a instalação do setor automotivo através de políticas do Estado. O final da Segunda Guerra mundial foi um evento crítico que possibilitou a formação de consensos acerca da regulação estatal na vida econômica, sob distintos formatos. O Brasil adotou o desenvolvimentismo específico dos países latino-americanos, enquanto a China, diante da Revolução Comunista vitoriosa, optou pela via do socialismo real. Condicionados pela presença da URSS e pela hegemonia benevolente dos EUA, ambos os países empreenderam políticas industriais e instalaram montadoras em seus territórios (DELGADO, 2015b).

Entretanto, as diferenças entre Brasil e China não se resumem somente à via de desenvolvimento adotada. Para o Brasil, apesar de termos consciência de que o processo de equiparação foi iniciado na década de 1930, selecionamos como marco inicial o lançamento do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), em 1956, com a produção completa dos primeiros veículos no país; e como marco final o ano de 1979, quando se vislumbram os limites deste modelo e se tem o início de uma série de crises econômicas e transformações políticas (CASTRO, 2012).

Este período de pouco mais de vinte anos não se constituiu como um bloco unitário, tendo ocorrido uma ruptura política significativa em 1964 e oscilações na

economia, principalmente de meados da década de 1970 em diante. Todavia, se constituiu uma coalizão desenvolvimentista, composta pelos burocratas e pelo empresariado nacional - que chegou a incluir os trabalhadores urbanos até 1964 -, encarregada de levar a cabo o desenvolvimento econômico por meio de uma estratégia desenvolvimentista que combinava a intervenção do Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, foi realizada uma política industrial para o setor automotivo, o GEIA, que efetivamente instalou o setor automotivo no país, se valendo de desdobramentos dos governos de Getúlio Vargas. Já na ditadura militar, foram destaques a política comercial chamada de Befiex e o Pró-álcool, a primeira destinada às exportações, enquanto o segundo, voltado para o desenvolvimento de motores movidos a etanol e redução dos problemas da balança comercial causados pela importação de combustível no contexto dos Choques do Petróleo.

Na China, por seu turno, escolhemos como marco inicial o ano de 1956, quando foi inaugurada a primeira planta automotiva do país. A Revolução Comunista e a implantação da República Popular da China em 1949, assim como o alinhamento com a URSS, foram fatores que influenciaram o modelo de desenvolvimento industrial chinês, pautado pelas grandes empresas estatais, marcadas por uma produção mais verticalizada. Como marco final, escolhemos o processo de transição de poder iniciado com a morte de Mao Tsé-Tung, em 1976, culminando na ascensão de Deng Xiaoping, a partir de 1979.

Tal qual o Brasil, a trajetória chinesa neste período não ocorreu sem rupturas. O projeto de aceleração do desenvolvimento empreendido por Mao e sua equipe econômica entre 1958 e 1960 e a Revolução Cultural em 1966 – visando, principalmente, o combate de tendências oposicionistas a Mao no interior do Partido Comunista Chinês - influenciaram de sobremaneira o campo político e econômico chinês, afetando o desenvolvimento da indústria automobilística (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).

A China instalou suas plantas montadoras através do Primeiro Plano Quinquenal, com auxílio soviético em termos de tecnologia e de auxílio técnico e se valendo do legado da invasão japonesa na região da Manchúria. Ainda na década de 1950, montadoras foram instaladas nas grandes cidades costeiras do país, e, na década de 1960, durante o projeto do Terceiro Front, ocorreu a implantação de fábricas nas zonas interioranas do país.

Estas diferenças de contextos e trajetórias serão observadas nas páginas a seguir. Este capítulo foi dividido em dois eixos. No primeiro, temos a trajetória do Brasil. Inicialmente destacamos alguns aspectos das configurações gerais do país – tais como estratégia de desenvolvimento, coalizões e contexto político -, passando na sequência para o processo de instalação do setor automotivo, com foco no legado varguista, no GEIA e, por fim, no período pós-GEIA. Já no segundo eixo, fazemos o mesmo para a China. Após ressaltarmos características gerais em termos de estratégia de desenvolvimento e contexto, nos voltamos para a trajetória da era Mao, Secretário Geral do Partido Comunista Chinês entre 1949 e 1976, e o impacto de suas medidas na instalação do setor automotivo. Ao final do capítulo, faremos uma breve conclusão do período para o Brasil e para a China, ressaltando a trajetória do setor automotivo.

## **1- O *CATCHING UP* NO BRASIL (1956-1979)**

### **1.1 - Configurações gerais do Brasil**

Nesta seção, iremos ressaltar os principais pontos da composição das coalizões e das estratégias de desenvolvimento do Brasil entre 1956 e 1979, ressaltando também a formação das associações de representação do interesse do setor automotivo e destacando alguns dados econômicos sobre o país no período.

Em primeiro lugar, durante o *catching up*, entre 1956 e 1979, o Brasil atravessou distintos momentos políticos. O final da Segunda Guerra pode ser considerado um evento crítico, pois se traduziu no Brasil com o fim do Estado Novo (1937-1945), sendo logo seguido por uma nova constituição e pelo regime democrático. Neste período, ocorreram os governos de Dutra (1946-1951), Vargas (1951-1954), Café Filho (1954-1955), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Paralelamente, ocorreram intensos debates sobre qual seria a estratégia de desenvolvimento do país, com pensadores defendendo medidas de teor mais liberal, enquanto outros construíam um consenso desenvolvimentista, influenciado pelas obras de Prebisch e da Cepal (GOMES, 1991). De todo modo, foi neste período democrático que ocorreu a implantação do setor automotivo enquanto política do Estado, através do Plano de Metas e do Grupo Executivo da Indústria Automotiva de 1956.

Em 1964 transcorreu uma primeira ruptura, que eliminou a democracia e inaugurou uma ditadura militar, que perdurou até a transição democrática, iniciada em 1979. Durante este regime, se sucederam cinco governos que de modo algum podemos classificar como monolíticos em suas atuações e trajetórias, seja devido à formação do presidente ou ao seu alinhamento ideológico dentro das forças armadas, seja devido ao cenário econômico experienciado pelo país, com períodos de rápido crescimento econômico, como nos anos do milagre (1968-1973), seguidos por estagnação ou mesmo recessão. Segundo Delgado (2001), além das fases econômicas, ocorreram alterações nos elementos que compunham o regime, de modo que ora podemos identificar períodos mais liberais, ora mais nacional-desenvolvimentistas. Para o setor automotivo foram direcionadas algumas medidas, como o Befiex, em 1972, e o Pró-álcool, em 1975.

O *catching up* no Brasil ficou marcado pela conformação de uma coalizão desenvolvimentista. De acordo com Bresser-Pereira e Ianoni (2015), esta coalizão teve origem em 1930, sendo inicialmente mais autoritária e restritiva, e gradualmente se expandiu. Nesta coalizão estavam presentes o empresariado industrial e a burocracia pública, que gradualmente ampliou sua importância. Além de civis, havia nesta burocracia militares, ao mesmo tempo membros do aparato militar e das camadas médias urbanas, compartilhando uma ideologia nacionalista e intervencionista. Ainda no Estado Novo, emergiu a burocracia das empresas estatais, como na Companhia Siderúrgica Nacional, na Companhia Vale do Rio Doce e na Companhia de Álcalis. Esta burocracia coexistia com a burocracia do Estado e se aliou ao empresariado privado para ampliarem seu poder (BRESSER-PEREIRA, 2007).<sup>41</sup>

Em crise entre 1960 e 1964, a coalizão se reconfigurou e acabou por excluir os trabalhadores. Sob o Regime Militar, contudo, inverteu-se a relação de poder entre a burguesia industrial e a burocracia política, quando a burocracia política passou a ter precedência sobre a burguesia industrial. A coalizão desenvolvimentista atingiu seus limites ao final da década de 1970. Esta coalizão sustentou, entre 1930 e finais da década de 1970, a estratégia nacional-desenvolvimentista, em que o empresariado

---

<sup>41</sup> Esta coalizão desenvolvimentista, que possuía compromisso com os setores industriais e urbano-populares, não excluiu os vínculos existentes com o setor latifundiário exportador (IANONI, 2017). Ben Ross Schneider (1991) observou que o modelo de burocracia weberiana não se instalou no país, pois as organizações estatais eram mal estruturadas, fragmentadas, informais e pouco definidas, havendo ainda intensa circulação dos burocratas entre as agências. Por fim, os meios de promoção se baseavam na competência, no relacionamento com os superiores e por nomeações.

nacional, em conjunto com o Estado e com o capital externo – este, com grau variável de aceitação entre os governos -, se articularam, promovendo a industrialização do país.

Segundo Antônio Barros de Castro (2012), o Estado brasileiro se distinguiu por sua capacidade de promover de forma sustentável o avanço industrial entre 1934 e 1980. Na década de 1930, o Estado havia se comprometido com a promoção de transformações da estrutura produtiva nacional, com a criação de instituições visando o fomento de novas atividades e desenvolvendo instrumentos para contornar o domínio exercido pelas oligarquias agrárias. Deste modo, duas convenções sustentaram este processo de industrialização. A primeira era a convenção do crescimento garantido. Resumidamente, tal convenção propunha que o compromisso assumido pelo governo com o desenvolvimento, por força do investimento público e das empresas estatais, passou a moldar a visão dos agentes econômicos. Já a segunda convenção era a da estabilidade presumida, que visava o controle do processo inflacionário, fruto do crescimento acelerado, ou ao menos, a convivência pacífica com a inflação. Tais convenções garantiam um meio seguro para o desenvolvimento de empreendimentos de maior risco. Todavia, mesmo em governos focados em planos e metas capazes de mobilizar a economia, como Vargas, JK e Geisel, a oposição liberal jamais arrefeceu.

Independentemente destas oscilações, as políticas deste período, liberais ou desenvolvimentistas, consideraram a entrada do IDE, de modo que as divergências se davam em torno do alcance deste investimento sobre os setores estratégicos (DELGADO, 2016). Em resumo, o período do *catching up* no Brasil foi marcado pelo nacional-desenvolvimentismo, pela entrada do capital externo em conjunto dos investimentos estatais e do capital nacional, e pela instalação do setor automotivo por meio de políticas do Estado, assunto das próximas páginas.

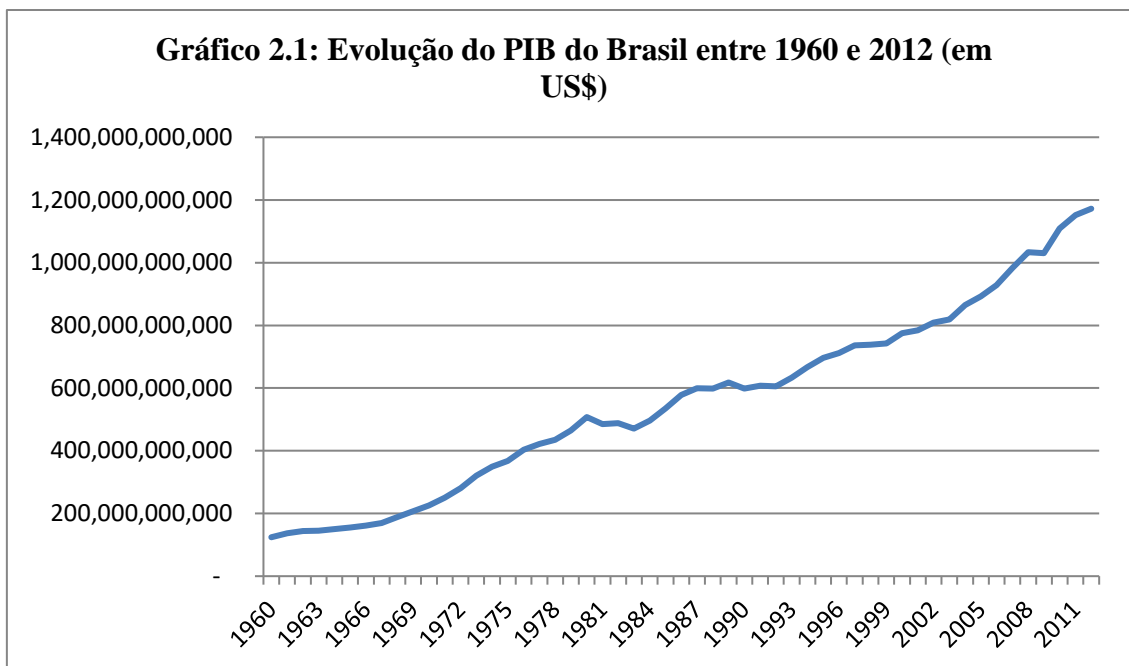
Em paralelo, o setor automotivo estabeleceu suas instituições de representação de interesse. Em 1951, foi fundada a primeira associação do setor, a Associação Profissional da Indústria de Peças para Automóveis e Similares. Esta instituição, seguindo a legislação corporativista do período, se tornou a representante exclusiva dos fabricantes de autopeças (SHAPIRO, 1994, ADDIS, 1997, LATINI, 2007). A associação fornecia dados às agências do governo e utilizou do *lobby* para pressionar as autoridades federais em defesa da proibição da importação de peças que já eram produzidas no país, com a finalidade de aumentar a nacionalização da produção e a proteção dessas empresas da concorrência (ADDIS, 1997, LIMONCIC, 1997, LATINI, 2007). Graças à atuação desta Associação, o setor fornecedor conquistou uma legislação

protetiva no governo Vargas (1951-1954). Em 1976, a instituição se transformou no Sindicato Nacional da Indústria de Peças para Veículos Automotores, o atual Sindipeças (ANFAVEA, 2006).

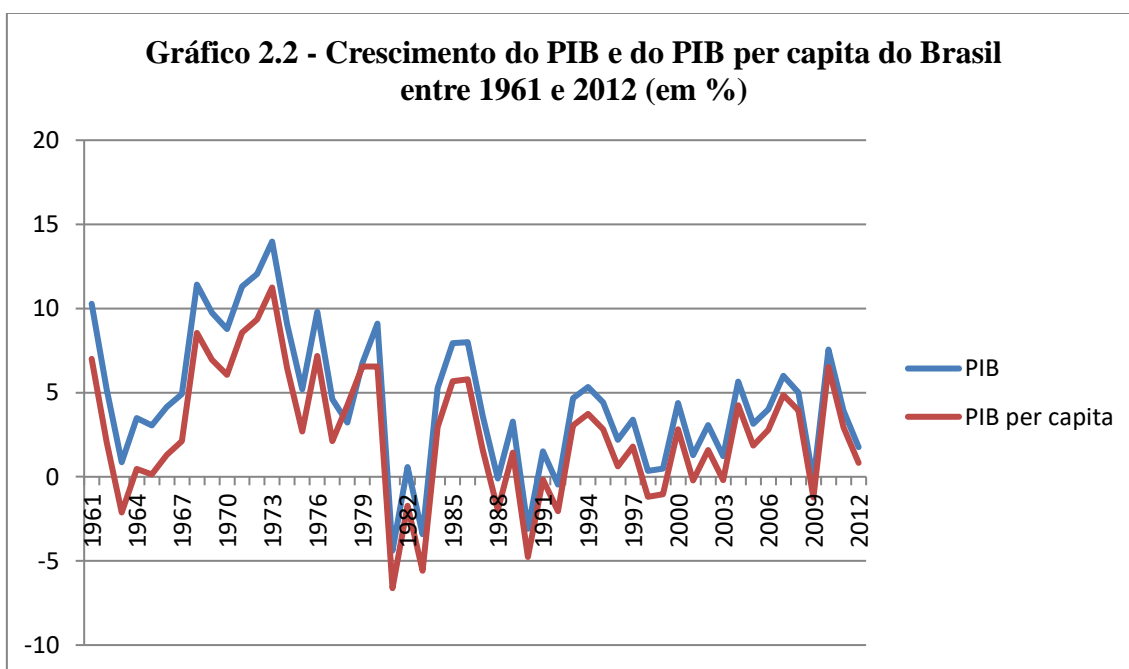
Já para representar as empresas do setor montador, foi fundado o Sindicato Nacional de Tratores, Caminhões, Automóveis e Veículos Similares (Sinfavea), em 25 de novembro de 1955. Nele estavam presentes as principais montadoras, como a Ford, GM, Vemag, VW, Willys e International Harvester. No ano seguinte, em 15 de maio, as empresas organizaram a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, a Anfavea. Ao lado da Sinfavea, a Anfavea procurou representar os interesses do setor de capital transnacional e nacional que possuíssem instalações industriais e produção no Brasil. Entre as suas atribuições, estavam o estudo dos temas da indústria e do mercado de veículos e máquinas agrícolas, a coordenação e defesa dos interesses coletivos das empresas associadas, o fomento às exposições automotivas e outros eventos relacionados ao setor e a compilação e divulgação dos dados de desempenho do setor. Até a década de 1970, foram presidentes da Anfavea membros do alto escalão da Vemag (Manuel Garcia Filho, entre 1956 e 1960, Lélío de Toledo Piza e Almeida Filho, entre 1960 e 1964, e Oscar Augusto de Camargo, entre 1966 e 1974, durante a concretização da venda da Vemag para a VW em 1967) e da Simca (Sebastião Dayrell de Lima, de 1964 a 1966). Com o fim das empresas de capital nacional no segmento montador, a presidência da Anfavea passa para o comando das subsidiárias (ANFAVEA, 2006).

No Gráfico 2.1 temos o crescimento do PIB brasileiro entre 1960 e 2012, sendo acompanhado no Gráfico 2.2 pela porcentagem anual de crescimento do PIB e do PIB per capita. Durante o *catching up*, entre 1960 e 1979, o PIB cresceu a uma média anual de 7,25% e o PIB per capita a 4,79%. Em termos de composição do PIB, apresentado no Gráfico 2.3, ao final do Plano de Metas de JK, o PIB industrial, que chegou a 44% do total em 1960, declinou para 31% no ano seguinte, perdendo participação para a agricultura. Esta tendência se manteve entre 1961 e 1969. Na década de 1970, durante o milagre econômico, o PIB industrial retomou seu protagonismo, representando participação de mais de 40% do PIB total.

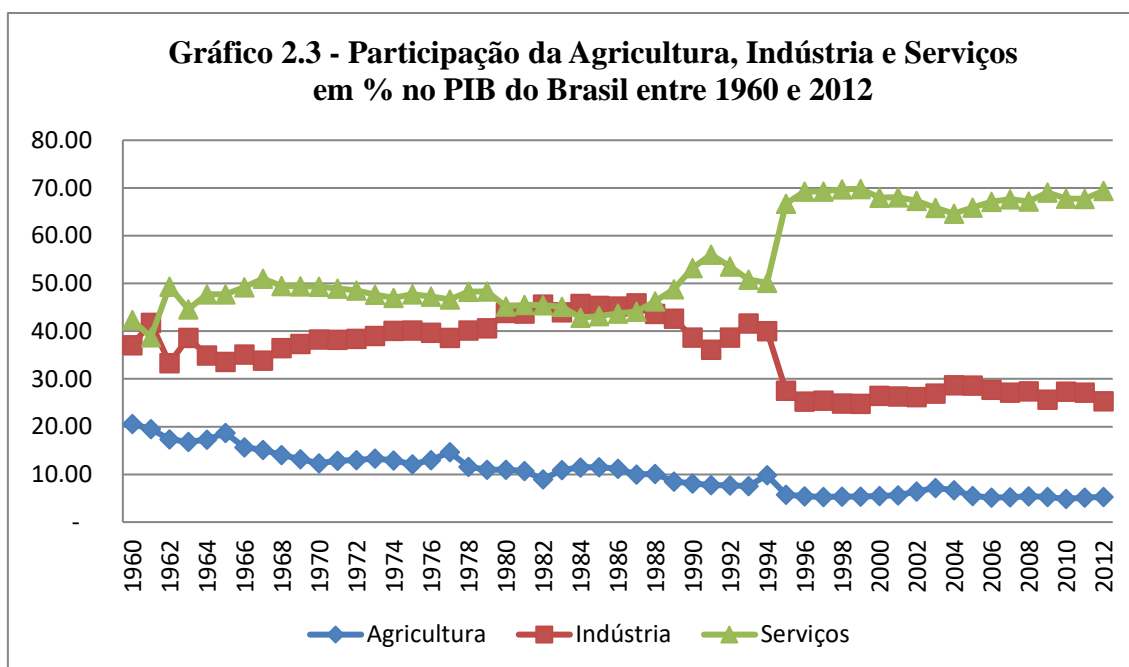




Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo BANCO MUNDIAL (2016).



Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo BANCO MUNDIAL (2016).



Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo BANCO MUNDIAL (2016).

## 1.2 - Cooperação e conflito na instalação do setor automotivo

### 1.2.1- O legado varguista

Boa parte da literatura especializada, como Shapiro (1994), Limonicic (1997) e Latini (2007), atribuiu ao governo de Getúlio Vargas (1937-1945, 1951-1954) a origem do setor automotivo brasileiro. Em seus governos, Vargas conservou um caráter nacionalista, de criação e organização institucional e de fomento a indústria nacional. Apesar de não ter construído uma indústria automotiva, foram neles que os quadros legais, físicos e infraestruturais foram estabelecidos para a posterior implantação do setor no Brasil.

Em 1942, após o bombardeio de navios mercantes brasileiros por submarinos alemães, o povo brasileiro pressionou o governo a declarar guerra contra o Eixo. O alinhamento do Brasil com os países Aliados resultou no empréstimo de 20 milhões de dólares para a aquisição de máquinas e equipamentos para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda (RJ), em 1941, que se tornou vital para a indústria automotiva posteriormente, como atestou Wolfe (2010:105-106, tradução nossa):

Embora planejada em termos estratégicos para a produção de armamentos e para suprir a indústria existente, a siderúrgica de Volta Redonda forneceu um ingrediente-chave para o eventual estabelecimento de uma indústria automobilística nacional. (...) Vargas satisfaz a exigência dos militares de que a instalação estivesse longe da costa por razões de defesa e conciliou os interesses conflitantes das elites paulista e mineira ao escolher um local conveniente para ambas, mas em nenhum dos dois estados. Ele também cumpriu um princípio básico da modernidade brasileira, pois a CSN trouxe o que há de mais recente em produção industrial e relações sociais para uma longa e decadente região cafeeira.<sup>42</sup>

Para fomentar a industrialização, o Estado criou uma série de instituições, como a Carteira de Exportação e Importação (Cexim) em 1941, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) em 1945, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), de 1951. Este aparato institucional exerceu um papel crucial para o estabelecimento do setor automotivo no país, como veremos a seguir.

Ao longo das décadas de 1930 e 1940 cresceu a demanda por peças de reposição devido à importação de veículos e à montagem dos veículos em *kits* CKD e SKD internamente. Esta demanda deu origem a pequenas produtoras de autopeças, que enfrentaram inúmeras dificuldades, como a instabilidade cambial, mas que conseguiram atravessar os obstáculos até a década de 1950. Quase todas estas firmas eram de propriedade nacional e, por volta de 1944, produziam mais de dois mil tipos diferentes de peças (ADDIS, 1997, LIMONCIC, 1997, LATINI, 2007). Se articulando em torno da Associação Profissional da Indústria de Peças para Automóveis e Similares, as fornecedoras nacionais conseguiram duas resoluções favoráveis aos seus negócios: a Resolução 288 e a Resolução 311, lançadas, respectivamente, pela Carteira de Exportação e Importação – Cexim<sup>43</sup> - e sua sucessora, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – Cacex.

---

<sup>42</sup> Although planned in strategic terms for the production of armaments and to supply existing industry, the steel mills of Volta Redonda provided a key ingredient for the eventual establishment of a domestic automobile industry. (...) Vargas both satisfied the military's demand that the facility be far from the coast for defense reasons and conciliated the competing interests of Paulista and Mineiro elites by choosing a location convenient to both but in neither state. He also fulfilled a basic tenet of Brazilian modernity, for the CSN brought the latest in industrial production and social relations to a long decadent coffee region.

<sup>43</sup> Criada pelo decreto lei nº 3.293, de 21 de maio de 1941, a Carteira de Exportação e Importação (Cexim) era destinada a estimular a exportação de produtos nacionais e assegurar condições favoráveis para a importação de produtos estrangeiros. Gerida pelo Banco do Brasil, poderia emitir bônus, operar crédito no Brasil e no exterior e conceder o redesconto de títulos garantidos. Para auxiliar as exportações, a instituição poderia fornecer um adiantamento aos produtores, cujo comércio de seu produto estivesse em dificuldade transitória, e créditos a médio e longo prazo para financiamento de importações

A Resolução 288 foi lançada em agosto de 1952 e proibia a importação de uma lista de cento e quatro grupos de autopeças que já eram produzidas nacionalmente, protegendo as fornecedoras nacionais. Esta lista era atualizada periodicamente e bastava a empresa declarar o interesse na produção de determinada peça ou componente que sua importação era proibida. A legislação protecionista forçava as montadoras dos *kits* CKD e SKD a substituírem os componentes e partes importados por aqueles produzidos nacionalmente (ADDIS, 1997). Críticos no congresso e na imprensa argumentaram que esta resolução protegia a Ford e a GM, que já tinham suas linhas de montagem de *kits*, e prejudicavam as pequenas importadoras. Contra a Resolução, o setor importador, a oposição e alguns grupos econômicos se organizaram, criando a Associação Nacional dos Importadores de Veículos, Máquinas e Peças (Anvap), que conquistou um projeto de lei que isentava o pagamento de taxas de importação sobre equipamentos industriais e bens de capital destinado às fábricas aprovadas pelo CDI (LATINI, 2007). Cientes da resistência dos setores liberais e dos consumidores sobre a Resolução 288, os industriais organizaram a Primeira Mostra da Indústria de Autopeças em 20 de janeiro de 1953, que contou com a exposição de 145 fabricantes de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e com a presença de Getúlio Vargas, na tentativa de converter a opinião pública a favor da Resolução e, no limite, da implantação do setor no Brasil (LIMONCIC, 1997).

Já a Resolução 311, lançada em abril de 1953, limitou ainda mais as importações de peças e, em julho, proibiu a importação de veículos montados. A partir deste momento, apenas *kits* CKD e SKD poderiam ser importados. Em janeiro de 1954, estas restrições foram aprofundadas, de modo à somente permitir a entrada no país de *kits* CKD que não possuíssem peças que fossem produzidas nacionalmente. Tais estratégias do governo tiveram como consequência um aumento da participação do conteúdo local na produção automotiva. Ambas as Resoluções estimularam a indústria de autopeças, preservaram o mercado para a produção nacional e demonstraram a colaboração entre Estado e capital nacional.

A Sumoc, por seu turno, foi criada como uma espécie de Banco Central, coordenando os contatos das instituições governamentais com o FMI e elaborando o orçamento cambial do país. Em 1955, durante o governo de Café Filho (1954-1955), cujo comando do ministério da Fazenda estava com Eugênio Gudín, a Sumoc lançou a

---

indispensáveis ao consumo interno ou de matéria prima. Além de outras funções, cabia a Cexim a elaboração de acordos comerciais, financeiros e internacionais (BRASIL, 1941).

Instrução 113. Esta instrução permitia a importação de bens de capital à taxa livre de câmbio por investidores estrangeiros, caso aceitassem participar no capital da empresa importadora destes equipamentos. Cabia à Cexim julgar se os investimentos se enquadravam nas prioridades do governo para a concessão dos benefícios (CPDOC, 2018a). As firmas automotivas foram elegíveis para esta instrução, permitindo que todo equipamento que entrasse no país como investimento direto estrangeiro (IDE) fosse importado sem cobertura cambial. O setor automotivo foi responsável por quase metade dos investimentos que entraram no Brasil sob a Instrução. Foram ao todo 200,7 milhões de dólares de 419 milhões (MOURA, 1991, SHAPIRO, 1994).

Criado por Vargas, o BNDE foi utilizado pelo governo JK (1956-1961) durante a instalação do setor automotivo.<sup>44</sup> Dos financiamentos realizados pelo banco entre 1956 e 1960, 3,7% foram para o setor automotivo, incluindo montadoras e fornecedoras de autopeças. De acordo com Barros e Pedro (2012:101):

A criação de um banco de desenvolvimento foi, nesse contexto, fundamental para a estruturação e a implementação de políticas estratégicas de desenvolvimento industrial para o setor. O financiamento de projetos incentivou a formação e a consolidação da indústria automotiva nacional, suprimindo uma carência do mercado de capitais no período.

Em 1951, Vargas nomeou Lúcio Meira<sup>45</sup> para o cargo de subchefe do Gabinete Militar da Presidência da república e o incumbiu de realizar um relatório sobre a Fábrica Nacional de Motores. Após a aprovação de seu relatório, foi criada a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), cujo objetivo era a elaboração de estudos e

---

<sup>44</sup> Na Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos (CMBEU) surgiu a ideia de criar uma instituição para gerir os fundos provenientes dos financiamentos do Eximbank e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o que veio a se concretizar como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A CMBEU se originou do *Act of International Development* de 1949, sob o governo Truman, que previa a colaboração econômica e assistência técnica a países como o Brasil. Ela trouxe ao país a possibilidade de financiamento para programas de desenvolvimento em médio prazo. Uma de suas funções era o estudo sobre os custos para a atualização do sistema viário brasileiro, em especial as ferrovias e o transporte fluvial (SHAPIRO, 1994). A CMBEU conjugou o nacionalismo de Vargas com os interesses econômicos norte-americanos e analisou as possibilidades de frear a inflação brasileira, melhorar o balanço de pagamentos e facilitar fisicamente o comércio entre os dois países, daí o foco constante na infraestrutura, transporte e energia. Devido à eleição de Dwight Eisenhower, que governou os EUA entre 1953 e 1961, a CMBEU teve seus trabalhos finalizados (WOLFE, 2010). Todavia, estes trabalhos tiveram profundos impactos para o desenvolvimento do país, uma vez que formaram os principais idealizadores e desenvolveram os principais conceitos do Plano de Metas, como os pontos de estrangulamento, gargalos e pontos de germinação (LIMONCIC, 1997).

<sup>45</sup> Um dos maiores idealizadores da instalação da indústria automotiva no Brasil foi o militar e político Lúcio Meira. Em visita aos EUA, Meira constatou que de cada sete trabalhadores norte-americanos, um estava direta ou indiretamente envolvido na produção automotiva, tanto nas fábricas de veículos, quanto nas autopeças, na comercialização ou nos postos de gasolina, nas oficinas ou nas seguradoras, na publicidade, na produção de aço ou na mineração (LATINI, 2007).

estratégias para a industrialização do país, sendo composta por representantes e ministros de várias áreas do governo e ainda contava com a presença de industriais (LIMONCIC, 1997, TORRES, 2011). A instituição possuía várias subcomissões, sendo a Subcomissão para a Manufatura de Jipes, Tratores, Caminhões e Carros, presidida por Lúcio Meira e designada para formular a estratégia de industrialização do setor automotivo (SHAPIRO, 1994).

As grandes montadoras do setor foram convidadas pelo governo para darem um parecer a respeito da instalação das montadoras no Brasil e chegaram à conclusão de que o país tinha um mercado limitado para a formação de economia de escala e que as fabricantes de autopeças locais desconheciam as técnicas modernas de produção (ADDIS, 1997). A Subcomissão foi então incumbida de levantar os dados sobre a existência de um mercado interno para a indústria automotiva e os pré-requisitos para sua implantação no Brasil.<sup>46</sup> Ela concluiu que o país possuía mercado e que a instalação do setor automotivo ajudaria tanto na questão dos transportes quanto no desenvolvimento da economia e da sociedade, muito embora, o Brasil não tivesse os pré-requisitos para a implantação de uma indústria deste porte, a mão de obra especializada ou as matérias primas necessárias. Com base nesta conclusão, elaborou-se o Plano Nacional de Estímulo à Produção de Automóveis e à Implantação Gradativa da Indústria Automobilística. Este plano estabeleceu três etapas para a instalação do setor automotivo no Brasil. O primeiro estágio seria a consolidação de um setor de autopeças e acessórios. O segundo seria a produção de veículos de carga e utilitários em decorrência de sua importância para o transporte de cargas no país. O terceiro estágio, por fim, seria a produção de automóveis. O presidente Vargas aprovou o relatório e pediu a CDI que criasse projetos de lei para discussão no congresso nacional. Após o despacho presidencial, a Subcomissão destacou a necessidade de mobilização de capital interno e externo e a reação desfavorável dos setores importadores com a política de substituição de importações (LATINI, 2007, TORRES, 2011).

Em junho de 1954, a CDI criou ainda a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (CEIMA), que era responsável pelas decisões em todas as instâncias administrativas referentes à indústria automotiva e elaboraria um plano para as diversas linhas deste setor, além de assistência aos órgãos de controle de câmbio e

---

<sup>46</sup> A Associação Profissional da Indústria de Peças para Automóveis e Similares foi chamada para participar das reuniões, colaborando com pesquisas e exposições e pressionando as autoridades para a implantação da indústria automotiva no Brasil (ADDIS, 1997, LIMONCIC, 1997, LATINI, 2007).

comércio exterior. Devido ao suicídio de Vargas, a CEIMA não chegou a ser instituída, mas, posteriormente, várias de suas funções foram anexadas ao Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA). Por este motivo, Latini (2007), Faillace e Rego (2013) afirmaram que a CEIMA é o embrião do GEIA.

### ***1.2.2- Juscelino Kubitschek, o GEIA e a Primeira Migração das Montadoras***

Café Filho, que assumiu a presidência entre 1954 e 1955, manteve as políticas de Vargas para o setor automotivo, apesar de ter sido mais afinado com as ideias liberal (LIMONCIC, 1997). De acordo com Latini (2007:82):

As equipes técnicas que haviam aglutinado, principalmente na Sumoc e no BNDE, enriquecidas por funcionários selecionados do Banco do Brasil, do Itamaraty, do DASP e do Tesouro Nacional, foram mantidas em seus postos quase por inércia, aguardando dias mais promissores para realização de seus projetos.

Em 1955 foram realizadas as presidenciais. Enquanto estava em campanha na Bahia, Juscelino Kubitschek encontrou-se com Lúcio Meira, que procurou convencê-lo da importância da implantação dos veículos automotivos no Plano de Metas, ainda em elaboração. Persuadido, JK incluiu os automóveis no Plano e venceu as eleições.

No governo de Juscelino Kubitschek, novas medidas foram tomadas para estabelecer o setor automotivo na malha industrial brasileira. Mas por que o governo optou pela instalação do setor automotivo? Para Helen Shapiro (1994), a implantação do setor foi pensada inicialmente para a resolução do problema da balança de pagamentos do país. Durante o governo Dutra (1946-1951), foi iniciada uma política de importação irrestrita, uma vez que o Brasil havia acumulado divisas internacionais suficientes durante a Segunda Guerra. Em poucos anos, esta política deu sinais claros de esgotamento, na medida em que a balança de pagamentos acumulava déficits. O governo então adotou um programa que favorecia a importação de bens intermediários e bens de capitais considerados essenciais para a política de industrialização via substituição de importação e para a reabilitação da indústria nacional. Em 1951, Vargas lançou liberou certos tipos de importação e, novamente, em poucos meses os veículos voltaram ao topo da lista dos bens importados, resultando na suspensão do esquema de licenciamento em 1953 (SHAPIRO, 1994, WOLFE, 2010). Deste modo, as primeiras

iniciativas de construção de uma política para o setor automotivo foram resultado dos problemas na balança comercial do país e baseados nos instrumentos existentes para a mitigação dos impactos das importações nas despesas, como as Resoluções 288 e 311.

Já no governo JK (1956-1961), esta solução para o balanço de pagamentos via implantação do setor automotivo ganhou contornos mais estratégicos. A elite administrativa e burocrática entendeu, enfim, que as exportações de café não seriam suficientes para o desenvolvimento interno do país, sendo o setor automotivo utilizado como meio para garantir uma rápida industrialização, causando efeitos de derramamento sobre os demais setores da economia, e confiando no mercado doméstico e na integração interna como motores para o desenvolvimento do Brasil.<sup>47</sup> Naquele período, a indústria automotiva era o símbolo daquilo que havia de mais avançado tecnologicamente e sua instalação local significaria também o apoio da classe média ao governo federal, já que o projeto esteve voltado para atender o mercado doméstico. Ao mesmo tempo, os militares reconheceram a posição estratégica do setor em termos de segurança nacional e de combate aos problemas a respeito dos transportes e da integração física do país.<sup>48</sup> Neste sentido, a tecnologia automotiva era pensada igualmente em termos de unificação e defesa nacional, transformação da sociedade e redução dos conflitos sociais (SHAPIRO, 1994, LATINI, 2007).

Definida a instalação do setor automotivo no Brasil, restava a questão sobre o capital a ser investido. Iria o Estado investir ou seria o capital nacional privado a liderar o setor? Seria realizado um sistema de campeões nacionais ou predominaria o capital externo e as multinacionais? Tanto a Subcomissão do governo Vargas, quanto o Grupo Automotivo da Indústria Automobilística (GEIA) de JK, constataram que o capital privado nacional era muito fraco para satisfazer os requerimentos tecnológicos e de capital para a indústria automotiva. As próprias fabricantes de autopeças informaram à Subcomissão de Vargas sua incapacidade de financiar qualquer projeto de veículo

---

<sup>47</sup> Tal concepção emergiu ainda no governo Vargas, quando diversos oficiais enxergaram o setor automotivo como peça central de uma estrutura industrial com efeitos diversos em toda a malha produtiva e capaz de desenvolver os setores econômicos complementares (SHAPIRO, 1994).

<sup>48</sup> De acordo com Joel Wolfe (2010), o Brasil se interiorizou de fato apenas após a instalação da indústria automotiva, já que a construção de ferrovias não servia ao interesse público - e político - de unificação do país, mas simplesmente ao desejo de transportar café, açúcar ou qualquer outra matéria prima do interior para os portos de exportação. Ao abordar estes aspectos, Helen Shapiro (1994:38, tradução nossa) chegou a afirmar, ainda que com certo exagero que: “Quase todos os negócios entre o sul e o nordeste, e mesmo entre vizinhos próximos, eram conduzidos por mar. Durante a guerra, os ataques alemães na costa brasileira isolaram as principais cidades costeiras e demonstraram a vulnerabilidade das rotas de abastecimento do país.”



nacional.<sup>49</sup> No período, nem mesmo a Ford ou a GM, que tinham a maior experiência no Brasil, possuíam tecnologias licenciadas formadas em qualquer lugar do mundo. Deste modo, mesmo que alguma empresa brasileira conseguisse licenciamento, ela teria gastos em bens de capital e com a tecnologia importada, o que também afetaria o balanço de pagamentos do país (SHAPIRO, 1994, LATINI, 2007).<sup>50</sup>

Vargas havia estabelecido precedentes para as empresas estatais no Estado Novo, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941 e da Companhia Vale do Rio Doce em 1942, e durante seu mandato na década de 1950, através da criação da Petrobrás. Todavia, o poder de veto do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, aliado à dificuldade de racionalizar o Estado, devido à oposição e ao clientelismo, fizeram com que o Estado se limitasse às indústrias de base, não arriscando em projetos tecnologicamente mais complexos. No governo JK, a propriedade estatal foi logo descartada como alternativa por causa da limitação da capacidade fiscal do Brasil e devido ao campo político desfavorável. A restrição fiscal contribuiu para a decisão de JK de restringir o papel do Estado na introdução da indústria automotiva, se limitando à coordenação e aos subsídios para o investimento privado (SHAPIRO, 1994).

O único exemplo de investimento estatal no setor automotivo foi a Fábrica Nacional de Motores (FNM), que esteve associada à estratégia do Estado Novo de criar uma infraestrutura industrial no país. A empresa foi construída para a produção de motores Wright de 450 cavalos para a Segunda Guerra Mundial. Em 1949, a FNM passou por uma reorientação, transformando-se numa fabricante de caminhões em parceria com a montadora italiana Isotta Fraschini até 1950, quando um novo acordo é assumido com a Alfa Romeo. A maquinaria da época, projetada para a fabricação de aviões teve que ser readaptada e remodelada para ser utilizada na fabricação dos caminhões. Em seu período de atuação, a FNM atravessou por diversas crises e sobreviveu ao discurso liberal de não intervenção do Estado no mercado e favorável às privatizações, até 1968, quando o Regime Militar privatizou a empresa, vendendo-a a

---

<sup>49</sup> A Subcomissão de Vargas havia proposto que o governo financiasse uma planta montadora para ser vendida ao capital nacional, ainda assim as fornecedoras e autopeças avisaram não teriam recursos para tamanho empreendimento (SHAPIRO, 1994).

<sup>50</sup> Com base nas estatísticas do IBOPE, Wolfe (2010) afirmou que as pesquisas de opinião indicavam o apoio de grande parte dos brasileiros a entrada do capital estrangeiro para o desenvolvimento do país. Entre 1951 e 1952, mais de 60% dos cariocas desejavam a entrada da Volkswagen no país para a manufatura de veículos.

Alfa Romeo, da Itália (SHAPIRO, 1994, RAMALHO, 1997).<sup>51</sup> Em paralelo, a ideia para a construção de um campeão nacional também foi descartada pelos limites da intervenção estatal e pelos requerimentos financeiros e tecnológicos para a indústria automotiva.

Ao assumir a presidência, Juscelino Kubitschek nomeou Lúcio Meira para o cargo de Ministro de Viação e Obras Públicas (1956-1959), sinalizando sua vontade de realizar a promessa da campanha de instalação do setor automotivo no Brasil e o pediu para elaborar um relatório a este respeito. Em maio 1956 foi entregue ao presidente o “Relatório do Grupo de Trabalho Sobre Indústria Automobilística”, que alertava sobre a importância da implantação de uma indústria automotiva nacional, reforçando a existência de um mercado para veículos de diferentes tipos e os serviços oferecidos por veículos ao país. Segundo o Relatório, o que impedia o investimento no Brasil eram a inexistência de políticas governamentais e as oscilações nas políticas econômicas, por este motivo era recomendada uma política econômica assegurada por decretos do Poder Executivo, sem a participação do Poder Legislativo, para contornar estes dilemas. Constatava-se, ainda, que era preciso desenvolver a indústria automotiva no Brasil num curto espaço de tempo, uma vez que, uma troca do governo executivo poderia transformar o projeto inicial. Desta forma, era necessário um grande investimento inicial por parte das empresas envolvidas, de modo a atingir um ponto de não retorno, evitando que uma troca de governo resultasse num fracasso total do plano.

Em paralelo, foi iniciado o Plano de Metas, importante programa de modernização e industrialização levado a cabo no governo de Juscelino Kubitschek. Seus autores caracterizavam seus propósitos com a frase “queimar etapas”, com o objetivo de transformar a economia exportadora de matérias primas para manufatureira, tendo em referência o slogan “desenvolvimento de cinquenta anos em cinco” para o Brasil (SHAPIRO, 1994). O Plano era formado por trinta metas que almejaram implantar indústrias em diversos setores, superar os pontos de estrangulamento e os gargalos na economia, nacionalizar a produção e desenvolver o Brasil social e

---

<sup>51</sup> Todavia, a existência da FNM poderia ter servido como uma base para a indústria nacional. Em 1949, a FNM produziu cinquenta caminhões com 30% de conteúdo nacional. Gradualmente, a empresa foi aumentando a participação do conteúdo local na produção, atingindo 70% em 1956. Porém, desde as primeiras discussões pós-Vargas sobre o planejamento estatal para o setor automotivo, a FNM foi marginalizada: “Como resultado de sua história e de seu processo de produção, a reputação da empresa era questionável. Era vista como uma remanescente de guerra e não foi levada a sério. Até 1954, quando, para surpresa de um público cético, seus caminhões estavam nas ruas, Meira reportou nunca ter sequer visitado a planta, embora estivesse nas proximidades do Rio. Ele recomendou vendê-la para o setor privado, o que Vargas se opôs” (SHAPIRO, 1994:63, tradução nossa).

economicamente, utilizando do fechamento do mercado interno para equilibrar a balança comercial.<sup>52</sup> Para coordenar a execução do Plano de Metas foi criado o Conselho do Desenvolvimento, composto por Grupos Executivos e Grupos de Estudo setoriais (FARO; SILVA, 1991, LATINI, 2007).

A Meta 27, voltada para o setor automotivo tinha os seguintes objetivos: atingir a produção automotiva com conteúdo local em peso de 90% a 95%; incumbir ao setor privado esta produção<sup>53</sup>; reservar ao Estado apenas a função de promotor e coordenador durante a fase de implantação da indústria, 1956 a 1960; permitir a constituição de empresas com capitais brasileiros, estrangeiros e mistos; e enfatizar a produção de veículos de maior importância econômica, como os caminhões. De acordo com Limoncic (1997), a implantação do setor automotivo criaria importantes efeitos-cascata sobre diversos outros pontos do Plano de Metas, como as Metas 4 e 5, de produção e refinamento de petróleo, 19, da siderurgia, 21, dos metais não ferrosos e 25 da borracha, e sobre todas as metas relativas a transporte, fomentando as rodovias e inibindo as ferrovias. Esperava-se que a indústria automotiva atraísse capital e tecnologia externos, gerando uma dinâmica positiva em toda a economia.

A partir das conclusões do Relatório de Lúcio Meira, foi criado o decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956 (BRASIL, 1956a), que estabeleceu as diretrizes básicas relativas à Indústria Automobilística Brasileira e a competência e autoridade dos órgãos executivos que se encarregariam de aplicar tais diretrizes. Ficou definido o fechamento do mercado às importações de veículos e que os equipamentos utilizados na indústria automotiva eram de importância estratégica, sendo, por este motivo, importados em acordo com a Instrução 113 da Sumoc, dentro das disponibilidades orçamentárias do governo. Para obter o direito a este benefício, as fabricantes de veículos tinham que ter seu projeto aprovado, cujos requisitos eram a produção do motor em instalações próprias ou em subcontratadas e o respeito aos prazos e requerimentos de conteúdo

---

<sup>52</sup> As trinta metas eram divididas entre energia (da meta 1 a 5), setor de transporte (6 a 12), alimentação (13 a 18), indústria de base (19 a 29) e educação (meta 30). Destas, somente uma era destinada a um bem de consumo, a meta 27, que objetivava a fabricação de 170 mil veículos no país em 1960. A meta síntese de todo o Plano de Metas era a construção de uma nova capital, Brasília, no interior do país. O Plano de Metas esteve voltado principalmente para os setores de energia e transporte e se baseava em documentos e pesquisas realizadas no governo de Getúlio Vargas, como o Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira, elaborado pelo Grupo Misto BNDE-Cepal, o Relatório da CMBEU para o Desenvolvimento Econômico e o Relatório da Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis do CDI (FARO; SILVA, 1991, LATINI, 2007). Para Shapiro (1994:43, tradução nossa), em torno do Plano de Metas estava o ideal de que o “O Brasil poderia aproveitar-se de ser um retardatário gerschenkroniano e passar imediatamente para setores intensivos em capital e de alta tecnologia, como o automotivo”.

<sup>53</sup> Complicando a situação da FNM.

local. O decreto ainda previa que nenhuma distinção ou preferência seria realizada sobre o tipo de motor do ponto de vista dos combustíveis utilizados; que a aprovação de projetos sobrepostos era menos desejável, devido às estimativas qualitativa e quantitativa do mercado interno; e que os incentivos eram reservados aos projetos de iniciativa privada, retirando a possibilidade de estimular entidades estatais, antigas ou novas, nesta atividade. O pressuposto básico da política era incentivar a produção doméstica, através do fechamento do mercado brasileiro, e introduzir taxas gradativas de conteúdo local, em contrapartida as empresas poderiam importar os bens de capital necessários para a produção sem impostos.

O artigo número 14 deste decreto criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), subordinado ao Conselho do Desenvolvimento, cujas funções seriam a execução e supervisão das diretrizes básicas do decreto; a formulação das recomendações de incentivo à indústria; o julgamento dos projetos apresentados pelas fabricantes de veículos; o incentivo a entrada no país de técnicos e operários especializados; o estabelecimento dos Planos Nacionais Automobilísticos para as várias linhas de veículos; a recomendação aos órgãos competentes o provimento de créditos para os empreendimentos e a coordenação de estudos sobre revisão de tarifas; a classificação de mercadorias, a normatização de materiais, o preparo de mão de obra; o suprimento de matéria prima, estatísticas, medidas tributárias e legislativas, censos, custos de produção, mostras, exposições e qualquer outro aspecto de interesse para a indústria automotiva. Por fim, o decreto definia que os membros do GEIA seriam o Ministro da Viação e Obras Públicas, ao mesmo tempo presidente do GEIA; o diretor executivo da Sumoc; o diretor superintendente do BNDE; o diretor da Cacex e o diretor da Carteira de Câmbio, excluindo a iniciativa privada da participação nos quadros da instituição (BRASIL, 1956a). Posteriormente outros representantes foram incluídos, como o Ministro da Guerra e o Conselho em Política Tarifária em 1957, e o Ministro da Agricultura em 1959. Ao juntar os diretores em uma única instância, a tomada de decisões foi acelerada, sem haver a necessidade de reportar qualquer assunto a superiores ou passar pela burocracia. Ao GEIA também foi garantido o poder executivo e sua localização na cadeia burocrática o isolou, ao menos em teoria, das disputas no congresso (LEOPOLDI, 1991, SHAPIRO, 1994).

Para o início do programa, a prioridade eram os veículos comerciais, dados a importância do transporte de cargas no país, a economia de escala ser menos rigorosa, o padrão de qualidade menor e o mercado mais definido. A produção de carros de passeio

ocorreria como estágio seguinte, fechando o mercado interno de modo a reprimir a demanda, para usufruto posterior pelas empresas.<sup>54</sup>

Havia, entretanto, um conflito entre duas posições. De um lado, o governo JK desejava instalar a indústria automotiva o mais rápido possível, garantindo o desenvolvimento econômico do país e o apoio político necessário. Os tecnocratas perceberam a necessidade de desenvolver a indústria ao ponto sem retorno: no momento em que os investimentos fossem realizados e uma rede de fornecedores criada, seria difícil dismantlar a indústria tanto economicamente quanto politicamente. De outro lado, as montadoras resistiram aos esforços do governo em instalar plantas no Brasil, preferindo, pois, reduzir seus riscos ao investirem menos recursos, de forma a diminuir os custos de retirada, e atrasar os investimentos, temendo reviravoltas na política econômica do país. Para as montadoras, começar com baixos níveis de conteúdo local que gradativamente aumentariam seria uma estratégia melhor. Todavia, o gradualismo não era bem estimado pela administração do Estado. Os planejadores e o governo concluíram então que a colaboração das corporações transnacionais jamais seria obtida a não ser por imposição, sendo necessária firmeza no fechamento do mercado brasileiro e demonstrar as consequências para as firmas que não estivessem presentes no Brasil (SHAPIRO, 1994).

Deste modo, a estrutura de incentivos do GEIA foi moldada de forma a garantir altos investimentos e comprometimento por parte das firmas desde o início, cabendo à instituição a atração de investimentos estrangeiros para a produção de veículos no Brasil através de mecanismos políticos e econômicos. Foram criados incentivos com prazos pré-estabelecidos para atrair o investimento externo, como linhas de crédito, facilitação da importação de máquinas e equipamentos, isenções fiscais e tarifas protecionistas. As pequenas firmas, que eram totalmente ou parcialmente controladas pelo capital nacional, receberam subsídios para realizarem transações cambiais. Já as grandes montadoras, por outro lado, se inseriram na Instrução 113 da Sumoc.

Além do pacote de benefícios, o GEIA exigia uma série de contrapartidas, tais como uma agenda progressiva de nacionalização da produção, redução gradativa dos preços dos veículos e metas de produção. Os incentivos estavam disponíveis por tempo limitado, obrigando as empresas a realizarem altos investimentos desde o início e penalizando as empresas que não aderissem ao programa. Por fim, as autoridades teriam

---

<sup>54</sup> Este tipo de medida de reserva de mercado havia sido utilizado pela Inglaterra, entre 1945 e 1954, para a proteção de sua indústria nacional no período de reconstrução do pós-Guerra (BRANDÃO, 2011).

o poder de reter o capital remetido das firmas que falhassem em cumprir o cronograma de metas, assim como suspender os subsídios após a data definida de modo a garantir o investimento ótimo das empresas (SHAPIRO, 1994, NEGRO, 1997).

Apesar de não ter o poder de limitar os competidores ou escolher campeões, o pessoal do GEIA contava com o apoio das grandes empresas e marcas já conhecidas do consumidor brasileiro, como a Ford e a GM. Ainda assim, o GEIA procurou criar condições de um mercado neutro, de modo a garantir o investimento das firmas, a evitar o monopólio e a não parecer a favor do capital de uma nação em detrimento de outrem. O melhor exemplo desta postura foi a aprovação dos projetos de jipes da Willys e da Vemag, de capital nacional, investindo em um mercado restrito e concorrendo entre si, enquanto poderiam estar investindo em setores diferentes para ampliarem as áreas de atuação do capital nacional (SHAPIRO, 1994, NEGRO, 1997).

Em seu primeiro ano, o GEIA tinha como princípio aceitar qualquer projeto que cumprisse os requisitos. Todavia, o déficit na balança de pagamentos, devido à ultrapassagem das expectativas em relação aos gastos com os projetos, fez com que o GEIA revisse suas prerrogativas, sendo estabelecidos novos critérios, como as restrições à demanda por moeda estrangeira e a não duplicação do tipo de veículo previamente aprovado (SHAPIRO, 1994).

A partir da criação do GEIA, foram instituídos decretos que guiariam a implantação do setor de caminhões (decreto nº 39.568 de julho de 1956), jipes (decreto nº 39.569 de julho de 1956), camionetas, furgões e caminhões leves (decreto nº 39.676-A de julho de 1956), carros de passeio (decreto nº 41.018 de fevereiro de 1957) e tratores agrícolas (nº decreto 47.473 de dezembro de 1959). Os decretos efetivamente fecharam o mercado brasileiro para as importações e forçaram as firmas a aumentarem o nível de conteúdo local. A forma que o GEIA encontrou de regular o conteúdo local foi pelo peso total das peças, pois a estimativa do valor de cada peça iria requerer mais procedimentos de conversão, pesquisa e estudos, atrasando todo o processo. A Tabela 2.1 apresenta as taxas de conteúdo local estabelecidas pelos decretos, que eram distintas em função do tipo de veículo e data de promulgação dos decretos:

Tabela 2.1 - Participação do conteúdo local em peso (%)							
	Decreto		Porcentagem do conteúdo local				
	Nº	Data	31/12/1956	01/07/1957	01/07/1958	01/07/1959	01/07/1960
Caminhões	39.568	12/07/1956	35%	40%	65%	75%	90%
Jipes	39.569	12/07/1956	50%	60%	75%	85%	95%
Camionetas, furgões e caminhões leves	39.676-A	30/07/1956	40%	50%	65%	75%	90%
Carros de Passeio	41.018	26/02/1957	-	50%	65%	85%	95%
	Nº	Data	01/07/1960 a 31/12/1960	01/01/1961 a 30/06/1961	01/07/1961 a 31/12/1961	01/01/1962 em diante	
Tratores Agrícolas	47.473	22/12/1959	70%	85%	90%	95%	

Baseado nos dados de: LIMONCIC, 1997, BRASIL, 1956b, 1956c, 1956d, 1957, 1959.

O decreto nº 39.568, de 12 de julho de 1956, definia o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a Caminhões. Foi delimitado que somente a fabricação de veículos de carga entre 4,2 mil quilos e 15 mil quilos receberia os estímulos governamentais. Aos projetos aprovados estava garantida a importação de equipamento e partes complementares da produção para sua execução, seguindo o decreto 39.412. A continuidade da concessão dos benefícios era condicionada ao cumprimento dos índices de nacionalização (BRASIL, 1956b). Ainda em 12 de julho de 1956, foi promulgado o decreto nº 39.569, relativo aos jipes. Este decreto definiu o peso dos jipes que receberiam o benefício estatal, de 1,2 mil a 2 mil quilos, e estabeleceu os mesmos parâmetros do decreto anterior sobre as importações de bens de capital e peças e a continuidade do recebimento do benefício governamental (BRASIL, 1956c). O decreto nº 39.676-A, por seu turno, legislava sobre o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a camionetas, caminhões leves e furgões - veículos designados comercialmente para o transporte alternativo de carga ou passageiros e com peso bruto de até 4,2 mil quilos (BRASIL, 1956d).

Para os carros de passeio foi instituído o decreto nº 41.018 em fevereiro de 1957. As disposições deste decreto são similares aos decretos anteriores, definindo que o carro de passeio seria um veículo de quatro rodas, destinado ao transporte de pessoal, com capacidade normal para o mínimo de 4 e o máximo de 7 passageiros, inclusive o motorista (BRASIL, 1957). Em geral, a taxa de conteúdo local inicial girou em torno de 35 a 50% em 1956, tendo que ser ampliado para 90 a 95% em quatro anos.

Três anos após o estabelecimento do GEIA foi baixado o decreto nº 47.473 que estabelecia o Plano Nacional da Indústria de Tratores Agrícolas (BRASIL, 1959). O atraso na produção de tratores ocorreu devido à força política dos produtores rurais, à

natureza da tecnologia e às características da indústria internacional de tratores. O Brasil importava tratores e fertilizantes pela Comissão de Revendas do Ministério da Agricultura, sendo os tratores importados em grandes quantidades, saindo mais barato a compra de um trator novo que o reparo de um modelo antigo. Como o mercado de tratores era pequeno, o país continuou a importar unidades prontas até a década de 1960 (SHAPIRO, 1994).<sup>55</sup>

Em 1958, o GEIA constituiu um grupo para a formulação de um programa para a produção de tratores. Mas algumas razões levaram ao adiamento do programa para finais de 1959. Em primeiro lugar, devido ao sobrecarregamento do setor nacional de autopeças, envolvido na produção de carros de passeio e, em segundo lugar, pela dificuldade de conciliação entre os planos de industrialização e os subsídios governamentais dados para a importação de tratores. O pessoal do GEIA tinha consciência que uma disputa com as associações e o poder político do setor agrário e com a organização do setor de importação poderia custar o encerramento do plano automotivo como um todo. Por esta razão, o setor de tratores agrícolas foi deixado por último.<sup>56</sup>

Outro motivo para o GEIA ter situado os tratores como a parte final do programa automotivo foi devido aos componentes deste tipo de veículo, que eram os mais avançados tecnologicamente e que requeriam maiores investimentos. O sucesso na produção dos demais veículos criaria uma janela de oportunidade capaz de pressionar a favor da proteção do mercado interno contra as importações de tratores e favorecer, por fim, a produção interna. Em 1959, a Comissão de Revendas e os subsídios para importação foram encerrados, sendo substituídos por subsídios do Banco do Brasil para custear a compra de tratores produzidos domesticamente (SHAPIRO, 1994).

Assim, o Plano Nacional da Indústria de Tratores Agrícolas tinha como objetivo aumentar a produtividade via mecanização da agricultura; garantir melhorias na alimentação, no salário real, no desenvolvimento econômico e na segurança; e nacionalizar a produção de tratores, haja vista que a indústria automotiva já havia adquirido experiência através dos demais planos para o setor. O decreto ainda

---

<sup>55</sup> No governo Dutra ocorreu uma tentativa de produção de um trator nacional pela FNM, inicialmente importando *kits* SKD e CKD para serem montados no país e, gradualmente, se ampliando as exigências de conteúdo local (SHAPIRO, 1994).

<sup>56</sup> Helen Shapiro (1994:68) citou uma passagem de Lúcio Meira que exemplifica como o GEIA agiria em relação à fabricação de tratores: “Quando o ‘ponto sem retorno’ fosse alcançado no caso de caminhões e carros, voltaríamos para os tratores. A primeira tarefa foi convencer o agricultor nacional de que a produção de tratores era importante para ele”.



estabelecia os mesmos mecanismos para a manutenção dos incentivos governamentais e os critérios de importação de peças e equipamentos. Obviamente, o que se alteravam eram os prazos para o cumprimento dos requisitos de conteúdo local. Em 1960 se candidataram vinte propostas para a produção de máquinas agrícolas. O GEIA aprovou dez, tendo sido quatro colocadas em operação: Massey-Ferguson, Ford, Valmet e Companhia Brasileira de Tratores (SHAPIRO, 1994).

Excluindo o segmento de tratores, dos dezoito projetos aprovados pelo GEIA, onze foram postos em prática. A maioria das firmas produzia mais de um tipo de veículo, entre caminhões leves, médios e pesados, ônibus, veículos utilitários, jipes e carros de passeio.<sup>57</sup> Das firmas que iniciaram a produção no Brasil dentro do programa de cinco anos do GEIA, três eram controladas pelo capital nacional (Willys-Overland<sup>58</sup>, Vemag e FNM), duas eram *joint ventures* 50-50 entre o capital nacional e o estrangeiro (Mercedes-Benz e Simca) e seis eram subsidiárias totalmente controladas pelo capital externo (Ford, GM, Volkswagen, International Harvester, Scania Vobis e Toyota). A Ford e a GM enviaram projetos para caminhões leves. No setor de caminhões médios estavam a Mercedes-Benz, além da Ford e da GM. Para os caminhões pesados, os projetos implementados eram da FNM, International Harvester, Mercedes-Benz e Scania Vabis. A Mercedes-Benz ainda ficou com os ônibus. Vemag, VW e Willys nos utilitários, e, por fim, Toyota, Vemag e Willys nos jipes. O setor de carros de passeio foi representado pela FNM, Simca, Vemag, VW e Willys.

À política do GEIA foram apresentados recusas e obstáculos pelas empresas nacionais e multinacionais, que reclamaram do nível de conteúdo local exigido, da produção do núcleo tecnológico dos veículos no Brasil e da necessidade de se fazer grandes investimentos em um curto espaço de tempo. As empresas procuraram negociar melhores termos; tentaram contornar completamente o GEIA, recorrendo aos políticos e à opinião pública; e não levaram a sério o fechamento do mercado pelo governo,

---

<sup>57</sup> Os projetos aprovados pelo GEIA, mas abortados pelas empresas foram os de carro de passeio da Borgward, da Chrysler, da Fabral (posteriormente implementado pela FNM), da Máquinas Agrícolas Romi e da N.S.U. e os jipes da Indústria Nacional de Locomotivas e da Rover.

<sup>58</sup> A Willys pertencia a Henry Kaiser, que prosperou entre as décadas de 1930 e 1940, com a construção de embarcações e jipes para as forças armadas dos EUA durante a Segunda Guerra Mundial. Com o fim do conflito e a posterior queda na demanda, além de problemas nas linhas de montagem dos carros de passeio, Henry Kaiser procurou novos locais para a produção na América Latina, escolhendo se instalar em São Paulo. A estratégia da Willys no mercado brasileiro foi de vender ações para brasileiros, inicialmente para banqueiros e políticos, posteriormente até para operários. No início da década de 1960, cerca de 50% das ações da Willys-Overland do Brasil (WOB) estavam sob controle de brasileiros, tornando a empresa elegível para os empréstimos voltados para expansão, treinamento e programas governamentais voltados para as empresas nacionais (SHAPIRO, 1994).

pressupondo que a ausência das grandes empresas – em especial das três grandes americanas – causaria o fracasso da política (SHAPIRO, 1994).

A Ford é o caso paradigmático deste período, pois pensou que, devido à sua posição internacional, entraria no Brasil em seus próprios termos (SHAPIRO, 1994). Em 1953, a empresa procurou dissuadir a comissão brasileira, liderada por Meira em visita a planta de Dearborn, da implantação de uma montadora no Brasil, alegando que o país possuía problemas de infraestrutura e falta de mercado para a produção de caminhões. Depois de promulgado o decreto para os caminhões, em 1956, enquanto a Chrysler e a GM apresentaram seus projetos e iniciaram a produção local de carrocerias e cabines, a Ford protestou quando o Brasil suspendeu a importação de peças que eram produzidas no país. Posteriormente, a Ford enviou seu projeto de adesão ao programa de caminhões como resposta à concorrência da GM. A atitude da Ford foi de mostrar-se de acordo com o decreto, ao mesmo tempo em que investia o menor capital possível, buscava por estratégias alternativas de financiamento e enviava os equipamentos mais antigos para o Brasil (SHAPIRO, 1997). A multinacional norte-americana enviou projetos de carros de passeio até o final do governo JK, todos rejeitados.<sup>59</sup> Mas a Ford não desistiu. Em primeiro lugar, afirmou que o Brasil estava lhe negando a entrada no mercado. Em segundo, articulou uma campanha contra o GEIA, que, segundo a empresa, estava forçando os brasileiros a dirigirem carros de segunda categoria. Por fim, angariou apoios distintos, como da Associação Profissional da Indústria de Peças para Veículos e Similares. O presidente do Brasil, na época Jânio Quadros, chamou Lúcio Meira para apresentar o sumário das negociações com a Ford e explicar o que impedia a aceitação do projeto. Somente com a ditadura militar que a Ford, enfim, conseguiu produzir carros de passeio no país (SHAPIRO, 1997).

Além da Ford, quando o decreto para carros de passeio foi promulgado em 1957, outras empresas procuraram flexibilizar as condições de entrada. Todavia, aceitar as condições das montadoras seria colocar em risco a política (NEGRO, 1997). Até dezembro de 1957, apenas a Vemag teve seu projeto aprovado, enquanto dois outros

---

<sup>59</sup> Uma das propostas recusadas foi o projeto do Ford Custom 300, considerado para a produção no Brasil devido às economias de escala, já que havia peças produzidas para os caminhões - cujo projeto foi aprovado pelo GEIA - que seriam utilizadas carro de passeio, reduzindo os investimentos. Em 1960, a Ford enviou o projeto do carro Fairlane, que embora cumprisse todos os requisitos de conteúdo local, tinha extrapolado a data limite de envio de proposta, dezembro de 1957 e requiritava a importação de 3,6 milhões de dólares em equipamentos através da Instrução 113, que também já havia expirado (SHAPIRO, 1997).

estavam em análise.<sup>60</sup> Assim, JK começou a pressionar tanto as empresas para o envio de projetos, quanto o GEIA para a aprovação de projetos de fabricação de carros. Ao mesmo tempo, o GEIA resistiu o quanto pode para declinar propostas que não atendessem às condições mínimas de nacionalização (SHAPIRO, 1994).

Destes projetos em análise, um era da *joint-venture* entre a Alfa Romeo e a brasileira Matarazzo, batizada de Fabral, que propôs a produção do carro de luxo que não seguia as linhas gerais do GEIA. Pressionado por Kubitschek, pois a ausência da Ford e da GM no mercado e na produção de carros de passeio era um desastre para o plano, o GEIA aprovou o projeto. Em 1958, após o fim da sociedade entre a família Matarazzo e a Alfa Romeo, foi concedido um empréstimo à empresa estrangeira para se associar à FNM para a fabricação do sedan, agora rebatizado de JK (SHAPIRO, 1994, LIMONCIC, 1997).

A Simca, por sua vez, possuía interesse no Brasil antes da constituição do GEIA devido às relações pessoais entre JK e a alta cúpula da empresa. Em visita à França, a empresa prometeu a JK a instalação de uma planta em Minas Gerais. Após a formação do GEIA, a Simca afirmou que estava fora de sua jurisdição, com planos de importar veículos CKD e SKD, utilizando conteúdo local inferior ao estabelecido pelo GEIA. O GEIA, por seu turno, insistiu na elaboração de um projeto pela empresa, apresentado posteriormente sem cumprir as exigências de conteúdo local e sem uma definição mais precisa sobre o momento da realização das obras para a construção da fábrica em Minas Gerais. Após modificar o projeto para se adequar ao GEIA, o projeto foi aprovado, mas a Simca se instalou em São Paulo, numa planta alugada da Studebaker e não cumpriu o segundo estágio dos requerimentos de conteúdo local, sendo impedida pelo GEIA de importar novas peças. Por esta razão, a planta ficou sem funcionar durante seis meses, até que os requisitos mínimos de componentes nacionais fossem empregados (LATINI, 2007).

A VW, por seu turno, havia recebido um pedido de JK e do GEIA para apresentar projetos de carros de passeio. A direção da matriz havia se mostrado relutante em iniciar a produção de carros no Brasil, porém, pressionada pela direção da Volkswagen do Brasil, enviou a proposta para a fabricação do Fusca em 1957. Todavia, a implementação do projeto não era garantida devido aos problemas de financiamento da empresa. A firma já havia recebido 150 milhões de cruzeiros do BNDE para a

---

<sup>60</sup> O projeto da Vemag foi aprovado quando o presidente manifestou o desejo de que a camioneta da empresa se tornasse um dos primeiros carros de passeio fabricados no país (SHAPIRO, 1994).

produção da Kombi. Após a aprovação do projeto do Fusca, um novo empréstimo teve de ser realizado com o banco, que encontrou algumas irregularidades no pedido de 10.8 milhões de marcos pela VW, que iam desde falhas contratuais, como o empréstimo sendo pedido no nome de um terceiro, à sobrevalorização do marco frente ao cruzeiro. Tudo isto num contexto em que as exportações de café caíram e reduziram a arrecadação de moeda estrangeira e em que o FMI e JK rompiam relações, dificultando ainda mais os meios do BNDE em arrumar o capital no exterior. Somente em 1959, o banco conseguiu 2,4 milhões de marcos para serem aplicados na importação de equipamentos para a produção da Kombi e do Fusca (SHAPIRO, 1994, LIMONCIC, 1997).

Até a criação do GEIA, a Ford dominava o mercado Brasileiro. Entretanto, na ausência da Ford, o mercado de carros de passeio foi redefinido e capturado pela VW, que em 1968 conquistou 80% do mercado nacional. Outra beneficiada pela ausência da Ford e da GM foi a Willys-Overland do Brasil.

Para além das resistências enfrentadas pelas empresas, o governo e o GEIA enfrentaram disputas acirradas com a oposição. Liderada pelo deputado Bilac Pinto, a oposição buscou galvanizar os pontos fracos do programa ao seu favor, tais como a baixa oferta de automóveis e os efeitos inflacionários. Contra o programa automotivo, o deputado afirmou que estava protegendo os consumidores brasileiros da ganância das empresas transnacionais que cobravam preços abusivos após receberem favores e proteção do governo. Bilac Pinto criou um projeto de lei, chamado de Artigo 59, que facilitava a importação de veículos, permitia taxas menores aos componentes não produzidos no Brasil, além de reduzir as taxas de importação de acordo com a proporção de conteúdo local. Este projeto colocava em cheque a principal arma do governo, que era a restrição do mercado interno, contra as montadoras que não ingressassem nos planos. Todavia, esta proposta não prosperou (SHAPIRO, 1994, NEGRO, 1997).

Dentro do programa do GEIA, o estabelecimento do setor de autopeças nacional era um componente chave. Por causa de sua diversidade e relativamente baixos requisitos tecnológicos, os *policy makers* incentivaram a participação do capital nacional neste setor, protegendo-o ao promoverem uma indústria não integrada verticalmente e um setor de peças nacional. A distribuição de recursos entre as firmas transnacionais e locais foi realizada de forma a fortalecer o setor industrial brasileiro, criando uma base de acumulação de capital. A aliança entre governo e os fornecedoras

resultou na proteção do mercado, nos índices de nacionalização, no controle governamental e na transferência de tecnologia das montadoras para as autopeças nas formas de assistência técnica e tecnológica e, até mesmo, contratos de longo prazo.

Como resultado, as montadoras se tornaram dependentes das fornecedoras devido ao fechamento do mercado nacional para as importações e aos requerimentos do GEIA de conteúdo local. Sem outra opção e enquanto suas instalações eram construídas, restou às montadoras confiar nas firmas brasileiras:

As montadoras foram obrigadas a ensinar aos fornecedores conceitos de organização industrial, a oferecer contratos de longo prazo e, com frequência, acordos de exclusividade no fornecimento, a emprestar equipamentos e recursos, facilitar o contato com fornecedores estrangeiros; e a auxiliar na obtenção de concessões e outros acordos de assistência técnica, que propiciariam aos brasileiros o acesso à tecnologia e aos princípios modernos de produção (ADDIS, 1997:137).

Todavia, as transnacionais não aceitaram passivamente esta situação. Em primeiro lugar, reclamaram da qualidade e confiabilidade das peças brasileiras. Até então, poucos componentes mais complexos haviam sido produzidos nacionalmente, pois o setor era voltado para a produção de partes simples e padronizadas para reposição. A segunda estratégia das montadoras foi a fabricação de suas próprias peças. As plantas brasileiras já eram planejadas e construídas mais verticalmente integradas, em comparação com as de outros países. Em 1962, VW, GM, Willys e International Harvester possuíam suas próprias fundições, muito em parte devido à tentativa de compensar a defasagem na infraestrutura do país e em garantir independência frente às fornecedoras. Por fim, as montadoras incentivaram as fornecedoras de suas matrizes na Europa e nos EUA a instalarem plantas próprias no Brasil. As transnacionais preferiam aqueles fornecedores que possuíam relações comerciais e eram familiarizados com suas especificações técnicas.

O investimento no Brasil era atrativo para as fornecedoras, pois elas poderiam trazer equipamentos via Instrução 113, mecanismo que as firmas nacionais estavam impedidas de utilizar. Como consequência, muitos equipamentos de segunda mão, obsoletos nos mercados domésticos, foram enviados ao Brasil como IDE. Ademais, ao contrário das montadoras, algumas fornecedoras estrangeiras entraram no mercado brasileiro em associação com firmas nacionais já existentes, se familiarizando com o mercado e demanda dos brasileiros e se tornando elegíveis para os financiamentos do BNDE. Até mesmo o GEIA encorajou a participação do capital internacional no setor

de autopeças como método para atingir os níveis de conteúdo local e aumentar a capacidade tecnológica do setor. A instituição recrutou as produtoras estrangeiras, solicitando propostas de projetos das firmas que produzissem peças de alta tecnologia (ADDIS, 1997).

Apesar dos conflitos entre o GEIA e as montadoras, onze projetos foram colocados em prática, com o objetivo final de produzir 170 mil veículos e atingir uma taxa de nacionalização de 90 a 95% em peso em 1960. A produção, contudo, foi inferior, atingindo 133 mil veículos (ANFAVEA, 2015). Em parte, isto ocorreu devido à limitação de importação de peças estrangeiras. Por outro lado, o mercado era reduzido e inexistiam formas de financiamento ao consumidor, que era realizado pela própria indústria automotiva, com uma contribuição do sistema bancário e de sociedades de financiamento.<sup>61</sup> Todavia, já em 1961, seis anos após a implantação do programa, as onze firmas produziam quase 150 mil veículos, com cerca de 87% de conteúdo local em valor, superando o valor em peso (SHAPIRO, 1994, LIMONIC, 1997).

Segundo Shapiro (1994) e Latini (2007), o programa do GEIA era autofinanciável, pois, o governo concedia subsídios indiretos às empresas, que eram compensados pelos impostos pagos pela produção e pelo consumo: “mesmo nos primeiros cinco anos da indústria, o montante de impostos pagos pelas montadoras de veículos, (...), mais do que compensaram os subsídios indiretos que receberam” (LATINI, 2007:167). Entre 1956 e 1960 foram financiados 100 milhões de dólares para a instalação da indústria automotiva no Brasil (SHAPIRO, 1994). De todo modo, o impacto da importação na balança de pagamentos justifica o programa de substituição de importações (SHAPIRO, 1994) e segundo os cálculos de Limonic (1997:154):

a instalação da indústria representou, no período 1957-1960, uma poupança bruta, no balanço de pagamentos, da ordem de US\$ 1, 2 bilhão. Com o mesmo dispêndio cambial que teve através da concessão de estímulos à nacionalização dos veículos, o Brasil incorporou 122.528 unidades à sua frota no período 1957-1960, ao passo que teria incorporado, com o mesmo dispêndio, apenas 36.793 veículos se estes tivessem sido importados.

Assim, durante a Primeira Migração das Montadoras, modo como Shapiro (1997) classificou esta onda de investimento das empresas multinacionais na instalação de subsidiárias no Brasil, o GEIA não teve um desempenho extraordinário, tanto devido às suas limitações quanto às pressões do governo e das empresas transnacionais:

---

<sup>61</sup> Apenas em 1963 que foram organizados os consórcios e, três anos depois, criado um sistema de crédito ao consumidor final (LIMONCIC, 1997).

O GEIA muitas vezes não dispunha de autoridade política ou flexibilidade administrativa para enfrentar imprevistos, tais como as crises cambiais ou o golpe de 1964 que, sem dúvida, afetaram o plano. (...) As empresas transnacionais mostravam-se mais aptas que o GEIA para a manipulação da opinião pública e do Congresso. (...) Além disso, o fato do GEIA não ter conseguido seduzir Ford e a GM, as duas maiores fabricantes de carros com a maior experiência internacional no mercado, levanta dúvidas sobre a suficiência das políticas estatal ou do fechamento de mercado (e o efeito bandwagon) para garantir a entrada das empresas no programa (SHAPIRO, 1997:73).

Entretanto, apesar dos conflitos entre governo e empresas – em especial as de capital externo -, o GEIA cumpriu seu próprio cronograma e impediu sabotagens, tanto de membros da oposição, quanto de empresas, como a Ford, e tentou impor suas próprias condições para entrar no mercado brasileiro, atingindo bons resultados na produção e na nacionalização do setor fornecedor. Ao término do governo JK, havia se instalado no Brasil um setor automotivo, voltado para o mercado interno e com propriedade nacional, mista e estrangeira no segmento das montadoras e predominantemente nacional no segmento das fornecedoras.<sup>62</sup>

### ***1.3- O setor automotivo pós-GEIA***

Os eventos ocorridos na década de 1960 transformaram a agenda política e econômica do Brasil. O GEIA, que havia atravessado incólume o governo de Jânio Quadros (1961), o que possibilitou a conclusão do programa de tratores, foi alterado durante o governo de João Goulart (1961-1964). Anteriormente subordinado ao Conselho do Desenvolvimento, vinculado a Presidência, o GEIA passou a ser da jurisdição do Ministério da Indústria e do Comércio, perdeu sua influência e passou sofrer com a lentidão burocrática como resultado (LATINI, 2007).<sup>63</sup>

Em junho de 1964, no governo Castello Branco (1964-1967) foi criado o Grupo Executivo da Indústria Mecânica (GEIMEC), que absorveu o GEIA, o GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada) e o GEIMAR (Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias). O GEIMEC surgiu com o objetivo de

---

<sup>62</sup> Segundo Leopoldi (1991:86), o GEIA obteve sucesso "dadas as dificuldades de implantação de um setor novo no país e os conflitos de interesse entre os envolvidos".

<sup>63</sup> Não só o GEIA, mas todos os grupos executivos subordinados diretamente à Presidência da República passaram a ser coordenados pelos Ministérios (ROEHE, 2011).

fomentar e supervisionar a expansão da indústria, formulando os critérios gerais que regulavam os estímulos governamentais. Para a indústria automotiva, a instituição formulou as normas e diretrizes para sua expansão e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que procurou manter o grau de conteúdo local e expandir a participação de capital, tecnologia e mão de obra nacionais. Segundo Roehe (2011), o golpe militar extinguiu a única legislação específica para a indústria automotiva com poderes de coordenar ou coibir a atuação das empresas do setor, o GEIA. Sem possuir uma legislação específica, a indústria passou a se autorregular com base no mercado.

Em 1967, já no governo de Costa e Silva (1967-1969), o GEIMEC foi reformulado, rebatizado de GEIMOT (Grupo Executivo da Indústria Automotora) e teve seu controle passado para o Conselho de Desenvolvimento Industrial. No governo Médici (1969-1974), ocorreu uma nova reorganização do Conselho, na qual foram criados Grupos de Estudos e Projetos (GEP), incumbidos de formular e aprovar os projetos e investimentos e Grupos Setoriais, responsáveis pela de certificados e a supervisão da execução dos projetos do GEP. O GEIMOT se tornou o Grupo Setorial nº 6 (GS6) e, posteriormente foi reformulado para GS5.<sup>64</sup> Latini (2007:278-279), membro do antigo GEIA, descreveu as diferenças entre o GEIA, o GEIMEC, o GEIMOT e os Grupos Setoriais:

No GEIA, que era um colegiado, tomavam-se as decisões depois de ouvidos, de modo amplo, todos os setores governamentais e empresariais interessados.<sup>65</sup> No Geimec e no Geimot, embora limitados em sua ação, havia a representação empresarial com direito a voto. Nos Grupos Setoriais, que deixaram de relatar, a representação transformou-se em assessoramento sem direito a voto, que se transformou em simples acompanhamento sem participação nos debates, e por fim até isso deixou de haver.

Para além das alterações no GEIA, logo nos primeiros anos da ditadura militar, o setor se consolidou, eliminando as empresas de capital nacional do setor montador ainda nos governos de Castello Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969). São variadas as explicações para este acontecimento, como o programa de austeridade dos

---

<sup>64</sup> Roehe (2011) constatou que os órgãos que tratavam da política industrial entre 1964 e 1974 eram sobrepostos, acarretando na existência de um aparato instrumental à disposição das empresas, mas que não era aproveitado em decorrência da falta de um comando unificado. Por exemplo, o Ministério da Indústria e Comércio tinha sua atuação dificultada em decorrência da existência de variados órgãos que poderiam intervir em nível nacional, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial, situacional, como o GEIMEC, regional, como a SUDENE, além dos órgãos que influenciavam a execução das políticas industriais, como o BNDE e a Cacex.

<sup>65</sup> Ainda, para Shapiro (1994), no GEIA não havia a participação dos empresários, sendo mais uma instituição reguladora do Estado.



militares para combater a inflação e a ausência de linhas de financiamento para as empresas de capital nacional, que, ao contrário das multinacionais, não podiam operar com déficits por longos períodos e nem tinham a quem recorrer. Deste modo, em 1968, das onze empresas iniciais, restaram oito, todas de capital transnacional. A Simca do Brasil, que possuía 50% de capital brasileiro, teve 92% das ações compradas pela Chrysler em 1966, que também comprou a planta da International Harvester. Em 1967, a VW comprou a Vemag, enquanto a Ford adquiriu a Willys-Overland. Por fim, a Alfa Romeo obteve o controle da FNM.<sup>66</sup> Com a liquidação da Vemag e da Willy, a Ford e a GM entraram no mercado de carros de passeio, ocupando a segunda e terceira colocação, respectivamente, do mercado brasileiro (SHAPIRO, 1994, ALMEIDA, 2008).

Internamente ao setor, em termos de relação entre as empresas, a dependência das montadoras em relação às fornecedoras foi revertida, devido à crise política e econômica, à queda na demanda e à construção da capacidade produtiva pelas montadoras. Assim, as montadoras começaram a pressionar as fornecedoras a arcarem com lucros menores, resultando na elevação da incerteza do investimento e dificultando a formação de economias de escala no setor fornecedor nacional. Ainda em 1964, em virtude do aumento expressivo da inflação, as montadoras foram acusadas de abuso nos preços dos veículos, sendo criada até mesmo uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação. As montadoras reagiram, em primeiro lugar acusando as fornecedoras de aumentarem os preços, e, em segundo, promovendo novos contratos com fornecedores, tanto nacionais quanto estrangeiros, para reduzir os preços das peças. Para Shapiro (1994:191, tradução nossa), o resultado foi distinto daquilo que os *policy makers* planejaram:

Com poucas exceções notáveis, o processo gerou um setor de autopeças bifurcado: o capital estrangeiro predominava em grandes empresas intensivas em capital e tecnologia que operavam em um mercado relativamente concentrado e vendiam a maior parte de sua produção para o setor terminal; o capital local estava centrado nas pequenas e médias empresas que produziam peças mais padronizadas, enfrentavam mais concorrência e vendiam uma parcela maior de sua produção como peças de reposição.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> A venda da FNM para a Alfa Romeo em 1968 sofreu críticas da imprensa e do Congresso, que constituiu uma CPI para investigar a transação. As condições foram facilitadas para o capital estrangeiro, não cumprindo as cláusulas de concorrência pública que protege os bens públicos e as condições de demissão dos trabalhadores (RAMALHO, 1997).

<sup>67</sup> With a few notable exceptions, the process generated a bifurcated parts sector: foreign capital predominated in large, capital- and technology-intensive firms that operated in a relatively concentrated market and sold most of their output to the terminal sector; local capital was centered in the small- and

O fim do GEIA marcou retirada do Estado do papel de mediador das relações entre montadoras e fornecedoras, permitindo que as grandes montadoras transferissem aos fornecedores os riscos de investimento, as responsabilidades sobre o controle e estoques e os encargos de demissão, contratação e treinamento de mão de obra. O governo militar, “favorável ao capital estrangeiro e a uma visão de eficiência baseada na economia de escala”, incentivou as fusões e aquisições, “acelerando o fim das relações de cooperação entre as grandes corporações e as fornecedoras” (ADDIS, 1997:140). As montadoras e as fornecedoras estrangeiras conseguiram absorver as fornecedoras nacionais mais debilitadas, iniciando um processo de integração vertical que tornou as empresas sobreviventes mais frágeis e incapazes de investir.

Como resposta, o Sindipeças incentivou a formação de cartéis, compartilhando informações sobre participantes no mercado e preços:

Cerca de sessenta firmas conseguiram formar poderosos cartéis de produtoras e tornaram-se, assim, as maiores do setor, diminuindo ainda mais a importância das pequenas e médias empresas. (...) Ao concordarem sobre preços mínimos e prazos de pagamento, e ao distribuírem entre si as encomendas das montadoras, as autopeças lograram amortecer o impacto das flutuações do mercado e criar uma diversificação mais lucrativa de produtos. (...) Apesar das práticas comerciais restritivas, as empresas que organizaram fortes cartéis de produtores, foram, de um modo geral, as mais inovadoras, as que mais investiram e as mais preocupadas com a qualidade (ADDIS, 1997:143).

Como efeito positivo, os cartéis permitiram, através da elevação dos preços, o aumento nos investimentos para alcançar a qualidade exigida para as exportações, ainda que as empresas estrangeiras representassem a maior parte do produto exportado (ADDIS, 1997).

Em 1972, Médici (1969-1974) lançou o I Plano de Desenvolvimento Nacional 1972-1974 (I PND). Seu objetivo era a consolidação da infraestrutura industrial do país e a cooperação entre as empresas nacionais e estrangeiras via aquisição ou *joint ventures*, para a transferência de *know-how* e IDE.<sup>68</sup> O sucesso do plano resultou no crescimento da economia do país, em conjunto com a diminuição da inflação, sendo o

---

medium-sized firms that produced more standardized parts, faced more competition, and sold a greater portion of their output as replacement parts.

<sup>68</sup> O I PND focava em sete setores: indústria pesada, petroquímica, construção naval, sistemas de transportes, energia hidroelétrica, sistemas de comunicação e indústria mineradora (KABUTH, 2003).

período batizado de “milagre econômico”.<sup>69</sup> As altas taxas de crescimento, combinadas com a baixa inflação, fizeram com que a indústria automotiva expandisse a produção de 353 mil veículos em 1969 para 905 mil em 1974 (ANFAVEA, 2015). Ao mesmo tempo, o crescimento da demanda, devido à expansão do financiamento e do crédito, e a repressão do movimento trabalhista, resultaram na diminuição do preço final dos veículos (KABUTH, 2003). Em 1973, no auge do milagre, alguns sintomas de seu desgaste já se anunciavam, principalmente a respeito da inflação e da redução de oferta de matérias primas. A partir de 1974, o milagre econômico perdeu consistência.

No mesmo ano de lançamento do I PND, Médici lançou o Programa Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex) que direcionou os investimentos à exportação e não se limitava ao setor automotivo, perdurando até 1985. Para as firmas se qualificarem para o Befiex, elas tinham que se comprometer a atingir um valor de exportação e ganhos em moeda estrangeira. Os incentivos recebidos eram a isenção de impostos de importação sobre matérias primas, componentes, partes e bens de capital. A cada três dólares exportados a firma recebia um dólar livre de impostos para a importação. As empresas também receberam um crédito que podia ser usado para pagar impostos sobre os produtos produzidos para o mercado doméstico. A contrapartida era que, caso os objetivos na balança comercial não fossem atingidos, as firmas teriam que reembolsar os incentivos obtidos. O programa Befiex foi elaborado e sugerido pela Ford, que enviou o projeto piloto.<sup>70</sup> Deste modo, o que o governo realizou através do Befiex foi tutelar uma política comercial definida por uma empresa, o que demonstrou “fraqueza e falta de autonomia” por parte do governo federal “em estabelecer diretrizes de política industrial e de comércio exterior” em concordância com um plano de desenvolvimento nacional (CRISSIÚMA, 1986:138).

---

<sup>69</sup> Segundo Singer (2014), o que diferiu o período de crescimento do governo JK do Milagre Econômico foi que neste a inflação regrediu. Parte das explicações para este fenômeno pode ser encontrada no aumento das exportações, sendo que os produtos manufaturados passaram a ocupar cada vez mais espaço. Para Roehe (2011), o milagre se deu através da atração de capitais externos, via investimento direto ou empréstimos, e era sustentado por segmentos industriais já instalados no país - não resultando, portanto, numa diversificação da produção -, e no arrocho salarial, que provocou o aumento da lucratividade dos empresários e resultou na concentração de renda no país.

<sup>70</sup> A Ford, que durante toda a década de 1970 pressionou pela redução das taxas de nacionalização, convenceu o governo de que seria mais interessante reduzir o conteúdo local a favor da expansão das exportações. O Corcel e o Galaxi possuíam taxas de nacionalização em torno de 100%. Como a Ford enfrentava dificuldades em concorrer com o Opala da GM, ela resolveu lançar o Maverick, que necessitava da importação de motores de seis e oito cilindros. Como contrapartida a este componente importado, a Ford aumentaria a exportação de motores de quatro cilindros. “Alegava a empresa que em decorrência da natureza desses componentes, era natural que as peças utilizadas para suas produções e montagens fossem, em sua maioria, importadas. Assim sendo a empresa ‘nem poderia garantir um índice específico de conteúdo local’. Nesse sentido, podemos dizer que o Befiex, na realidade representou a quebra dos rígidos índices de nacionalização impostos pelo governo brasileiro” (CRISSIÚMA, 1986:136).

O Befiex foi lançado em um contexto delicado para o setor automotivo. De um lado, ocorreu o Choque do Petróleo de 1973, que aumentou o preço internacional do barril de petróleo. De outro, ocorreu a entrada agressiva das montadoras japonesas nos mercados dos EUA e da Europa, que obrigou as empresas a se reestruturarem para diminuição de custos e linhas de produção via automatização ou realocação da produção para locais onde os impostos eram menores. Neste período, a indústria automotiva se tornou mais globalizada, a manufatura e as fontes de peças se tronaram “*cross-national*” e os padrões e desempenho dos produtos se tornaram mais universais.

Como resultados positivos, o Befiex auxiliou o governo ao mitigar os efeitos do Choque do Petróleo de 1973, num contexto em que 80% do combustível consumido pelo Brasil eram importados. De acordo com os dados da Anfavea (2015), como pode ser conferido na Tabela 2.2, até 1970 as exportações de veículos eram irrisórias. Após o Befiex, as exportações saltaram de 1,6 mil veículos em 1971 para 100 mil em 1979. Segundo Crissiúma (1986), entre 1978 e 1984, o peso das exportações no faturamento da indústria passou de 9,2% para 29,7% e, apesar da redução das exigências do governo sobre o conteúdo local, ocorreu a expansão das exportações de peças enquanto o programa vigorou.

Ano	Quantidade	Ano	Quantidade	Ano	Quantidade
1961	380	1979	105.648	1996	296.273
1962	170	1980	157.085	1997	416.872
1963	-	1981	212.686	1998	400.244
1964	57	1982	173.351	1999	274.799
1965	129	1983	168.674	2000	371.299
1966	210	1984	196.515	2001	390.854
1967	35	1985	207.640	2002	424.415
1968	9	1986	183.279	2003	535.980
1969	25	1987	345.555	2004	758.787
1970	409	1988	320.476	2005	897.144
1971	1.652	1989	253.720	2006	842.812
1972	13.528	1990	187.311	2007	789.366
1973	24.506	1991	193.148	2008	734.534
1974	64.678	1992	341.900	2009	475.325
1975	73.101	1993	331.522	2010	767.432
1976	80.407	1994	377.627	2011	582.752
1977	70.026	1995	263.044	2012	472.046
1978	96.172				

Fonte: Anfavea (2015).

Por outro lado, o Befiex reduziu a arrecadação do governo, implicou em transferência de renda para o exterior e não foi capaz de transformar o setor automotivo

brasileiro num *hub* exportador ao fim dos incentivos em 1985. No setor automotivo, cerca de 70% das exportações eram realizadas intra-firmas e a matriz decidia quando, quanto e para onde exportar, o que significou que o controle das operações estava no exterior (CRISSIÚMA, 1986). Ademais, o Befiex possibilitou a importação de peças e equipamentos, pressionando as fornecedoras locais (ADDIS, 1997).

Ao final do governo Médici (1969-1974), se evidenciaram os efeitos da Crise do Petróleo de 1973, que impactou a balança de pagamentos do país. Deste modo, seu sucessor, Geisel (1974-1979), buscou repetir o sucesso do I PND, lançando o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), praticamente sobre as mesmas bases do plano anterior, combinando Estado, capital nacional e investimento estrangeiro para o crescimento da economia.<sup>71</sup> Ao contrário do I PND e do Befiex, o II PND foi menos amigável com o setor automotivo. No contexto da crise do petróleo, o governo argumentou que o setor era um dos responsáveis por grande parte do consumo de combustíveis, refletindo em estímulos apenas para os setores ferroviários, marítimo e fluvial. Para contornar este problema, foi instituído um limite de horário para o funcionamento dos postos de gasolina, maior tributação sobre o consumo supérfluo de combustíveis, como lanchas e automóveis de grande porte, punição para veículos com motores desregulados e incentivos aos veículos mais econômicos (BRASIL, 1974).<sup>72</sup>

No II PND, o governo identificou o problema de ajustar as multinacionais na estratégia nacional de desenvolvimento interno da poupança, tecnologia e capacidades em geral. O Ministro dos Transportes, Dirceu Nogueira, solicitou ao governo o aumento do IPI para carros de passeio; o estímulo ao transporte coletivo; e a criação de estacionamentos rotativos nos grandes centros. O Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, por seu turno, salientou a necessidade de um racionamento de gasolina, que levaria à diminuição do consumo e à dissuasão de muitos consumidores em adquirirem um segundo veículo, além de medidas de redução de velocidade máxima nas rodovias e cidades, de proibição de carros particulares nos centros e de restrições à

---

<sup>71</sup> O II PND pretendia desenvolver a indústria pesada metalúrgica, química e petroquímica, cuja produção deveria ser capaz de substituir as importações, atingindo assim o equilíbrio da balança comercial, cuja atenção foi priorizada devido à Crise do Petróleo. Todavia, o Plano reconheceu os limites de suas propostas, dado o contexto externo e interno atribulado pela crise no sistema monetário internacional, pela disponibilidade de energia e de matérias primas, pela inflação e pelos problemas na balança de pagamentos (ROEHE, 2011, SINGER, 2014).

<sup>72</sup> O IIPND ainda destacou os problemas ambientais e sociais causados pela expansão desenfreada do setor automotivo, que causava sérios problemas de congestionamento e poluição nas áreas urbanas, apresentando como solução o aumento do IPI e nos impostos de circulação de mercadorias (BRASIL, 1974).

venda de combustíveis aos domingos e feriados. Gomes ressaltou que a indústria privada nacional era o elo mais fraco da estrutura do país, pois não dispunha dos recursos das empresas estatais, nem das facilidades de se obter financiamento ou tecnologia no exterior como as multinacionais; e afirmou que as subsidiárias não tinham interesse em realizar P&D no Brasil uma vez que recebiam a tecnologia completa da matriz. Deste modo, Severo Gomes conseguiu a restrição da remessa de lucros por parte das subsidiárias às multinacionais.<sup>73</sup> A resposta das montadoras, em função da limitação do repasse de lucro ao exterior, foi a inclusão de uma cláusula de assistência técnica nos contratos de instalação no Brasil, que, no fundo, era apenas um arranjo para o envio de quantias maiores para as matrizes, sem que de fato houvesse qualquer assistência. Além de estarem isentas do imposto de renda, as empresas chegavam a enviar 15% de seu patrimônio ao exterior (ROEHE, 2011).

As medidas do governo diante da inflação, da crise do petróleo e da balança de pagamentos, levaram à retração nas vendas de veículos e no aumento dos estoques e diminuição dos lucros, que resultou no descontentamento do setor industrial com o governo, mesmo sem a diminuição da produção. Como resposta, as montadoras acusaram o governo de causar uma crise no setor ao restringir o consumo. Severo Gomes argumentou que a crise estava circunscrita ao setor automotivo, devido à restrição do crédito e ao efeito do aumento do preço dos combustíveis, não se estendendo, portanto aos demais setores industriais; a produção havia crescido, apesar das intensas reclamações dos empresários sobre matérias-primas; e os estoques que aumentavam eram de veículos de grande porte e alto consumo, não havendo dificuldades nas vendas dos demais veículos. Por outro lado, o Ministério do Trabalho, Arnaldo Prieto enfatizou que a crise era real, fortalecendo a posição das montadoras (ROEHE, 2011).

Todavia, ocorreram também colaborações entre governo e empresas durante o II PND. O maior exemplo foi a Segunda Migração das Montadoras, que iam ao encontro dos objetivos da política de descentralizar a industrialização e fortalecer novos pólos industriais. Ainda em 1973, o governador de Minas Gerais, Random Pacheco, visitou a

---

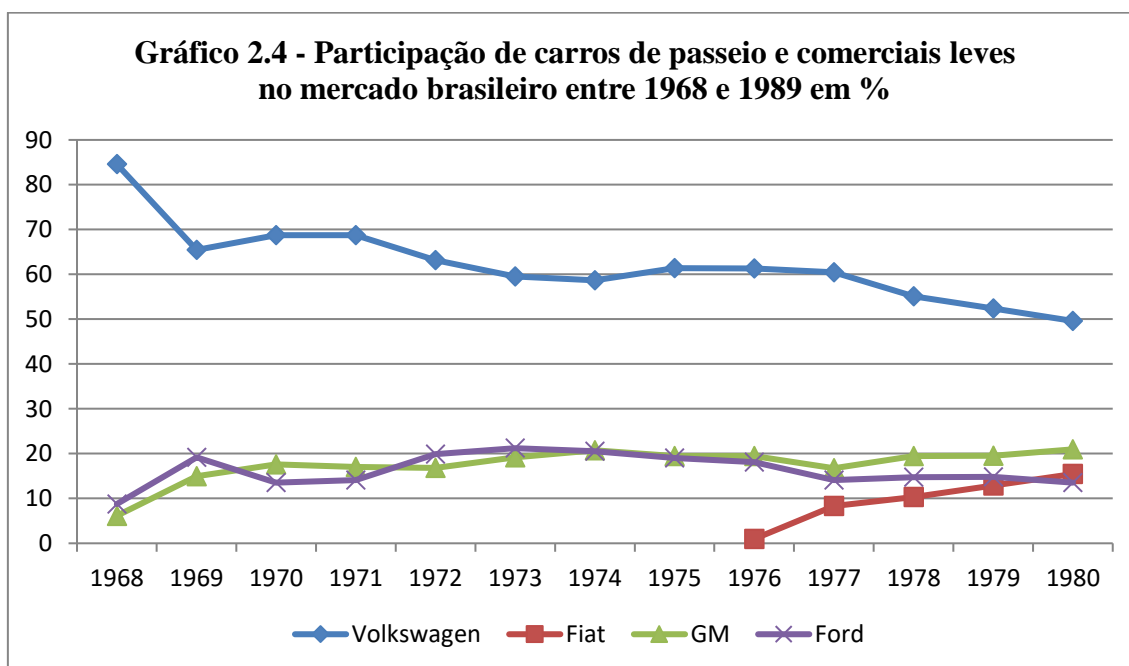
<sup>73</sup> Segundo o CPDOC (2018b), Severo Gomes, ministro da Indústria e do Comércio entre 1974 e 1977, foi o ministro mais sensível aos acenos nacionalistas contidos no programa de Geisel. Gomes procurou ampliar a independência econômica do país através da defesa dos setores industriais de capital nacional, criticando a excessiva sujeição do país ao capital externo, e ainda em 1974 se mostrava descontente com os rumos da política governamental pós-1967 que aprofundaram a concentração de renda e as desigualdades regionais, divergindo das posições de outros ministros, como Mário Henrique Simonsen, do Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Veloso, do Planejamento e Coordenação Geral. Foi em sua gestão que se elaborou o programa Pró-Álcool.

sede da Fiat em Turin, na Itália, culminando no acordo para a implantação de uma planta em Betim, oferecendo uma proposta de sociedade entre o Estado e a empresa. As montadoras norte-americanas, aqui já estabelecidas, Ford, GM e Chrysler se reuniram com a direção da Fiat, com o objetivo de dissuadir a empresa a vir se instalar no Brasil. Alegaram, por um lado, que o mercado brasileiro já estava saturado e, por outro, que a Fiat iria se beneficiar da entrada tardia, uma vez que toda a estrutura do país já estava pronta. O Sindipeças, por seu turno, pressionava contra a instalação da Fiat em um estado que não fosse São Paulo. Todavia, o governo de Minas Gerais acordou com a Fiat sua participação acionária de 40%. A prefeitura de Betim doou um terreno de dois milhões de metros quadrados para a instalação da planta. O governo estadual criou uma lei de incentivos fiscais, garantindo a isenção de ICMS por dez anos e forneceu a infraestrutura, através da construção de estradas, acesso às rodovias, oferta de energia, água e telefonia e investiu cerca de 350 milhões de dólares, obtidos através de “empréstimos no exterior, junto ao governo federal e também dos cofres públicos municipais e estaduais em benefício à fábrica da Fiat” (ROEHE, 2011:80). Em 1976, a empresa italiana se instalou fora de São Paulo, após a extinção do GEIA, ou seja, sem suas restrições, mas com todos os benefícios desfrutados pelas empresas pioneiras. Posteriormente, em 1979, a Volvo se instalou no Paraná, recebendo os mesmos incentivos que a italiana (WOLFE, 2010, ROEHE, 2011, TORRES, 2011).

Chamada de “Segunda Migração das Montadoras”, a entrada da Fiat alterou a participação de mercado das montadoras multinacionais. A Volkswagen teve sua participação reduzida de 84,58% para 49,61% entre 1968 e 1980, enquanto a Fiat avançou de 0,87% para 15,46% entre 1976 e 1980. As duas empresas, em conjunto com a GM e a Ford, representavam mais de 99% do mercado brasileiro, como podemos observar no Gráfico 2.4.

Além do II PND, Geisel (1974-1979) lançou uma segunda resposta à Crise do Petróleo de 1973, o Programa Nacional do Álcool, o Pró-álcool, regulado pelo decreto nº 76.593 de 1975. Este programa tinha como base um estudo anterior, “Fotossíntese como fonte de energia”, entregue ao Conselho Nacional do Petróleo em 1974, realizado por especialistas e acadêmicos mobilizados por Geisel. O Pró-álcool procurou aumentar a produção de etanol para a redução do consumo de gasolina e o desenvolvimento de motores movidos puramente a etanol, elevando-o de subproduto da cana de açúcar a um papel estratégico na economia do país (ANFAVEA, 2010b). Para auxiliar e acelerar o

programa foram criados o Conselho Nacional do Álcool (CNAL) e a Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL).



Elaboração própria com base nos dados da ANFAVEA (2009).

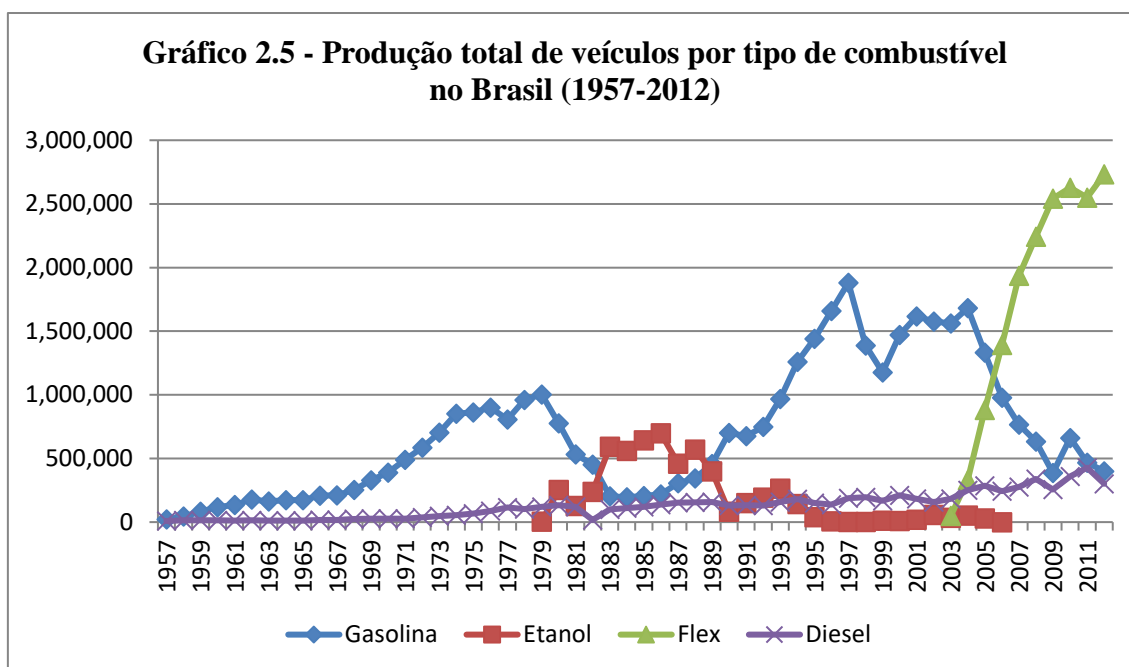
Gradualmente, entre 1975 e 1979, o etanol passou a ser misturado na gasolina, enquanto o preço do barril de petróleo subiu de 11,20 dólares em 1975 para 53 dólares em 1980. Em 1979, os primeiros carros de passeio e caminhões leves que rodavam exclusivamente com este combustível foram lançados e dominaram o mercado entre 1983 e 1988, quando foram produzidos, em média, 580 mil veículos por ano (ANFAVEA, 2015). No início, os representantes das multinacionais se colocaram contra o programa, queixando-se diretamente com a presidência. Elas relutaram a investir em P&D, que seria necessário para o desenvolvimento do motor a álcool, mas tendo em vista os prejuízos decorrentes de uma queda no consumo, acabaram por aderir ao programa (KABUTH, 2003, WEISS, 2006). Como podemos observar na Tabela 2.3 e no Gráfico 2.5, a produção de veículos movidos a etanol chegou a quase 700 mil unidades em 1986, representando 66% da produção.



Ano	Carros				Comerciais leves			
	Gasolina	Etanol	Flex	Diesel	Gasolina	Etanol	Flex	Diesel
1957	10.449	-	-	-	1.588	-	-	-
1958	20.808	-	-	-	9.503	-	-	-
1959	39.682	-	-	489	16.283	-	-	-
1960	70.184	-	-	295	20.875	-	-	-
1961	86.430	-	-	7	28.654	-	-	-
1962	117.399	-	-	627	33.498	-	-	-
1963	120.447	-	-	1.219	28.204	-	-	291
1964	130.565	-	-	1.592	26.411	-	-	645
1965	134.511	-	-	530	24.756	-	-	431
1966	156.891	-	-	461	31.765	-	-	439
1967	158.153	-	-	209	34.952	-	-	367
1968	185.673	-	-	249	45.407	-	-	700
1969	258.377	-	-	298	48.185	-	-	592
1970	319.428	-	-	146	53.622	-	-	447
1971	416.859	-	-	136	56.335	-	-	373
1972	487.932	-	-	129	74.864	-	-	459
1973	577.459	-	-	124	96.708	-	-	521
1974	706.974	-	-	94	110.632	-	-	545
1975	725.854	-	-	213	114.672	-	-	682
1976	775.128	-	-	273	114.035	-	-	1.225
1977	735.779	-	-	426	67.523	-	-	2.269
1978	876.253	-	-	554	82.720	-	-	3.878
1979	914.259	3.333	-	549	85.315	1.281	-	17.346
1980	699.019	239.456	-	803	74.559	14.545	-	20.310
1981	467.352	121.004	-	825	59.544	6.691	-	35.724
1982	410.290	214.724	-	51.000	41.355	21.954	-	63.483
1983	182.687	549.978	-	17.544	21.223	40.937	-	42.400
1984	174.426	496.989	-	9.230	20.571	60.898	-	46.702
1985	182.074	573.931	-	4.778	22.366	66.308	-	44.096
1986	192.363	620.834	-	5.024	26.440	76.897	-	39.012
1987	272.820	388.897	-	24.948	33.513	71.109	-	40.940
1988	289.477	493.597	-	2.294	54.481	75.592	-	63.078
1989	384.699	345.663	-	3.314	71.445	52.572	-	78.307
1990	591.722	71.523	-	1.806	109.830	11.736	-	61.221
1991	576.534	128.857	-	1.785	100.272	22.020	-	58.444
1992	647.978	163.127	-	5.341	100.914	30.314	-	69.876
1993	863.486	227.684	-	9.500	104.723	36.967	-	82.305
1994	1.120.755	120.177	-	8.166	138.413	22.583	-	89.723
1995	1.261.621	32.628	-	5.244	177.757	7.856	-	51.760
1996	1.464.496	6.373	-	8.621	195.563	1.359	-	61.861
1997	1.675.979	1.075	-	23.384	205.266	198	-	78.501
1998	1.233.844	1.188	-	38.324	155.008	263	-	72.433
1999	1.075.531	10.197	-	32.755	101.404	1.117	-	65.499
2000	1.327.477	9.428	-	38.477	143.573	678	-	77.247
2001	1.478.897	15.406	-	21.879	136.579	3.626	-	59.608
2002	1.460.277	48.022	-	17.192	116.141	8.572	-	49.942
2003	1.470.628	31.728	39.853	19.571	90.655	3.191	9.411	56.804
2004	1.586.869	49.796	282.710	35.229	95.298	1.216	49.797	80.216
2005	1.227.420	27.871	820.791	45.959	105.741	1.531	60.150	87.646
2006	882.394	339	1.291.913	29.744	94.740	17	100.142	71.927
2007	685.515	-	1.764.494	31.940	81.853	-	172.437	67.632
2008	574.218	-	2.026.768	33.024	59.748	-	216.880	94.226
2009	341.875	-	2.298.942	14.887	43.881	-	242.211	83.517
2010	599.398	-	2.311.721	13.089	60.784	-	315.390	108.665
2011	408.697	-	2.215.548	5.540	58.648	-	335.234	136.448
2012	340.622	-	2.418.397	6.538	47.695	-	313.663	117.514

Ano	Caminhões			Ônibus			Total			
	Gasolina	Etanol	Diesel	Gasolina	Etanol	Diesel	Gasolina	Etanol	Flex	Diesel
1957	9.416	-	6.843	208	-	2.038	21.661	-	-	8.881
1958	15.247	-	11.751	144	-	3.530	45.702	-	-	15.281
1959	26.166	-	10.491	328	-	2.675	82.459	-	-	13.655
1960	27.090	-	10.720	552	-	3.325	118.701	-	-	14.340
1961	19.394	-	7.497	178	-	3.424	134.656	-	-	10.928
1962	26.222	-	9.952	151	-	3.345	177.270	-	-	13.924
1963	14.270	-	7.286	109	-	2.365	163.030	-	-	11.161
1964	14.732	-	7.058	63	-	2.641	171.771	-	-	11.936
1965	14.103	-	7.725	27	-	3.104	173.397	-	-	11.790
1966	19.296	-	11.802	43	-	3.912	207.995	-	-	16.614
1967	16.549	-	10.592	24	-	4.641	209.678	-	-	15.809
1968	23.403	-	17.239	6	-	7.038	254.489	-	-	25.226
1969	21.067	-	19.502	7	-	5.672	327.636	-	-	26.064
1970	17.150	-	21.238	25	-	4.033	390.225	-	-	25.864
1971	16.327	-	22.541	15	-	4.378	489.536	-	-	27.428
1972	23.245	-	30.312	36	-	5.194	586.077	-	-	36.094
1973	30.108	-	39.094	56	-	6.306	704.331	-	-	46.045
1974	34.405	-	45.008	112	-	8.150	852.123	-	-	53.797
1975	21.506	-	57.182	127	-	9.999	862.159	-	-	68.076
1976	11.198	-	72.693	12	-	12.047	900.373	-	-	86.238
1977	3.257	-	98.111	4	-	13.824	806.563	-	-	114.630
1978	1.336	-	84.933	2	-	14.338	960.311	-	-	103.703
1979	2.682	10	90.359	5	-	12.827	1.002.261	4.624	-	121.081
1980	3938	14	98.065	-	-	14.465	777.516	254.015	-	133.643
1981	4697	1.126	70.527	1	7	13.385	531.594	128.828	-	120.461
1982	628	904	45.166	-	3	9.817	452.253	237.585	-	16.466
1983	411	2.069	33.007	-	-	6.206	204.321	592.984	-	99.157
1984	84	2.590	45.823	-	15	7.325	195.081	560.492	-	109.080
1985	68	1.908	62.783	-	-	8.385	204.508	642.147	-	120.053
1986	544	1.452	82.548	-	-	11.218	219.347	699.183	-	137.802
1987	1044	549	72.612	-	-	13.693	307.377	460.555	-	152.139
1988	232	121	71.457	-	-	18.427	344.190	569.310	-	155.256
1989	221	40	62.793	-	-	14.553	456.365	398.275	-	158.612
1990	308	-	51.289	-	-	15.031	701.860	83.259	-	129.347
1991	170	-	49.125	-	-	23.012	676.976	150.877	-	132.366
1992	303	-	31.722	-	-	24.286	749.195	193.441	-	131.225
1993	139	-	47.737	-	-	18.894	968.348	264.651	-	158.436
1994	60	-	64.077	-	-	17.435	1.259.228	142.760	-	179.401
1995	6	-	70.489	-	-	21.647	1.439.384	40.484	-	149.140
1996	-	-	48.712	-	-	17.343	1.660.059	7.732	-	136.537
1997	-	-	63.744	-	-	21.556	1.881.245	1.273	-	187.185
1998	-	-	63.773	-	-	21.458	1.388.852	1.451	-	195.988
1999	-	-	55.277	-	-	14.934	1.176.935	11.314	-	168.465
2000	116	-	71.570	-	-	22.674	1.471.166	10.106	-	209.968
2001	22	-	77.409	-	-	23.690	1.615.498	19.032	-	182.586
2002	-	-	68.558	-	-	22.826	1.576.418	56.594	-	158.518
2003	2	-	78.958	-	-	26.990	1.561.285	34.919	49.264	182.323
2004	-	-	107.338	-	-	28.758	1.682.167	51.012	332.507	251.541
2005	-	-	117.693	-	-	35.387	1.333.221	29.402	880.941	286.685
2006	-	-	106.601	-	-	34.512	977.134	356	1.392.055	242.784
2007	-	-	137.281	-	-	39.011	767.368	-	1.936.931	275.864
2008	-	-	167.406	-	-	44.111	633.966	-	2.243.648	338.767
2009	-	-	123.633	-	-	34.536	385.756	-	2.541.153	256.573
2010	-	-	191.621	-	-	45.880	660.182	-	2.627.111	359.255
2011	-	-	229.083	-	-	56.023	467.345	-	2.550.782	427.094
2012	-	-	136.264	-	-	41.556	398.317	-	2.732.060	301.872

Fonte: Anfavea (2015)



Elaboração própria a partir dos dados da Anfavea (2015).

Entretanto, a queda do preço do barril de petróleo a partir de meados da década de 1980, combinada com a escassez de recursos públicos para subsidiar o programa e em um contexto em que a oferta de etanol era inferior ao crescimento da demanda, culminou em uma crise de abastecimento que afetou a credibilidade do programa e contribuiu para a queda das vendas de veículos movidos a etanol na década de 1990.

Em paralelo ao lançamento dos primeiros veículos movidos a álcool, o Brasil foi duramente atingido pelo Segundo Choque do Petróleo:

O Brasil foi um dos mais atingidos pelo segundo choque, em 1979, quando já estava às voltas com uma inflação de dois dígitos, em parte herdada do primeiro, desferido em 1973. A reação do FED (banco central estadunidense) foi arrochar o crédito e elevar a taxa de juros, num momento em que o país necessitava rolar o serviço de sua dívida externa, que subira de 3,4 bilhões de dólares, em 1967, para 54 bilhões em 1980. (...) a política econômica do governo passaria a priorizar a redução do déficit público, a restrição ao crédito e o combate à inflação que, em 1980, atingiria a cifra de 100%. A promoção do desenvolvimento industrial deixara de ser prioridade (SINGER, 2014:211).

Para diminuir o consumo de gasolina, o governo proibiu o abastecimento para veículos de passeio nos finais de semana e no período noturno, além de limitar a velocidade máxima a 80 km/h em algumas vias. Foram também tomadas medidas para limitar a venda de automóveis, tais como a alteração no período de financiamento e o

aumento do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Se no primeiro choque, a indústria automotiva reagiu com o aumento das exportações, que demandavam investimento e tecnologia para a atualização dos produtos, no segundo, a indústria teve que investir em tecnologia tanto para a competição nos mercados internacionais, quanto no mercado doméstico, através, principalmente, dos carros movidos a álcool (LATINI, 2007).

O setor automotivo brasileiro não atravessou incólume a década de 1980. O contexto externo - marcado pela revolução tecnológica e pelo avanço das montadoras japonesas -, e o interno - marcado pela crise da dívida, queda do consumo, instabilidade econômica e transição política -, ampliaram o abismo entre a indústria nacional e a global. Para responder a estes desafios, as subsidiárias introduziram novos modelos e enquadraram os carros produzidos nacionalmente aos padrões internacionais, com melhor design e baseados no conceito de “famílias de carro” que pressupunha a possibilidade do lançamento de versões alternativas de um mesmo modelo a partir da mesma base mecânica (CRISSIÚMA, 1986).

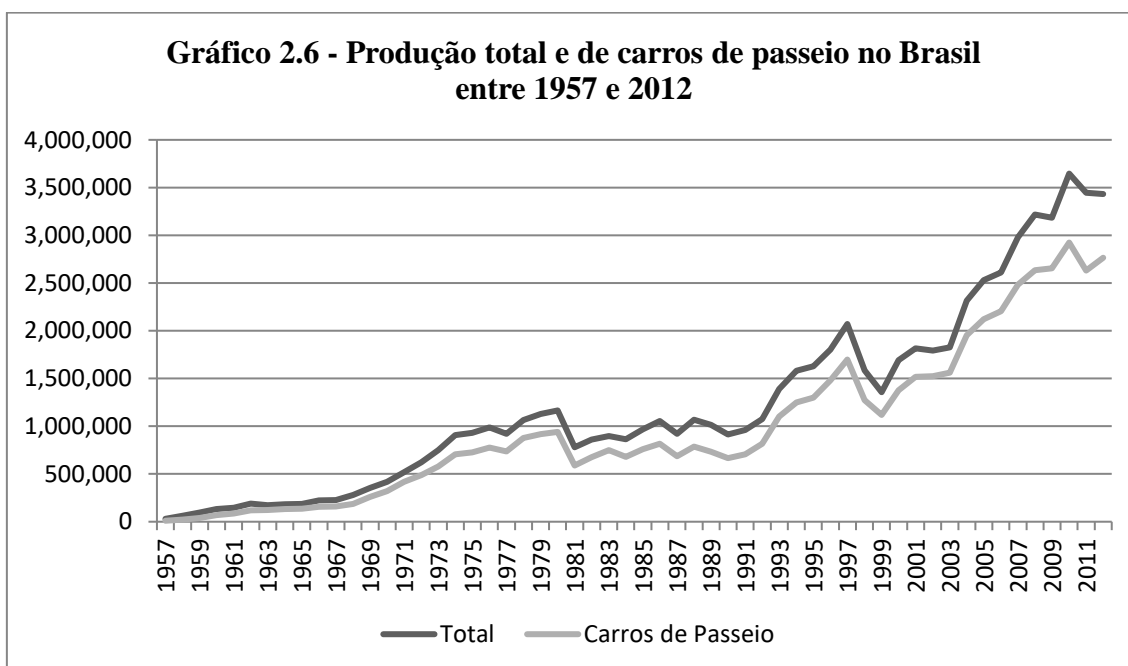
As subsidiárias também foram incluídas na divisão internacional do trabalho, transformando-se em bases de operação para a exportação de veículos, motores, componentes e peças. As plantas instaladas no Brasil, por exemplo, exportaram componentes, peças, motores e de veículos considerados econômicos e baratos. A Ford exportou componentes e motores para os EUA e veículos para a Escandinávia. A GM, por seu turno, utilizou o Brasil como uma base de exportação de motores, enquanto a VW, como um local de produção barato para veículos voltados para o mercado dos países em desenvolvimento. A Fiat, por fim, entre 1982 e 1990, exportou de 40 a 50% da produção apenas para sua sede. Contudo, as exportações somente eram competitivas enquanto o câmbio foi favorável, possibilitando o produto nacional de qualidade inferior entrar nestes mercados (CRISSIÚMA, 1986, SHAPIRO, 1994).<sup>74</sup> Apesar da produção ter sido superior a 1 milhão de veículos nos anos de 1978 a 1980, o número de unidades produzidas decresceu durante a década de 1980, assim como o número de empregos diretos nas montadoras, que somente se recuperou a partir de 1984. A

---

<sup>74</sup> Segundo Shapiro: “Por um breve período, parecia que o Brasil poderia duplicar a estratégia da Coreia do Sul de exportar carros baratos para esses mercados lucrativos. No entanto, a moeda brasileira cada vez mais sobrevalorizada empurrou esses carros para fora de seu nicho de mercado sensível ao preço” (1996:5, tradução nossa). Todavia, enquanto a Coreia do Sul perseguiu sua estratégia baseando-se em marcas de propriedade nacional, a estratégia de exportação brasileira esteve condicionada às relações entre governo, subsidiária e matriz, sem a presença de uma marca nacional.

produção atingiu o mesmo patamar de 1980 somente em 1993, treze anos depois (ver Tabelas 2.4, 2.5 e 2.6, e Gráfico 2.6).

O nicho de mercado encontrado pelas exportações foi perdido ao final da década de 1980, devido ao encerramento do Befiex, mas também pela produção de veículos de baixa qualidade e num cenário de câmbio desfavorável (SHAPIRO, 1997, KABUTH, 2003). O próprio BNDES mostrou-se preocupado com a estagnação das vendas; queda nas exportações, nos investimentos e na competitividade; além da baixa automação e da defasagem tecnológica. A situação despertava incertezas no governo e nos trabalhadores acerca do fechamento de fábricas, sendo então pensadas alternativas para a solução dos problemas do setor (BELIEIRO JR., 2012). Em meio ao caos econômico, se iniciou o Governo Figueiredo (1979-1985) e a transição democrática.



Elaboração própria a partir dos dados da Anfavea (2015).

Tabela 2.4 - Produção total de veículos por tipo no Brasil entre 1957 e 2012						
Ano	Carros	Comerciais Leves	Caminhões	Ônibus	Total	
1957	10.449	1.588	16.259	2.246	30.542	
1958	20.808	9.503	26.998	3.674	60.983	
1959	40.171	16.283	36.657	3.003	96.114	
1960	70.479	20.875	37.810	3.877	133.041	
1961	86.437	28.654	26.891	3.602	145.584	
1962	118.026	33.498	36.174	3.496	191.194	
1963	121.666	28.495	21.556	2.474	174.191	
1964	132.157	27.056	21.790	2.704	183.707	
1965	135.041	25.187	21.828	3.131	185.187	
1966	157.352	32.204	31.098	3.955	224.609	
1967	158.362	35.319	27.141	4.665	225.487	
1968	185.922	46.107	40.642	7.044	279.715	
1969	258.675	48.777	40.569	5.679	353.700	
1970	319.574	54.069	38.388	4.058	416.089	
1971	416.995	56.708	38.868	4.393	516.964	
1972	488.061	75.323	53.557	5.230	622.171	
1973	577.583	97.229	69.202	6.362	750.376	
1974	707.068	111.177	79.413	8.262	905.920	
1975	726.067	115.354	78.688	10.126	930.235	
1976	775.401	115.260	83.891	12.059	986.611	
1977	736.205	69.792	101.368	13.828	921.193	
1978	876.807	86.598	86.269	14.340	1.064.014	
1979	918.141	103.942	93.051	12.832	1.127.966	
1980	939.278	109.414	102.017	14.465	1.165.174	
1981	589.181	101.959	76.350	13.393	780.883	
1982	676.014	126.772	46.698	9.820	859.304	
1983	750.209	104.560	35.487	6.206	896.462	
1984	680.645	128.171	48.497	7.340	864.653	
1985	760.784	132.770	64.769	8.385	966.708	
1986	818.221	142.349	84.544	11.218	1.056.332	
1987	686.665	145.562	74.205	13.639	920.071	
1988	785.368	193.151	71.810	18.427	1.068.756	
1989	733.676	202.324	62.699	14.553	1.013.252	
1990	665.051	182.787	51.597	15.031	914.466	
1991	707.176	180.736	49.295	23.012	960.219	
1992	816.446	201.104	32.025	24.286	1.073.861	
1993	1.100.670	223.995	47.876	18.894	1.391.435	
1994	1.249.098	250.719	64.137	17.435	1.581.389	
1995	1.299.493	237.373	70.495	21.647	1.629.008	
1996	1.479.490	258.783	48.712	17.343	1.804.328	
1997	1.700.438	283.965	63.744	21.556	2.069.703	
1998	1.273.356	227.704	63.773	21.458	1.586.291	
1999	1.118.483	168.020	55.277	14.934	1.356.714	
2000	1.375.382	221.498	71.686	22.674	1.691.240	
2001	1.516.182	199.813	77.431	23.690	1.817.116	
2002	1.525.491	174.655	68.558	22.826	1.791.530	
2003	1.561.780	160.061	78.960	26.990	1.827.791	
2004	1.954.604	226.527	107.338	28.758	2.317.227	
2005	2.122.101	255.068	117.693	35.387	2.530.249	
2006	2.204.390	266.826	106.601	34.512	2.612.329	
2007	2.481.949	321.922	137.281	39.011	2.980.163	
2008	2.634.010	370.854	167.406	44.111	3.216.381	
2009	2.655.704	369.609	123.633	34.536	3.183.482	
2010	2.924.208	484.839	191.621	45.880	3.646.548	
2011	2.630.893	530.330	229.083	56.023	3.446.329	
2012	2.765.557	488.872	136.264	41.556	3.432.249	

Fonte: Anfavea (2015).

Ano	Empregos	Ano	Empregos	Ano	Empregos
1957	9.773	1976	128.857	1995	115.212
1958	19.248	1977	130.298	1996	111.460
1959	29.323	1978	142.653	1997	115.349
1960	38.470	1979	146.976	1998	93.135
1961	37.753	1980	153.939	1999	94.472
1962	49.790	1981	121.598	2000	98.614
1963	45.604	1982	124.972	2001	94.055
1964	46.296	1983	119.078	2002	91.533
1965	52.047	1984	130.056	2003	90.697
1966	53.093	1985	145.765	2004	102.082
1967	48.535	1986	157.668	2005	107.408
1968	62.953	1987	141.408	2006	106.329
1969	64.267	1988	138.646	2007	120.338
1970	70.042	1989	143.611	2008	126.777
1971	76.680	1990	138.374	2009	124.478
1972	88.282	1991	124.859	2010	136.124
1973	106.427	1992	119.292	2011	144.634
1974	117.395	1993	120.635	2012	151.656
1975	119.644	1994	122.153		

Fonte: Anfavea (2015).

Ano	Empregos	Ano	Empregos	Ano	Empregos
1990	285.200	1998	167.000	2006	199.000
1991	255.600	1999	167.000	2007	217.000
1992	231.000	2000	170.000	2008	207.500
1993	235.900	2001	170.000	2009	199.500
1994	236.600	2002	168.000	2010	224.600
1995	214.200	2003	170.700	2011	229.500
1996	192.700	2004	187.000	2012	218.400
1997	186.400	2005	196.500		

Fonte: Sindipeças (2013).

## 2- A CHINA MAOISTA

### 2.1- Configurações gerais da China

Neste breve segmento iremos destacar os principais pontos da coalizão e da estratégia de desenvolvimento da China entre 1956 e 1978, assim como alguns dados econômicos sobre o país no período. A China atravessou períodos turbulentos após a Segunda Guerra Mundial. A partir da rendição japonesa, o país retomou o conflito entre os comunistas e nacionalistas. Em 1949, os comunistas venceram na China continental,

que se tornou a República Popular da China (RPC).<sup>75</sup> Para o estudo da trajetória chinesa, partimos de uma concepção baseada em três grandes períodos: o período de Mao, de 1949 a 1978, seguido pelo período das Reformas, de 1979 a 2001, e, por fim, o período de Hu Jintao, entre 2002 e 2012.

A partir de 1949, o Partido Comunista da China (PCC) dominou o Estado e a sociedade chineses. O poder do PCC residiu sobre alguns pilares, como o controle sobre o Exército Popular de Liberação; a política; a mídia; e o poder judiciário (LAWRENCE; MARTIN, 2013).<sup>76</sup> Outra fonte de poder do partido é a nomeação do pessoal em instituições políticas, militares e econômicas. Este sistema, chamado de *nomenklatura*, definiu a forma de recrutamento burocrático e o controle sobre os empregos urbanos. Através deste sistema, o partido controla carreiras e trajetórias (NAUGHTON, 2006, LAWRENCE; MARTIN, 2013).<sup>77</sup>

O sistema de *policy making* da China foi moldado durante o conflito com os nacionalistas. Neste período, Mao Tsé-Tung organizou um governo paralelo nas regiões norte e nordeste do país. Desde o princípio, o funcionamento do PCC permitia a adaptação das diretrizes centrais à realidade local. Esta prática possibilitou o aprendizado de técnicas sob condições e desafios distintos, o que deu origem a um estilo próprio de elaboração de políticas, chamado de *guerrilla policy style*, ou seja, uma política capaz de responder aos dilemas com táticas criativas ou evasivas.<sup>78</sup> Deste modo, as políticas governamentais são concebidas como sujeitas a mudanças - estando no seu cerne a fluidez em sua elaboração para que não haja gargalos -, além de serem processos de contínua improvisação e ajustamento, baseados mais na experiência prática que na teórica. Embora o controle sobre a tomada de decisões esteja no topo da liderança, a

---

<sup>75</sup> Os nacionalistas derrotados, aglutinados em torno do Partido do Kuomintang, declararam a República da China na ilha de Taiwan.

<sup>76</sup> Além do PCC, existiam ainda oito partidos menores, conhecidos como Partidos Democráticos, que foram estabelecidos antes de 1949 e juraram lealdade aos comunistas, aceitando sua liderança. Unidades do PCC existem em todas as instituições e organizações do país (LAWRENCE; MARTIN, 2013).

<sup>77</sup> Delgado (2015a) destacou que processo de nomeação de dirigentes, a presença de rotatividade nos cargos e do Estado-partido afastaram o país do tipo ideal de uma burocracia weberiana, ainda que este tipo não possua correspondência na realidade. Posteriormente, o sistema burocrático chinês exibiu alterações no recrutamento. Após a morte de Mao, o governo e o PCC buscaram rejuvenescer e qualificar os quadros burocráticos. Posteriormente, após os eventos da Praça da Paz Celestial em 1989, os critérios foram redefinidos, baseados na experiência, na confiança do partido e na qualidade da liderança, sendo estabelecidos critérios como qualificação mínima, mandatos, troca regular de dirigentes e rotação de cargos (HEILMANN; KIRCHBERGER, 2000).

<sup>78</sup> A *guerrilla policy* baseou-se nas vantagens decorrentes da agilidade sobre a estabilidade e permitiu sucesso da governança durante períodos de transição da era Mao, como a construção do socialismo e a revolução permanente, e da era pós-Mao, como as Quatro Modernizações, a reforma e abertura, a economia socialista de mercado e o *rushi* ("joining the world") para a adesão à OMC (HEILMANN; PERRY, 2011).



implementação e a operacionalização são responsabilidades locais, garantindo certo grau de descentralização. Este modelo de *policy making* perdurou até os dias atuais (HEILMANN; PERRY, 2011). A partir da década de 1950, a China adotou os planos quinquenais como o mecanismo básico de planejamento do governo, baseado no estabelecimento de metas e objetivos para os setores econômicos e para o desenvolvimento de setores estratégicos, regendo também a relação entre o Estado e a empresa (MIDDLESWORTH, 2013).<sup>79</sup>

Um dos aspectos centrais da história chinesa é o dilema entre descentralização e centralização. Segundo Chung (2013), ao longo de sua história a China experienciou momentos de centralização e unidade, seguidos pela fragmentação. A Revolução Comunista não ignorou as forças centrífugas existentes dentro do país, pois apesar da erradicação dos senhores da guerra locais, o regionalismo permaneceu. Assim, durante o governo de Mao (1949-1976) foram direcionados esforços na infraestrutura viária para contornar a fragmentação. Em paralelo, o PCC fomentou a integração do país através do aumento do comando centralizado e do controle ideológico na administração das províncias. Como veremos adiante, em alguns períodos, como entre 1958 e 1960 e a partir de 1966, ocorreram processos de descentralização, mas que, de acordo com Chung (2013), foram melhor identificados na retórica que na prática, pois os governos locais responderam aos comandos de Mao e do PCC, com forte controle ideológico e de forma rápida e padronizada, sendo raros os casos de desvio..

Mao Tsé-Tung foi Secretário Geral do PCC entre 1943 e 1976, ano de sua morte. O Secretário Geral do PCC controla as funções de poder sobre o Estado e sobre o Partido. Mao também foi Presidente da China entre 1949 e 1959, exercendo a função de chefe de Estado neste período. Após o Grande Salto para Frente, foi substituído na presidência por Liu Shaoqi, entre 1959 e 1968. Durante a Revolução Cultural, iniciada em 1966, uma série de políticos chineses foi acusada de trair os princípios maoistas, sendo então perseguidos. Este processo levou à queda de Liu Shaoqi, sendo substituído na presidência por Dong Biwu (1968-1976). Em paralelo, como Primeiro Ministro do Conselho de Estado, responsável pela economia, administração e orçamento da China, estava Zhou Enlai, que exerceu esta função de 1949 até 1976, ano de sua morte.

---

<sup>79</sup> Segundo Middlesworth (2013), os planos quinquenais foram herdados do modelo soviético, que lançou seu primeiro plano em 1928. Todavia, Naughton (2006) ressaltou que, ainda que o modelo institucional soviético de tecnologia industrial e design organizacional foi implantado, desde o princípio teve que ser adaptado às condições próprias da China, principalmente porque na década de 1950, a economia chinesa se baseava mais no campo que a soviética da década de 1920, o que resultou em dilemas distintos.

Entre 1949 e 1978, o governo adotou a estratégia de desenvolvimento de grande empurrão (*big push*), definida como um modelo em que a industrialização, em especial o setor da indústria de base, possui uma maior prioridade sobre os demais setores econômicos. Este modelo teve sua origem em 1949, após o estabelecimento da República Popular da China, em que a economia do país foi completamente reorientada para um complexo industrial socialista através do controle direto do governo, num sistema de planejamento central, que impunha metas de produção e de investimento às unidades industriais e um sistema de requerimento de gêneros alimentícios do setor rural. A estratégia do *big push* era consolidada pela concentração de poder nas lideranças, de modo que elas poderiam transferir os recursos para quaisquer fossem as prioridades, em especial para a construção de novas fábricas via investimento do PIB na industrialização.<sup>80</sup> Foi neste contexto que novos setores emergiram, como o de equipamentos elétricos, fertilizantes químicos e o automotivo. Todavia, cada vez que este sistema iniciava sua aceleração, ele esbarrava em problemas básicos, como a garantia de alimentos para a população e a baixa capacidade de geração de empregos (NAUGHTON, 2006, DELGADO, 2015a).

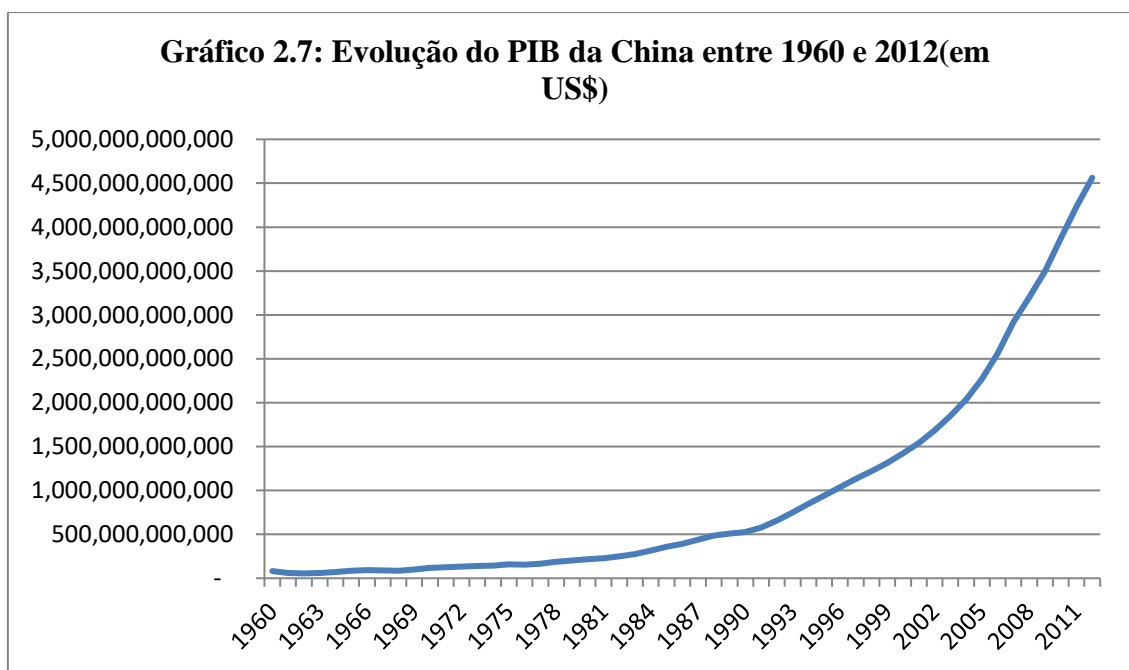
O fato do PCC comandar o país marcou um aprofundamento das relações com a URSS e o afastamento dos EUA. O fechamento do mercado impediu a entrada das multinacionais e a proteção do mercado chinês possibilitou o desenvolvimento de indústrias exclusivamente domésticas e estatais. Porém, devemos salientar que até a passagem da década de 1950 para a década de 1960, a China recebeu um apoio fundamental da URSS em vários projetos de industrialização, inclusive para o setor automotivo, embora, o capital e a propriedade nacionais tenham sido preservados.

De acordo com os dados do Banco Mundial, disponibilizados nos gráficos 2.7 e 2.8, a China experienciou um período de queda no PIB entre 1960 e 1963, causados pelo Grande Salto para Frente. Em seguida, o PIB recuperou sua trajetória ascendente. Os anos de 1968 e 1969 apresentaram uma redução no ritmo do crescimento econômico, devido à Revolução Cultural, que voltou a se acelerar a partir de 1970, mas ainda de forma oscilante. Entre 1961 e 1978, o PIB e o PIB per capita cresceram, em média anual, 5,41% e 3,25% respectivamente. Entre 1960 e 1978, a composição do PIB foi,

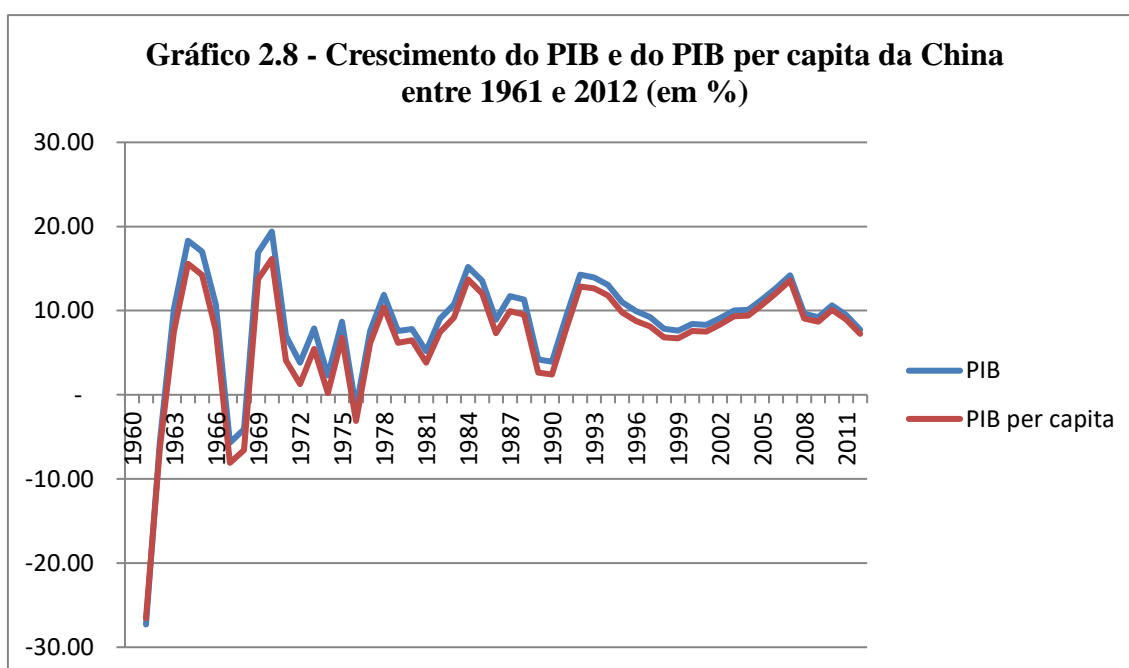
---

<sup>80</sup> Entre 1952 e 1957, o governo investiu em média 24% do PIB em industrialização. No Grande Salto para Frente, entre 1958 e 1960, mais de 40% do PIB foi investido, muito embora as consequências tenham sido desastrosas, fazendo com que este o investimento recuasse nos anos seguintes. Na década de 1970, o investimento médio anual do governo girou em torno dos 34%. Cerca de 80% desse investimento esteve voltado para a indústria pesada que cresceu 11,5% anualmente entre 1952 e 1978 (NAUGHTON, 2006).

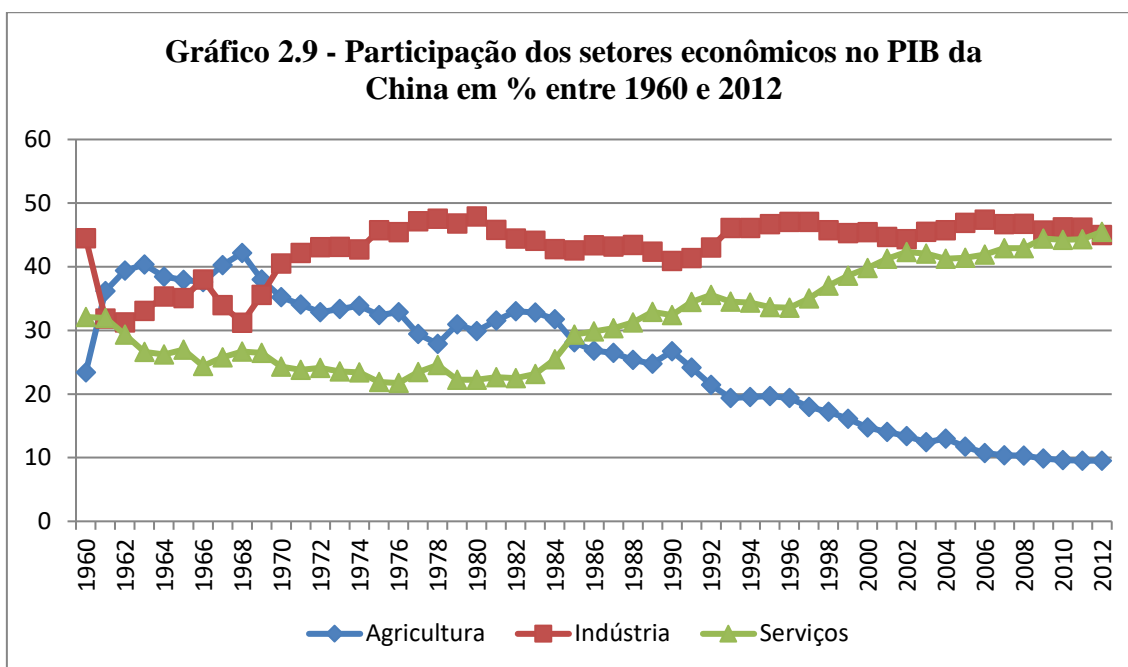
em média, 35% da agricultura, 39% da indústria e 26% do setor de serviços (Ver Gráfico 2.9). Em 1970, a indústria, que havia atingido 44,5% de participação no PIB em 1960, voltou a ter uma maior participação que a agricultura, atingindo seu valor máximo de 47% em 1977. Cumpre salientar que a indústria, durante toda a década de 1970 representou mais de 40% do PIB.



Elaboração própria com base nos dados do BANCO MUNDIAL (2016).



Elaboração própria com base nos dados do BANCO MUNDIAL (2016).



Elaboração própria com base nos dados do BANCO MUNDIAL (2016).

## 2.2- As quatro fases da Era Mao

### 2.2.1- Da Segunda Guerra ao Segundo Plano Quinquenal

Na primeira metade do século XX, a China, atravessou por diversas conturbações políticas e econômicas. O regime imperial Qing foi desmoralizado pelas invasões estrangeiras, apenas se sustentando até 1912 pelo fato de não haver perspectiva de qual regime poderia substituí-lo. Entre 1912 e 1949, a República substituiu o antigo sistema e se caracterizou pela coexistência da entrada crescente de ideais e mercadorias ocidentais e de um emergente nacionalismo. Todavia, o novo regime falhou em alcançar a estabilidade política, econômica e social, o que resultou em uma Guerra Civil entre os líderes militares locais, também chamados de senhores da guerra; o Partido Kuomintang, também chamado de Partido Nacionalista, baseado na cidade de Nanquim; e o Partido Comunista da China (PCC). Este conflito somente foi interrompido com o avanço das tropas do Japão sobre o nordeste do país (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).

Em 1931, o Japão havia conquistado a região da Manchúria e, a partir de 1937, tomou a decisão pela invasão plena do país. Neste contexto, os chineses colocaram em

segundo plano seus conflitos internos para organizar uma resistência ao Japão. Em 1942, a invasão japonesa havia atingido sua máxima extensão territorial sobre a China, englobando o nordeste e o litoral leste, incluindo as cidades de Changchun, Pequim, Nanquim, Xangai e Cantão. Após 1943, os chineses, com apoio externo, reverteram a invasão japonesa. Tal período é lembrado pelos chineses como o “século da humilhação”, em que desde meados do século XIX, nações estrangeiras dominaram regiões do país, culminando com a invasão japonesa na década de 1930 (MIDDLESWORTH, 2013).

Encerrada a Segunda Guerra Mundial, foi retomado o conflito interno. Os nacionalistas possuíam o dobro de tropas do PCC, controlavam as regiões urbanas e costeiras da China, além de contar com o apoio e equipamento norte-americanos. Os comunistas responderam ao desafio através da adoção de estratégias de guerrilha. Enquanto as tropas nacionalistas fracassavam no campo de batalha, seu governo não conseguiu controlar a inflação e superar a crise econômica que se seguiu após a Segunda Guerra Mundial.

O PCC, por seu turno, liderado por Mao Tsé-Tung, organizou um governo paralelo nas regiões norte e nordeste do país e adotou a *guerrilla policy style*, analisada anteriormente. Gradativamente, os comunistas conquistaram territórios, expulsando os nacionalistas para a ilha de Taiwan – ou Formosa -, onde foi fundada a República da China.

Em 1949, encerrado o conflito, na China continental foi fundada a República Popular da China (RPC). A economia do país foi completamente reorientada para a formação de um complexo industrial através do controle direto do governo. A China focou nas indústrias consideradas estratégicas, com efeitos de derramamento nos demais setores. O governo era proprietário de todas as fábricas, além de empresas de transporte e comunicação. Os *policy makers* assinalaram metas de produção e alocavam os recursos e bens diretamente com os produtores. O PCC controlava o sistema de preços, distorcendo-o de forma a canalizar mais recursos para sua estratégia de desenvolvimento (NAUGHTON, 2007). Segundo Baker (2007), o estabelecimento do governo comunista significou que a iniciativa estatal estaria presente em todos os setores industriais. As empresas estatais serviriam como órgãos produtivos, cujos recursos, produtos e operações eram controlados pelos departamentos do governo. Estas empresas empregariam uma grande quantidade de mão de obra, com baixos salários, porém, com estabilidade, emprego vitalício e certos serviços de bem-estar fornecidos.

Fairbank e Goldman (2007) classificaram a Era Mao em quatro fases. Na primeira fase, de 1949 a 1957, a China ficou marcada pela sua reconstrução, já que o país havia enfrentado décadas de guerra civil e de invasão japonesa durante a Segunda Guerra Mundial. A esta fase, se seguiu o Grande Salto para Frente (GSF), de 1958 a 1960, com profundas consequências na história do país. Na terceira fase, entre 1961 e 1965, ocorreu outro período de recuperação econômica. Por fim, entre 1966 e 1976, ocorreu a Revolução Cultural, cujo radicalismo alienou parte da sociedade chinesa.

Na primeira fase (1948-1957), o governo chinês precisava reconstruir o país. Entre as medidas do governo estavam investimentos na infraestrutura, como a construção de ferrovias, o re-estabelecimento das companhias de transporte fluvial e marítimo a vapor, a realização de limpezas nos canais e a criação de obras públicas. O governo procurou resolver a inflação herdada do período republicano. Para isto, o partido assumiu toda a administração sobre o sistema bancário; criou as associações comerciais para cada tipo de mercadoria, objetivando o controle da oferta dos produtos; se responsabilizou pela emissão de moedas; e estabeleceu o pagamento em espécie para os trabalhadores. Através desta última medida, o governo tornou parte da população chinesa completamente alheia à inflação, que foi afinal reduzida (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007, NAUGHTON, 2006).

Era também objetivo do governo comunista a eliminação da oposição interna. Inicialmente, a política adotada pelo PCC foi mais conciliatória, procurando consolidar o poder político através de medidas para remover os obstáculos do antigo sistema, de uma política econômica moderada e de um duro tratamento aos inimigos do Estado. Empresários e membros do Kuomintang foram permitidos a permanecer nos seus postos, haja vista que o partido não dispunha de pessoal capacitado ou disponível para ocupar todas as funções. Nas palavras de Saich (2001:41, tradução nossa):

Ao assumir o poder, os comunistas sofreram com a escassez de pessoal administrativo, gerencial e técnico adequadamente treinado, e eles não tinham experiência em administrar um setor industrial moderno e urbano. Com prioridade dada à recuperação econômica, era necessário assegurar que todos os escassos recursos disponíveis não fossem desperdiçados. Isso impediu a introdução imediata de uma estratégia de transição socialista em larga escala. O humor “moderado” foi resumido no slogan: “três anos de recuperação e dez anos de desenvolvimento”. A política era para beneficiar não apenas trabalhadores e camponeses, mas também a pequena burguesia e os capitalistas que haviam apoiado o Partido Comunista Chinês. Em contrapartida, proprietários de terras, industriais desfavoráveis, aqueles com

interesses estrangeiros e aqueles ligados ao Partido do Kuomintang seriam tratados duramente.<sup>81</sup>

Em 1954, o governo promulgou uma nova constituição - baseada na soviética organizada por Stálin em 1936 - que fortalecia o conselho administrativo do governo e os ministérios, que controlavam as agências subordinadas nos níveis inferiores (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).

Ainda na primeira fase da era Mao, 1949-1957, a reforma agrária foi levada adiante, na qual 42% da terra produtiva foi redistribuída, fortalecendo o apoio do campesinato ao PCC e destruindo o poder econômico e político dos antigos grandes proprietários (NAUGHTON, 2006). Porém, esta reforma foi feita de modo a garantir tanto a distribuição de terras entre trabalhadores e desempregados quanto a não alienação de proprietários de classe média ou alta, evitando assim uma crise na produção.<sup>82</sup> Cerca de oitocentos mil proprietários foram mortos durante o processo e em 1958 se concluiu a coletivização das terras (SAICH, 2001).<sup>83</sup>

Nas cidades, o governo tomou para si diversas fábricas herdadas do período de domínio nipônico, do Kuomintang e dos capitalistas que fugiram do país. A atenção do governo esteve voltada para a região nordeste, onde estavam as maiores e mais importantes indústrias pesadas. Estas indústrias foram criadas pelo programa estatal de industrialização o Japão, tomadas pelos soviéticos na Segunda Guerra Mundial e transferidas para o controle chinês após o final do conflito (NAUGHTON, 2006). O governo angariou o apoio de parte dos capitalistas que pretendiam permanecer no país, incentivando a expansão da produção, além de intelectuais e cientistas.

---

<sup>81</sup> On assuming power the communists suffered from a shortage of properly trained administrative, managerial and technical personnel, and they lacked experience in managing a modern, urban, industrial sector. With priority given to economic recovery it was necessary to ensure that all available scarce resources were not wasted. This foreclosed the immediate introduction of a full-scale socialist transition strategy. The “moderate” mood was summed up in the slogan: “three years of recovery and ten years of development”. Policy was to benefit not only the workers and peasants, but also the petty bourgeoisie and those capitalists who had supported the CCP. By contrast, landlords, unsympathetic industrialists, those with foreign interests and those connected with the GMD were to be dealt with harshly.

<sup>82</sup> No Tibete, contudo, após a assinatura de um acordo que concedia maior autonomia administrativa para a região, a Reforma Agrária não ocorreu para evitar o descontentamento da elite religiosa tradicional e reiniciar a escalada de desavenças (SAICH, 2001).

<sup>83</sup> Próximo do campesinato desde seus primórdios, o PCC não tolerou a propriedade privada de terra por muito tempo, pois as pequenas unidades tornariam o uso da terra irracional, dificultaria a difusão de novas tecnologias e os projetos de construção de larga escala. Desta forma, o governo organizou a coletivização da agricultura em etapas. Concluindo a coletivização, as comunas populares eram responsáveis não somente pelo trabalho no campo, mas pelo trabalho industrial, saúde, educação, bem-estar, comércio, administração e assuntos militares (SAICH, 2001).

As políticas destinadas à classe capitalista simpática à Revolução demonstraram o gradualismo das reformas do PCC. No início eles foram incentivados a desenvolverem sua indústria, mantendo na China uma espécie de economia mista, apesar do PCC controlar a coordenação econômica. Através deste domínio, o partido tomou o manejo sobre o processo produtivo, fornecendo às indústrias suas matérias-primas e criando as *joint state-private enterprises*, isto é, empresas com controle dividido entre o Estado e o setor privado. A partir de 1954, dois anos após a produção ter se recuperado e ultrapassado os níveis pré-1949, o Estado passou a comprar a parte do setor privado, determinando o preço de venda desta propriedade, e eliminou gradativamente os capitalistas através de uma política de crédito reduzido e de impostos discriminatórios. Foi também criado o “balanço de materiais”, um sistema pelo qual os planejadores atualizavam os rumos da economia, controlando a quantidade e a alocação de recursos. Através do monopólio estatal sobre o sistema bancário, o governo ainda controlava o crédito e o financiamento (SAICH, 2001). Devido a todos estes controles e à *nomenklatura*, as empresas estatais possuíam menor autonomia, sem poder reter seus lucros ou adaptar sua força de trabalho.

Sob este contexto de profundas transformações estruturais nos meios urbano e rural que os planos quinquenais foram implementados. O Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957) foi escrito por Zhou Enlai<sup>84</sup> e Chen Yun<sup>85</sup> e lançado em 1953, com os objetivos de reconstruir o país e combater a inflação. As principais metas do plano eram a construção de 649 projetos industriais de grande e médio porte, sendo 156 com investimento, design e suporte técnico da União Soviética; o desenvolvimento das cooperativas no setor rural, para auxiliar a transformação socialista na agricultura; e o direcionamento da indústria e do comércio de propriedade dos capitalistas para o novo sistema (CHINA, 2015a). Este Plano Quinquenal foi orientado pelo princípio de que o investimento na indústria de base e na industrialização das províncias do norte-nordeste e interior seriam responsáveis pela redução da dependência econômica do país e da desigualdade interna (NAIGHTON, 2006, FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).

Dos 649 projetos iniciais, em torno de 600 foram concluídos e colocados em operação. O governo admitiu que, embora a industrialização tenha crescido 17% ao ano,

---

<sup>84</sup> Primeiro ministro da China entre 1949 e 1976 e vice presidente do PCC entre 1956 e 1966.

<sup>85</sup> Entre os diversos postos acumulados no PCC e no governo da China, Chen Yun foi vice-presidente do PCC entre 1956 e 1966 e entre 1981 e 1982. Na era de reformas, ele e seu filho, Chen Yuan, serão figuras centrais nas reformas de mercado de Deng Xiaoping, pois defendiam uma abordagem alternativa com maior participação do Estado na regulação do mercado (CHIN, 2010, HEILMANN; SHIH, 2013)



como consequência do plano, a produção agrícola não conseguiu manter o mesmo ritmo de crescimento da indústria. Além disso, o aumento dos investimentos, baseados em empréstimos provenientes da URSS, criou dificuldades no orçamento nacional (CHINA, 2015a).

### **2.2.2- O Grande Salto Para Frente**

Em 1956, Mao se convenceu de que o ritmo de transformações estava lento e insatisfatório, sendo preciso intensificá-lo. Nas áreas rurais, os camponeses foram forçados a entrarem nas cooperativas e o governo estabeleceu o monopólio na compra de grãos, gerenciando e distribuindo o insumo básico alimentício por todo o país, além de regular o preço e determinar o que e quanto produzir.<sup>86</sup> Nas zonas urbanas as permissões para a operação de fábricas e lojas por empreendedores privados foram encerradas e todos estes estabelecimentos se transformaram em cooperativas ou em *joint ventures* público-privadas (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).

Neste mesmo período, Nikita Khrushchev, primeiro secretário do Partido Comunista da URSS entre 1953 e 1964, revelou os crimes de Stálin e declarou que os países socialistas tinham o direito de determinar seu próprio caminho de construção do socialismo. Tal postura levou à tensões nas relações entre os dois países, uma vez que os líderes chineses enfatizaram que a mudança deveria ser gradual e segura (NAUGHTON, 2006).

Em 1956, o Oitavo Congresso do Partido atestou o sucesso do Primeiro Plano Quinquenal, lançando as bases para a formulação do Segundo, a ser iniciado em 1958. Deste modo, no Segundo Plano Quinquenal (1958-1962), os principais objetivos foram a manutenção do modelo de industrialização baseado na indústria pesada; a consolidação e o alargamento da transformação socialista; e o desenvolvimento da indústria, da agricultura e da pesquisa científica para atender as necessidades econômicas, culturais e sociais do povo chinês. Para o interior, foi dada a preferência por plantas industriais de menor porte e mais eficientes, que, embora tivessem menor tecnologia envolvida, poderiam utilizar de mão de obra e matéria prima locais,

---

<sup>86</sup> O Estado recolhia o imposto rural, que era parte da produção. Em seguida, recolhia os “três adiantamentos monetários”, respectivamente para as sementes do ano seguinte, para os animais e para as rações dos camponeses. O excedente da produção poderia ser vendido ao Estado, por um preço menor e estabelecido pelo governo (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).

reduzindo os custos em transporte (CHINA, 2015b). De acordo com Fairbank e Goldman (2007), o Segundo Plano também afirmou que a China deveria diminuir sua dependência com a URSS, visto que enfrentava dificuldades no pagamento dos empréstimos contraídos.

Todavia, o Segundo Plano foi atropelado pelo lançamento do Grande Salto para Frente (GSF), proposto por Mao e baseado na perspectiva que o modelo soviético era insuficiente e que o ritmo de mudanças na China estava muito lento, sendo necessário aprofundar o processo de industrialização e acelerar a transição socialista.

O GSF estendeu-se entre 1958 e 1960 e foi um programa do governo central que recebeu amplo apoio dos governos locais. Em seu cerne estava o pressuposto da urgência da transferência de recursos da agricultura para a industrialização. Algumas lideranças e economistas chineses questionaram que era preciso investir também na indústria de bens de consumo, visando à solução dos problemas com o desemprego e subemprego urbanos, e realizar um programa de modernização agrícola. Mao discordou, pois acreditava que os desenvolvimentos da indústria e da agricultura poderiam ocorrer concomitantemente, via mobilização das massas. A gigantesca mão de obra chinesa, nunca totalmente empregada, foi compelida a aumentar a irrigação e o plantio, a construir estradas, pontes, diques, fábricas e cidades, e a expandir a capacidade das fábricas locais de produção de equipamentos voltados para a agricultura, além de equipamentos metalúrgicos, aço, máquinas-ferramenta, geradores elétricos e alguns bens de consumo. O controle da economia e das indústrias foi descentralizado para aumentar a participação dos líderes comunitários na elaboração do plano econômico (SAICH, 2001, NAUGHTON, 2006, FAIRBANK; GOLDMAN, 2007, MIDDLESWORTH, 2013).

Graças às comunas rurais, o governo foi capaz de mobilizar a mão de obra para os projetos de infraestrutura e serviços sociais. Os mercados rurais foram eliminados, o recolhimento de grãos pelo Estado foi ampliado e a jornada de trabalho estendida. Por fim, o governo lançou uma política tecnológica chamada de “andar em duas pernas”, que promoveu o uso de métodos modernos de produção, em larga escala e capital-intensivo, em combinação com os métodos tradicionais de menor escala (SAICH, 2001, NAUGHTON, 2006).

Inicialmente, a economia parecia se dinamizar, com o aumento da produção agrícola e de aço. Todavia, as estatísticas oficiais de produção passaram a ser superestimadas nos relatórios entregues ao governo central. Animados com o

crescimento econômico, a cúpula central chinesa tomou duas decisões: reduziu a mão de obra e as terras para a produção agrícola, em especial comida, e aumentou a coleta de grãos por procuração, obrigatória em todas as províncias. Como resultado, a China foi levada a um período de fome em 1959, mais severo nas províncias do interior e no setor rural que nas cidades, que matou de 25 a 30 milhões de pessoas, sendo cerca de 11% das pessoas de Sichuan e 6% de Guizhou e Anhui. O Estado continuou a extração grãos do meio rural para as cidades, preservando as aparências de normalidade nas cidades costeiras (NAUGHTON, 2006).

Quando relatos de crise de abastecimento de grãos chegaram a Mao, silenciou as críticas ao GSF que vinham de dentro do próprio PCC. As relações com a URSS, já abaladas após as denúncias de Khrushchov, agora somada à repercussão internacional causada pela da fome do GSF, se deterioraram, resultando em um afastamento a partir de 1959, aprofundado em 1962. Como consequência, a URSS chamou de volta para o país seus 1.390 especialistas e técnicos, encerrou 3.343 contratos e eliminou os projetos de assistência econômica. Em 1963, o governo chinês decidiu pagar todas as dívidas com a URSS em até dois anos e procurou seguir um modelo autônomo e original de desenvolvimento (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, TAN, 2013). Posteriormente, contudo, o próprio governo afirmou que “o Grande Salto à Frente e os movimentos anti-direitistas que surgiram em 1958 causaram desequilíbrios na economia nacional, déficits fiscais ao longo de anos consecutivos, grandes dificuldades para o povo ” (CHINA, 2015b, tradução nossa).<sup>87</sup>

O fracasso do GSF assumido, em parte, por Mao, levou a sua substituição por Liu Shaoqi na presidência, vice-presidente do PCC entre 1956 e 1968 e presidente da China entre 1959 e 1968. Assim se iniciou a terceira fase, entre 1960 e 1966, em que a prioridade do governo se voltou para a reversão dos resultados nefastos do GSF, como a reativação da agricultura, a redução do investimento estatal na indústria e o envio de 20 milhões de trabalhadores para as zonas rurais. As comunas foram reformuladas, de forma a garantir maior flexibilidade sobre a produção e voltaram a ser permitidos os mercados rurais. Na indústria, uma política de financiamento e de racionalização da produção foi colocada em prática, incentivos materiais foram revividos e os gerentes tiveram maior liberdade para determinar a política de suas empresas. Ao mesmo tempo, o governo recentralizou a tomada de decisões e elaborou um novo plano quinquenal,

---

<sup>87</sup> The Great Leap Forward and Anti-Rightist movements that emerged in 1958 caused imbalances in the national economy, fiscal deficits over consecutive years, great hardship for the people.

partindo das premissas de recuperação do setor agrário e reabilitação da base industrial (SAICH, 2001; NAUGHTON, 2006).

### ***2.2.3- O Terceiro Front e a Revolução Cultural***

A pesquisa para os elementos do Terceiro Plano Quinquenal (1966-1970) se iniciou em 1964.<sup>88</sup> De acordo com o documento, o plano tinha como metas desenvolver a agricultura, para evitar problemas de abastecimento, o setor têxtil e outros bens básicos; fomentar a defesa nacional; realizar avanços tecnológicos; desenvolver a infraestrutura; aumentar a qualidade, variedade e quantidade da produção; e desenvolver os setores de transporte, comércio, cultura, educação e pesquisa. Por fim, o plano destacou a priorização da defesa nacional, devido à possibilidade de uma grande guerra (CHINA, 2015c).

Neste ínterim, Mao, que havia mantido seus cargos na presidência do PCC e da Comissão Central Militar, voltou a influenciar os rumos do país. Em 1964, a política foi alterada, se baseando no contexto de conflito fronteiriço com a Índia em 1962, da Guerra do Vietnã ao sul, a partir de 1965, e de crise com a URSS ao norte. Assim, foi criado o programa Terceiro Front, de 1964, cujo objetivos eram o investimento em infraestrutura - com a construção de ferrovias, fábricas de maquinário e armamentos, minas, barragens e usinas – e de construção de indústrias nas regiões isoladas e remotas do interior, de modo a criar uma independência estratégica do país. Através deste programa, a estratégia de *big push* foi retomada, com o aumento do investimento estatal na construção de fábricas e ferrovias e no aumento da produção industrial (NAUGHTON, 2006). O plano de Mao ao interiorizar da malha industrial era evitar que, uma vez que a indústria se concentrava no litoral e no nordeste, a China poderia ter sua produção afetada em caso de ataque estrangeiro.

Em 1966, dois anos após o lançamento do Terceiro Front, Mao declarou o início da Revolução Cultural. O dirigente chinês não via com bons olhos o abandono dos principais pontos do GSF, como a mobilização das massas e o aumento do ritmo da

---

<sup>88</sup> Cabe ressaltar que entre o Segundo e Terceiro Planos Quinquenais, houve um interregno de três anos, de 1963 a 1965, em que a China ficou sem um plano quinquenal, enquanto se debatia os resultados do Segundo Plano e do GSF.

industrialização. Por este motivo, em 1965, se convenceu de que os problemas da China estavam dentro do PCC, em membros que tomaram a estrada do capitalismo.

A Revolução Cultural ainda é um ponto polêmico dentro da trajetória chinesa, existindo diversas visões sobre o episódio. Segundo Naughton (2006) e Saich (2001), algumas destas perspectivas estabeleceram um período de apenas três anos, de 1966 a 1969, enquanto outras de uma década, 1966 a 1976. Algumas interpretações destacaram o encorajamento que Mao deu à Guarda Vermelha, formada por grupos de jovens estudantes, para derrubar as lideranças do PCC, como Deng Xiaoping e Liu Shaoqi, enquanto parte de um plano de eliminação de potenciais oponentes na estrutura do poder, enquanto outras ressaltaram a ideia de limpeza na tendência burocrática que tomou o partido ao final da década de 1960.<sup>89</sup>

Para Saich (2001), tirando seu objetivo de reascender definitivamente ao poder na China, não está claro o que Mao desejava ao fazer a Revolução Cultural, que revelou as diversas tensões existentes entre o PCC, a burocracia estatal e a administração do Estado. Fairbank e Goldman (2007) afirmaram que Mao desejava purificar as instituições e, para isso, mobilizou a juventude estudantil, que se transformou na Guarda Vermelha, para atacar os membros do partido e da burocracia, suspender membros do exército e perseguir inimigos políticos, dentro e fora do PCC. A Guarda se voltou para o ataque verbal e físico aos ricos, intelectuais e funcionários, além de destruir livros, documentos e manuscritos. Os camponeses foram orientados a abandonar suas atividades secundárias como a criação de animais, para “cortar a raiz do capitalismo”, resultando num novo episódio de fome e num novo declínio do crescimento da economia, como podemos observar no gráfico 3.2, entre 1966 e 1969. Em meio à desordem, em cada província chinesa o Exército de Libertação Popular, o braço armado do PCC, se aliou ou se colocou contra a Guarda Vermelha, elevando o clima caótico do país. Em 1968, Mao dissolveu a Guarda Vermelha, chamou o exército para apaziguar a situação radicalizada, objetivando retomar o controle político e reorganizar o Estado.

Entre 1969 e 1971, a China praticamente viveu sob uma lei marcial. Enquanto o exército aplacava a Guarda Vermelha, Mao reavivou alguns dos elementos do GSF, como o investimento na indústria. A prioridade foi dada aos investimentos relacionados

---

<sup>89</sup> Segundo Fairbank e Goldman (2007), a partir da década de 1960, Mao percebeu que a nova burocracia estatal emergente poderia significar a manutenção da população rural no estrato mais inferior da sociedade, sendo agora explorada por esta nova elite. Por ter tido uma longa experiência no meio rural durante todo o período revolucionário, Mao esperava que a Revolução Comunista beneficiasse primeiramente os camponeses. Com o objetivo de combater este novo tipo de exploração sobre o campesinato, a Revolução Cultural foi iniciada.

à defesa nacional, continuando o projeto do Terceiro Front, e às indústrias rurais, principalmente aquelas voltadas para a agricultura, como a produção de máquinas e ferramentas (NAUGHTON, 2006, FAIRBANK; GOLDMAN, 2007). Em 1971, quando novamente o crescimento industrial pressionava o suprimento de alimentos, Zhou Enlai tomou as rédeas da situação e reduziu os investimentos estatais no Terceiro Front. Concomitantemente, foi lançado o Quarto Plano Quinquenal (1971-1975), com foco na produção industrial e agrária (CHINA, 2015d).

Como aspectos negativos do período Mao, foram apontados a negligência sobre o consumo e sobre o setor de serviços; a baixa capacidade de geração de empregos, pois a grande maioria das indústrias era de capital intensivo; o posicionamento do setor de serviços num patamar inferior; e, por fim, o tamanho e a complexidade das plantas industriais, que levavam anos, até mesmo décadas, para iniciar a produção, retendo o investimento. Como pontos positivos, o governo investiu seriamente na saúde e educação básicas, de forma que o povo chinês estava muito mais educado e saudável em 1978 que em 1952 (NAUGHTON, 2006).

### **2.3 – O setor automotivo chinês no *catching up***

Em seu período inicial, o desenvolvimento da indústria automotiva chinesa foi profundamente marcado pela aliança entre a China e a URSS. Em 1950, antes mesmo do lançamento do Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957) representantes dos dois países se reuniram e assinaram o Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua Sino-Soviética. Posteriormente, o tratado se traduziu no auxílio soviético em uma série de projetos conjuntos de engenharia – os 649 projetos industriais, citados anteriormente - para a reconstrução da infraestrutura chinesa e que incluíam a instalação de uma fábrica de caminhões (FAW, 2016). Os dirigentes chineses confiaram que a instalação de um setor automotivo ajudaria, em primeiro lugar, na reativação da economia, através da geração de empregos e dos efeitos de encadeamento sobre outros setores. Em segundo lugar, levaria à mecanização da agricultura, ampliando a sua produtividade para que o país fosse capaz de sustentar sua crescente população. Por fim, o contexto

externo da Guerra Fria ressaltou a necessidade do país em melhorar suas capacidades de segurança, transporte e comunicação (TAN, 2013).<sup>90</sup>

Diversos obstáculos precisavam ser superados para a implantação da indústria automotiva no país. A China carecia de mão de obra especializada, possuía barreiras infraestruturais e não tinha capital suficiente para esta iniciativa. Por estas razões, o setor não teria sido implantado sem o auxílio da URSS e de seus técnicos (LI, 2004). Além do que, mais que o suporte técnico, a URSS contribuiu com metade do investimento realizado na indústria (THUN, 2006, MIDDLESWORTH, 2013, TAN, 2013).

Ainda em abril de 1950, o Ministério da Indústria Pesada estabeleceu o Comitê Preparatório para a Indústria Automotiva Chinesa, autorizado pelo governo central a criar um plano de três anos para a construção da primeira montadora nacional (FAW, 2016). Deste modo, em 1951, o governo escolheu a cidade de Changchun, na província de Jilin, para a edificação da planta da First Auto Works (FAW), que foi construída com o auxílio de especialistas e designs soviéticos. A localização geográfica era estratégica devido ao fácil acesso ao exterior; à infraestrutura desenvolvida durante a ocupação japonesa, que deixou como legado uma base industrial que foi utilizada como suporte para o desenvolvimento econômico; à proximidade com a URSS; e à presença de minério de ferro para a produção de aço, essencial para a indústria automotiva (KABUTH, 2003, THUN, 2006, MIDDLESWORTH, 2013, TAN, 2013).

Em 15 de julho de 1953, Mao Tsé-Tung e a União Soviética fecharam o acordo para a construção da FAW, que produziria o caminhão médio chamado de Jiefang - cujo significado é libertação -, um veículo símbolo do orgulho industrial do país que agora poderia criar ferramentas para um sistema nacional de transporte moderno.<sup>91</sup> Além do suporte técnico, de modo a orquestrar a construção da fábrica, a produção dos veículos e o treinamento dos funcionários, o governo soviético ofereceu mais de 80% da maquinaria. Em 13 de julho de 1956, sob a orientação do Comitê Central e com

---

<sup>90</sup> De acordo com Boazong (2012), entre 1951 e 1980, ocorreu o período de “desenvolvimento autônomo” do setor automotivo chinês, pois o governo controlava diretamente as empresas, a produção de veículos, a quantidade e a qualidade, as vendas, a realização de P&D independentes, a matéria prima e a alocação de recursos, via controle econômico e investimento diretos do governo. Todavia, podemos refutar, ao menos, o termo utilizado por Boazong para classificar este período, pois até a década de 1960 a indústria automotiva chinesa dependeu do auxílio soviético em diversos aspectos, como planejamento, design de plantas e de produtos, sistemas produtivos e administração industrial. Ou seja, ao contrário de um desenvolvimento autônomo, a China necessitou do auxílio da URSS para a implantação de sua indústria automotiva e para superar sua baixa experiência nas atividades industriais.

<sup>91</sup> A FAW destacou o entusiasmo de Mao com o projeto, que inclusive autografou a pedra de fundação da empresa (FAW, 2016).

assistência soviética, a China concluiu a construção de sua primeira indústria automotiva (FAW, 2016).

A produção na FAW se iniciou em 1956, com 1.600 unidades do Jiefang, voltado para o trabalho nas minas, nas indústrias e no transporte de carga. A planta era responsável pela produção de todos os componentes, dos mais rudimentares à montagem final. Todas as operações estavam verticalizadas, o que evitou problemas de coordenação envolvidos no desenvolvimento de uma base fornecedora, principalmente neste contexto de fraca industrialização da China. E, com o governo como o único consumidor, havia pouca necessidade em considerar custos de produção e margem de lucro (THUN, 2006).<sup>92</sup>

Devido ao modelo econômico adotado pela China e ao pouco interesse de Mao em desenvolver uma indústria voltada para o consumo, os carros de passeio foram colocados em segundo plano, sendo o foco a produção de caminhões médios e pesados (BAKER, 2007, MIDDLESWORTH, 2013). Somente a partir de meados da década de 1950, que o governo reconheceu a necessidade de produzir os demais tipos veículos. Em 1958, dois anos depois do lançamento do Libertação, a FAW iniciou a produção de seu carro Hongqi, ou Bandeira Vermelha, baseado no modelo Daimler-Benz 200, exclusivamente voltado para o uso de membros do governo e do partido, uma vez que a propriedade privada de veículos era proibida. O sistema de manufaturas era longe de ser produtivo, mas isto não impediu o entusiasmo do presidente Mao no lançamento do primeiro carro de passeio produzido na China, que testou o novo sedan da FAW em maio de 1958, chamado de Dongfeng, pelas ruas de Pequim (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, THUN, 2006, TAN, 2013, FAW, 2016).

Paralelamente à FAW, os governos locais e municipais também iniciaram suas próprias operações para a montagem de veículos completos e, quando isto não era possível, para a manufatura de componentes. Logo, foram estabelecidas plantas em outras cidades, como Pequim e Nanquim, com a abertura da Beijing Automobile Works (BAW) e da Nanjing Automobile Corporation (NAC) em 1958 (CHINA, 2007, EUN; LEE, 2002, TAN, 2013).

Em Xangai, existiam cerca de duzentas firmas relacionadas à manutenção de veículos que empregavam cerca de mil e duzentos funcionários em 1949. Em novembro de 1955, foi fundada a *Shanghai Internal Combustion Engine Spare Parts Manufacture*

---

<sup>92</sup> Este processo de verticalização da produção foi copiado pelos soviéticos da planta Rouge da Ford na década de 1930 e repassado à China na década de 1950 (HOLWEG, LUO, OLIVER, 2005).



*Corporation*, que se especializou na produção de peças e componentes. Posteriormente, esta empresa transitou de uma fábrica de manutenção para uma montadora de carros, motocicletas e tratores, produzindo seu primeiro ônibus em 1957 (SAIC, 2016). No ano seguinte, em 1958, a planta iniciou a produção de seus carros de passeio, o Feng Huang ou Fênix, mas as condições de demanda e a base fornecedora não permitiram a produção em massa (THUN, 2006). O “mercado” chinês ficou dividido entre o Hongqi da FAW ao norte e o Feng Huang ao sul (SAIC, 2016). Em nenhuma planta a produção de carros de passeio atingiu uma escala suficiente, uma vez que estes veículos eram restritos para os líderes do Estado e para as frotas de taxi das grandes cidades.

Na passagem da década de 1950 para a seguinte, Mao lançou o Grande Salto para Frente (1958-1960), objetivando acelerar o desenvolvimento econômico chinês. Trabalhadores rurais foram compelidos a trabalharem em indústrias locais, relegando a produção agrícola a um patamar inferior. Num contexto em que o governo transferia recursos da agricultura para a indústria, dirigentes locais inflaram dados de produção, provocando o aumento da recolha de grãos pelo governo central, culminando num grave episódio de fome, com sérias consequências sociais e econômicas. Neste período, a indústria automotiva também relatou dificuldades. Por exemplo, a referência da FAW sobre este episódio, transcrita a seguir, assumiu que o programa do governo era bem intencionado, mas imprevistos causaram a drenagem financeira que a fábrica necessitava:

O "GSF" (1958-1960), um plano bem-intencionado do governo para desenvolver rapidamente o setor industrial da China, encontrou dificuldades inesperadas que drenaram temporariamente os recursos financeiros e administrativos necessários para a FAW (FAW, 2016, tradução nossa).<sup>93</sup>

Já na década de 1960, o rompimento das relações com a URSS e o lançamento do Terceiro Front - diante de um cenário externo adverso - marcaram um ponto de inflexão no setor automotivo chinês, uma vez que a indústria foi obrigada a se voltar para a produção doméstica de tecnologia, equipamentos e estilos de trabalho (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, TAN, 2013). De 1964 em diante, no contexto do Terceiro Front, o governo estabeleceu uma série de plantas de caminhões médios e pesados em regiões montanhosas, interioranas e longe das fronteiras. Entre estas

---

<sup>93</sup> The "Great Leap Forward" (1958-1960), a well-intentioned government plan to quickly advance China's general industry, met with unexpected difficulties that temporarily drained available financial and management resources necessary to FAW.

plantas, se destacaram a Second Auto Works (SAW), instalada na província de Hubei, a Sichuan Auto Works e a Shanxi Auto Works, instaladas em províncias de mesmo nome. Devido ao encerramento nas relações com a URSS, a China precisou contar com seus próprios recursos na instalação destas novas plantas, projetadas, construídas e operadas pelo pessoal proveniente das fábricas construídas durante o período de colaboração com os soviéticos. Por exemplo, engenheiros, trabalhadores, máquinas e equipamentos da FAW foram transferidos para a construção da SAW (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, KABUTH, 2003, THUN, 2006). Segundo a FAW, cerca de 4.200 funcionários da empresa foram transferidos para a nova montadora (FAW, 2016). Deste modo, a SAW, posteriormente conhecida como Dongfeng, foi o exemplo prático da estratégia do governo de confiar nas capacidades próprias para a construção de uma planta automotiva, fabricando caminhões em uma região montanhosa e de difícil acesso, porém estratégica.<sup>94</sup>

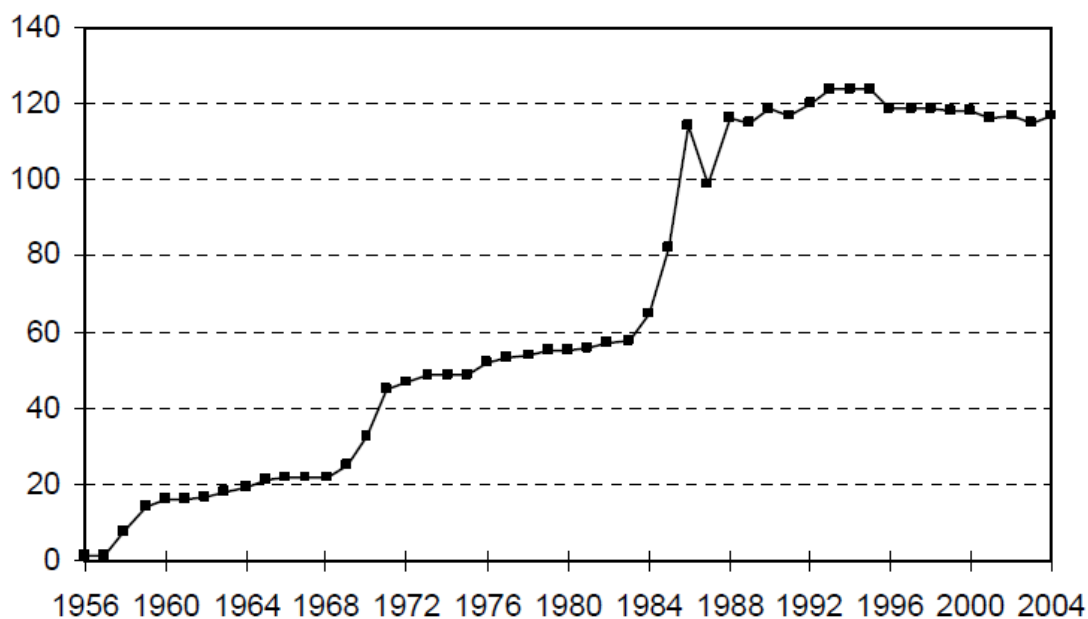
O espírito de auto-suficiência regional fez com que praticamente cada província criasse sua própria indústria automotiva, na direção de um crescimento quantitativo, à custa da qualidade da produção. Em meados da década de 1960, a China possuía diversas empresas, fornecedoras e montadoras, que produziam principalmente ônibus, caminhões e motocicletas, com design anterior à Segunda Guerra Mundial (TAN, 2013).<sup>95</sup> Segundo Eun e Lee (2002), a China que apresentava em torno de vinte montadoras em meados da década de 1960, passou a ter na década de 1970, mais de cinquenta, devido à política de interiorização (ver Figura 2.1).

---

<sup>94</sup> Dongfeng significa Vento Oriental. A origem do uso deste nome para a fábrica esteve relacionada com a frase proferida por Mao em visita a Moscou em 1957, quando afirmou que o vento oriental iria superar o vento ocidental. Tan (2013) afirmou que esta expressão possui uma origem mitológica, sendo utilizada durante a dinastia Han (206 a.C. – 220 d.C.), quando a China era composta por três países em conflito e um vento oriental ajudou a destruir uma invasão inimiga, sendo considerada, desde então, uma expressão de boa sorte.

<sup>95</sup> Apenas as províncias do Tibete, da Mongólia Interior e de Ningxia não possuíam sua própria montadora (CHINA, 2007).

Figura 2.1- Crescimento do número de montadoras na China entre 1957 e 2002



Extraído de LUO (2006).

Paralelo ao crescimento no número de empresas, ao longo da década de 1960, o setor automotivo chinês passou por alterações em suas instituições reguladoras. Por não haver mercado e as empresas serem estatais, o próprio governo alocava os veículos conforme as necessidades. Até 1961, o Ministério dos Transportes era o responsável por esta função. Entre 1961 e 1964, o Departamento de Materiais tomou o controle do setor. Somente em 1964 o governo criou uma instituição específica para o setor, a *China National Automotive Industry Corporation* (CNAIC), que deteve a autoridade sobre as todas plantas, inclusive as principais fábricas, como a Changchun, Pequim, Nanquim, Chongqing e Wuhan.

Como vimos anteriormente, em 1966, foi lançada a Revolução Cultural, que provocou perturbações de toda a ordem (MIDDLESWORTH, 2013). Além dos atrasos nas instalações de novas plantas dentro do plano do Terceiro Front, como da SAW, que levou de 1967 a 1975 para ficar pronta, a FAW afirmou que seu desempenho foi bastante afetado por este evento (FAW, 2016). A Revolução Cultural também marcou o fim da CNAIC, fazendo com que cada montadora passasse ao controle do governo central, local ou municipal, dependendo de sua trajetória. Por exemplo, a FAW e a Dongfeng permaneceram sobre controle do governo central, enquanto a SAIC era de responsabilidade da municipalidade de Xangai (MIDDLESWORTH, 2013).

Apesar das rápidas alterações nas políticas do governo central, entre 1955 e 1978, a produção de automóveis cresceu de 61 veículos para 149 mil. Sem dúvidas, o contexto interno turbulento, impedia o pleno desenvolvimento do setor, como podemos observar quedas na produção nos anos do GSF e da Revolução Cultural. A produção era voltada para o mercado interno e principalmente composta pelos caminhões - na série de 24 anos, em apenas 6 a produção de carros de passeio superou 1% do total, como podemos ver nas tabelas 2.7 e 2.8 (CHINA, 2007, LI, 2004). Devido ao tamanho das plantas, aos problemas de produtividade e à inexistência de um mercado que não fosse a alocação estatal, parte dos veículos era importada (ver Tabela 2.9).

Outra característica do setor automotivo era sua dispersão geográfica, causada em ondas de fragmentação. A primeira ocorreu na década de 1950, quando o governo central instalou uma série de plantas, como a FAW, a Shanghai Automobile Works e a Beijing Automobile Works. A segunda onda ocorreu ao final da década de 1960, devido ao contexto do Terceiro Front, quando se instalou a SAW. A dispersão das empresas pelo território nacional se deu devido a uma questão estratégica, mas teve como consequência o atraso nas capacidades produtivas e tecnológicas (HARWIT, 1995, LUO, 2006, THUN, 2006). De 1964 a 1976, a China passou de cerca de 400 empresas, entre montadoras e fornecedoras, para quase 2.000. Neste período, apenas quatro montadoras eram capazes de produzir mais de dez mil unidades anuais (KABUTH, 2003).

Ano	Produção				Relação Carros de Passeio/Total	Crescimento Anual em %	
	Carros de Passeio	Veículos Comerciais	Caminhões	Total		Total	Carros de Passeio
1955	-	-	61	61	0,00	-	-
1956	-	-	1.654	1.654	0,00	2611,48	-
1957	-	-	7.904	7.904	0,00	377,87	-
1958	57	-	2.865	16.000	0,36	102,43	-
1959	101	-	13.613	19.601	0,52	22,51	77,19
1960	98	-	17.148	22.574	0,43	15,17	-2,97
1961	5	-	2.746	3.589	0,14	-84,10	-94,90
1962	11	-	7.797	9.740	0,11	171,38	120,00
1963	11	-	16.738	20.579	0,05	111,28	0,00
1964	100	-	20.755	28.062	0,36	36,36	809,09
1965	133	-	26.538	40.542	0,33	44,47	33,00

1966	302	-	34.199	55.861	0,54	37,79	127,07
1967	144	-	10.696	20.381	0,71	-63,51	-52,32
1968	279	-	11.976	25.100	1,11	23,15	93,75
1969	163	-	30.416	53.100	0,31	111,55	-41,59
1970	196	-	47.101	87.166	0,22	64,15	20,25
1971	562	-	58.068	111.022	0,51	27,37	186,73
1972	661	-	60.493	108.227	0,61	-2,52	17,62
1973	1.130	-	64.383	116.193	0,97	7,36	70,95
1974	1.508	-	56.948	104.771	1,44	-9,83	33,45
1975	1.819	-	77.606	139.800	1,30	33,43	20,62
1976	2.611	-	74.539	135.200	1,93	-3,29	42,54
1977	2.330	-	75.920	125.400	1,86	-7,25	-10,76
1978	2.640	-	96.103	149.062	1,77	18,87	13,30
1979	4.152	-	119.501	185.700	2,24	24,58	57,27
1980	5.418	-	135.532	222.288	2,44	19,70	30,49
1981	3.428	-	108.261	175.645	1,95	-20,98	-36,73
1982	4.030	-	121.789	196.304	2,05	11,76	17,56
1983	6.046	6.211	137.100	239.886	2,52	22,20	50,02
1984	6.010	6.990	179.846	316.367	1,90	31,88	-0,60
1985	5.207	11.897	236.934	443.377	1,17	40,15	-13,36
1986	12.297	9.189	218.863	372.753	3,30	-15,93	136,16
1987	29.865	20.461	299.356	472.538	6,32	26,77	142,86
1988	36.798	50.922	364.000	646.961	5,69	36,91	23,21
1989	28.820	47.639	342.835	586.936	4,91	-9,28	-21,68
1990	42.409	23.148	269.098	509.242	8,33	-13,24	47,15
1991	81.055	175.742	452.023	708.820	11,44	39,19	91,13
1992	162.725	272.582	626.414	1.061.721	15,33	49,79	100,76
1993	229.697	292.213	774.868	1.296.778	17,71	22,14	41,16
1994	250.333	317.159	785.876	1.353.368	18,50	4,36	8,98
1995	325.461	405.454	721.822	1.452.737	22,40	7,34	30,01
1996	391.099	395.192	688.614	1.474.905	26,52	1,53	20,17
1997	487.695	435.615	659.318	1.582.628	30,82	7,30	24,70
1998	507.103	459.025	661.701	1.627.829	31,15	2,86	3,98
1999	566.105	509.179	756.312	1.831.596	30,91	12,52	11,64
2000	607.445	709.042	751.699	2.068.186	29,37	12,92	7,30
2001	703.525	834.927	803.076	2.341.528	30,05	13,22	15,82
2002	1.092.762	1.068.347	1.092.546	3.253.655	33,59	38,95	55,33
2003	2.037.865	1.177.469	1.228.157	4.443.491	45,86	36,57	86,49
2004	2.312.561	1.243.022	1.514.869	5.070.452	45,61	14,11	13,48
2005	2.767.722	1.430.073	1.509.893	5.707.688	48,49	12,57	19,68
2006	3.869.494	1.657.259	1.752.973	7.279.726	53,15	27,54	39,81

Elaborada a partir dos dados disponibilizados por CHU (2011) e CHINA (2007).

	Carros de Passeio	Veículos Comerciais	Total	Carros de Passeio/ Total em %)	Crescimento anual da produção em %
1999	565.366	1.264.587	1.829.953	30,90	
2000	604.677	1.464.392	2.069.069	29,22	13,10
2001	703.521	1.630.919	2.334.440	30,14	1280
2002	1.101.696	2.185.108	3.286.804	33,52	40,80
2003	2.018.875	2.424.811	4.443.686	45,43	35,20
2004	2.480.231	2.754.265	5.234.496	47,38	17,80
2005	3.941.767	1.775.852	5.717.619	69,94	9,20
2006	5.233.132	1.955.576	7.188.708	72,80	25,90
2007	6.381.116	2.501.340	8.882.456	71,84	22,00
2008	6.737.745	2.561.435	9.299.180	72,45	4,70
2009	10.383.831	3.407.163	13.790.994	75,29	48,30
2010	13.897.083	4.367.678	18.264.761	76,09	32,40
2011	14.485.326	3.933.550	18.418.876	78,64	0,80
2012	15.523.658	3.748.150	19.271.808	80,55	4,60

Elaborada a partir dos dados disponibilizados pela OICA (2016).

	Importação		Exportação	
	Carros	Total	Carros	Total
1953-1957	4.067	56.466	-	-
1958-1962	3.048	68.157	-	1.317
1963-1965	4.266	18.549	-	2.695
1966-1970	949	41.200	-	5.952
1971-1975	2.317	97.863	-	21.267
1976-1980	20.292	141.926	-	4.449
1981	1.401	41.575	-	726
1982	1.101	16.077	-	238
1983	5.906	25.156	-	1.892
1984	21.651	88.743	-	2.919
1985	105.775	353.992	-	1.659
1986	48.276	150.052	-	4.179
1987	30.536	67.182	-	6.129
1988	57.433	99.233	-	9.159
1989	45.000	85.554	-	2.676
1990	34.063	65.430	-	4.431
1991	54.009	98.454	-	4.108
1992	115.641	210.087	914	6.375
1993	180.717	310.099	2.866	11.116
1994	169.995	283.060	784	18.648
1995	129.176	158.115	1.413	17.747
1996	57.942	75.863	635	15.112
1997	32.019	49.039	1.073	14.868
1998	18.016	40.216	653	13.627
1999	19.953	35.192	326	10.097

2000	21.620	42.703	523	27.136
2001	46.632	71.398	763	26.073
2002	70.329	128.195	969	28.645
2003	103.017	171.710	2.849	45.777
2004	116.085	175.654	9.335	136.258
2005	76.542	161.324	31.125	164.258
2006	112.756	228.440	93.323	332.487

Elaborada a partir dos dados disponibilizados por CHU (2011) e CHINA (2007).

\*\*\*

As políticas industriais do Brasil e da China, analisadas acima, claramente possuem pontos de distanciamento, devido a fatores diversos, como a inserção destes países no mercado internacional, as alianças externas, a trajetória e a situação econômica, social e política específica. Todavia, em ambos os casos, as políticas prezaram pela implantação do setor automotivo orientado para o mercado interno e por razões estratégicas. No Brasil, entre as principais razões para a instalação do setor automotivo estavam os problemas da balança de pagamentos e a possibilidade de ampliação da infraestrutura e da indústria nacional, além da ligação terrestre entre os Estados da federação. Na China o principal motivo para a instalação do setor foi um interesse estratégico a respeito dos efeitos de encadeamento do setor automotivo na economia em geral, motivo presente também no Brasil.

No Brasil, a implantação ocorreu sob o GEIA. Esta política apresentou alguns episódios de conflito entre governo e empresas, mas garantiu as taxas de conteúdo local exigidas, relações colaborativas entre montadoras e fornecedoras e um setor concentrado na região sudeste, em especial São Paulo. Durante o regime militar, a desnacionalização se aprofunda, com o estabelecimento de uma coalizão mais favorável ao maior peso da participação do capital externo. Deste modo, após o fim do GEIA, as poucas empresas montadoras nacionais foram absorvidas pelo capital estrangeiro, enquanto as relações entre as empresas se tornaram mais conflituosas. A produção de veículos foi pensada para atender o mercado interno, tendo a produção de carros de passeio logo superada a de caminhões, e somente na década de 1970, com o Bieflex, que foi adotada uma estratégia visando à expansão das exportações – ainda assim, política produzida pelo setor privado e em um contexto de estagnação do mercado nacional. De

todo modo, se consolidou um setor com capital estrangeiro nas montadoras e capital nacional no setor fornecedor, ainda que tenha sido alvo de competição estrangeira, manteve algumas empresas com capacidade inovativa.

Na China, por seu turno, a implantação do setor teve início em 1956 e contou com auxílio soviético. Ao longo das décadas de 1950 e 1960 foram instaladas plantas por toda a China, inicialmente pelas grandes cidades costeiras e, a partir do Terceiro Front, em regiões do interior e de difícil acesso por razões estratégicas. Contudo, apesar do grande número de empresas, o setor ficou caracterizado pela baixa produção e baixa economia de escala e focado na produção de caminhões, uma vez que não havia um mercado consumidor de carros de passeio. As empresas eram estatais, seguindo, portanto, as estratégias e metas do governo e eram construídas de forma verticalizada, reduzindo os dilemas de coordenação da produção.

Destarte, enquanto a indústria automobilística brasileira se dirigia ao atendimento das demandas de consumo de elites e da classe média<sup>96</sup> - mais interessadas aos hábitos e costumes do centro do capitalismo mundial que afeitas com o sentimento de pertencimento ao país -, privilegiava a produção de carros de passeio e possuía certa complacência com as empresas multinacionais; a indústria automotiva chinesa foi marcada por uma postura mais nacionalista dos dirigentes e das elites, ao passo que a Revolução determinou, ainda, uma ruptura brusca, não ocorrida no Brasil, que, pela opção socialista, criou um ponto de partida com empresas estatais e preferência por veículos de consumo coletivo.

Ao final da década de 1970, quando se começa a questionar os limites da intervenção estatal e das estratégias de desenvolvimento engendradas por Brasil e China, as políticas sofreram alterações. Será sobre este contexto que incidirão as medidas de abertura de mercado e ampliação da concorrência engendradas pelo Brasil e pela China a partir de finais da década de 1970, tema do próximo capítulo.

---

<sup>96</sup> Ver: SOUZA, 2017.



### CAPÍTULO III

Durante a fase de triunfalismo do mercado, o que se afirmava era que, no fundo, o debate sobre desenvolvimento tinha acabado. Tinha terminado porque não havia mais o que debater, em razão da emergência de um consenso. Um consenso que, algumas vezes, foi chamado de Washington e que supostamente, eliminava a possibilidade de alternativas reais a uma liberalização acentuada e radical. Liberalização do comércio, liberalização para os investimentos, mas sobretudo, liberalização financeira – abertura aos capitais, não só aos financiamentos de curto prazo, mas de todo gênero, aplicações nas bolsas e outros. (RICUPERO, 2002:29-30)

#### INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como foco o período das reformas pró-mercado engendradas pelo Brasil e pela China entre as décadas de 1970 e 1990. Em todo o mundo, profundas alterações ocorreram, transformando as estruturas internas tanto dos países que optaram pela via do desenvolvimentismo, tanto nas economias socialistas. De um lado, ocorreu a crise do paradigma fordista, seguida pelo avanço da revolução micro-eletrônica, com uma forma de produção mais flexível e que exigia outras características dos trabalhadores (Ver: BOYER, 1988, FREEMAN; PRERES, 1988). De outro, em paralelo às duas crises do Petróleo, se evidenciou a crise fiscal do Estado e ocorreu a elevação dos juros pelos credores internacionais, causando a crise da dívida em países em desenvolvimento, como o Brasil (FIORI, 1999).

Estas alterações reduziram a capacidade de investimento estatal enquanto se fortaleceram as perspectivas neoliberais que pregavam a redução da participação do Estado na economia e maior desregulamentação dos fluxos de capital e abertura econômica. Por todo o globo, coalizões liberais se formaram, tendendo a ser mais restritivas e associando os rentistas, a classe financeira e os chefes das grandes empresas (BRESSER-PEREIRA; IANONI, 2014).

No caso brasileiro, delimitamos o período de reformas entre 1979 e 2002, tendo início com a transição democrática e final com a ascensão de Lula ao governo federal. Entre finais da década de 1970 e início da década de 1980, o modelo de desenvolvimento esbarrou em uma série de limitações, que com o cenário internacional favorável às medidas de cunho neoliberal, foi substituído. A crise fiscal do Estado, a crise da dívida e a inflação foram as principais questões da economia, de modo que a

elaboração e execução de políticas industriais foi relegada a um segundo plano. Ademais, havia um forte consenso contrário à intervenção estatal, uma vez que as falhas de governo passaram a ser vistas como mais prejudiciais que as falhas de mercado.

Na década de 1990, uma nova coalizão se formou no Brasil, empreendendo medidas neoliberais, como a abertura do mercado, aumento da concorrência, privatizações e fim dos incentivos à indústria, com forte suporte dos defensores da globalização e das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. Já ao final desta década, diante das crises asiática, russa, brasileira e argentina, passa-se a questionar os resultados obtidos com a liberalização e a defesa do retorno do Estado.

Entre 1979 e 2002, embora tenha sido um período de recuo do papel do Estado, os governos destinaram políticas para o setor automotivo, como as Câmaras Setoriais, que culminaram em três acordos em 1992, 1993 e 1995, e o Novo Regime Automotivo (NRA), do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

No caso chinês, o período de reformas teve início em 1978 e é compreendido em três fases, tendo a segunda se iniciado em 1992 e a terceira em 2001. Neste capítulo, focamos nas duas primeiras. Ao contrário do Brasil, onde o processo de reformas foi fortemente influenciado por pressões externas, na China, os limites do modelo de desenvolvimento da Era Mao foram percebidos dentro do próprio partido. A morte de Mao Tsé-Tung em 1976 irá abrir uma janela de oportunidade para um grupo de reformistas chegarem ao poder, se articulando em torno de Deng Xiaoping.

As reformas na China abrangeram uma série de aspectos sociais, com a menor intromissão do Estado na vida particular das pessoas, e econômicos, com reformas nas estatais, nas áreas financeiras e tributárias. Todavia, obedeceu a um processo de experimentação prévia, em locais restritos, visando à manutenção da estabilidade e do poder partidário. Do mesmo modo, o país se abriu ao investimento estrangeiro, mas condicionado a setores específicos e, como no caso do setor automotivo, à formação de *joint ventures*. Também foram privatizadas empresas estatais, mas somente aquelas não consideradas estratégicas e visando o fortalecimento das empresas que permaneceram sob o controle do Estado.

Ao final da década de 1990, quando se evidenciaram os limites do neoliberalismo, dirigentes que haviam se encastelado em instituições chave do planejamento estatal, como a Comissão de Planejamento do Estado, aproveitaram a oportunidade para ampliar sua influência no país. De todo modo, estas agências estatais foram responsáveis pelas políticas industriais chinesas entre 1979 e 2002, aprendendo

com os desafios que emergiram neste período. Para o setor automotivo, foram cruciais a lei de *joint ventures*, as Políticas de 1988 e 1994, e os planos quinquenais do período.

No Brasil, as políticas de abertura econômica, os acordos da Câmara e o NRA incidiram sobre um setor já fortemente marcado pela presença das multinacionais, que avançaram sobre o capital nacional ainda presente no segmento fornecedor de peças e componentes, legado pelo período anterior. Na China, do mesmo modo, as políticas incidiram sobre um setor de propriedade estatal, marcado pela alta fragmentação, reduzida produção e baixas economias de escala, abrindo o país para as *joint ventures* objetivando contornar estes problemas e realizar a equiparação tecnológica com a indústria mundial.

Este capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, nos voltamos para o caso brasileiro, analisando inicialmente as configurações gerais do país entre 1979 e 2002, como os governos, as principais medidas, as coalizões e a estratégia de desenvolvimento. Em seguida, voltamos nossa atenção para as políticas industriais para o setor automotivo – os três acordos das Câmaras Setoriais e o NRA – e seus resultados. Na segunda seção, fazemos o mesmo para a China, inicialmente analisando as principais medidas do governo central, com foco nas duas primeiras ondas de reforma, partindo para as políticas orientadas para o setor automotivo. Por fim, ao final deste capítulo, tecemos uma breve consideração sobre o que foi transmitido para o período posterior, entre 2002 e 2012.

## **1- A ERA DE REFORMAS NO BRASIL (1979-2002)**

### **1.1- Configurações gerais**

No Brasil, as transformações mencionadas acima, em conjunto com os dois choques do petróleo e o descontrole da inflação, foram um duro golpe no nacional desenvolvimentismo e em sua coalizão. O Estado, elemento central do desenvolvimento econômico desde a década de 1930, passou a ser questionado com o avanço do discurso neoliberal promovido pelas agências multilaterais e com evidente esgotamento do modelo de desenvolvimento.<sup>97</sup> Os empresários passaram a apoiar uma desestatização da

---

<sup>97</sup> Este modelo fez com que o Brasil crescesse entre 1950 e 1980 a taxas de 7% ao ano, todavia deixou uma estrutura de incentivos distorcida em certos setores, como no setor de bens de capital, onde não se

economia e se articularam em torno do ideário neoliberal, questionando as empresas estatais e a pouca atenção dada ao crescimento da inflação (BRESSER-PEREIRA, 2007, SALLUM JR., 1994).

Deste modo, já na década de 1980, o governo Sarney (1985-1990) se voltou para a estabilização da economia e o controle da inflação. Extrapola os limites deste trabalho uma ampla discussão sobre as medidas, instrumentos e resultados destas políticas. O primeiro grande salto da inflação ocorreu após o Segundo Choque do Petróleo, que refletiu internamente na fixação dos preços e no aumento da frequência dos reajustes salariais. Em 1983, após a desvalorização do cruzeiro, a inflação deu seu segundo salto.<sup>98</sup> Posteriormente, no governo Sarney, ocorreu um novo escalonamento da inflação. Sucederam-se os Planos Cruzado, Cruzado II, Bresser, Feijão com Arroz e Verão (MODIANO, 2014).<sup>99</sup>

Fracassadas as tentativas de estabilização de Sarney, emergiu uma nova coalizão baseada no neoliberalismo, composta pelos rentistas, pelos dirigentes do setor financeiro e pelas multinacionais. Além dos trabalhadores, foram excluídas a burocracia política e a burguesia industrial, sendo as duas últimas, as principais classes dirigentes do Brasil entre 1930 e 1985:

A partir de então, sob a égide da antiestratégia de desenvolvimento econômico, que é a ortodoxia convencional, a economia brasileira crescerá

---

havia atingido escala ou transferência de tecnologia suficiente; baixas exportações, exceto quando o setor havia sido especificamente induzido; alto endividamento do Estado; e convivência com o crescimento da inflação (CASTRO, 2011b).

<sup>98</sup> Castro (2011a) identificou quatro grupos que disputavam sobre a forma de combater a inflação. O primeiro grupo, formado pelos economistas do PMDB e da Unicamp, argumentava que somente um pacto social visando à estabilização seria capaz de resolver o problema inflacionário. O segundo, de formação mais ortodoxa, defendia que a inflação brasileira era causada pelos gastos públicos em excesso. O terceiro, liderado por Francisco Lopes da PUC-Rio, afirmava que a principal causa da inflação era o componente de realimentação pela inflação passada e que um congelamento de preços resolveria o problema. Por fim, o quarto grupo, formado por André Lara Resende e Pêrsio Arida, defendia que a proposta ideal para o combate da inflação seria a de desindexar a economia através da adoção de uma moeda indexada que circularia paralelamente à moeda nacional. O Plano Cruzado, Bresser e Verão seguiram a estratégia de Francisco Lopes de congelamento de preços e salários, ainda que variassem entre si, sendo compostos por medidas ortodoxas e heterodoxas, e com ritmos distintos de reforma, indo da graduação ao choque.

<sup>99</sup> Os pesquisadores Lavínia Castro e Eduardo Modiano possuem posições bastante parecidas sobre os planos econômicos da era Sarney. A primeira afirmou que: "Uma sucessão de erros, incluindo alguns de concepção e outros de condução, levou o Cruzado ao fracasso. Os dois planos que se seguiram (Bresser e Verão) tentaram corrigir os problemas das tentativas anteriores, sem sucesso. A bem dizer, imediatamente após o anúncio dos sucessivos pacotes, a inflação baixava, mas após um breve período, começava novamente a se acelerar. A cada plano, a inflação caía cada vez menos e se acelerava com maior intensidade" (CASTRO, 2011a:123-124). Enquanto Modiano (2014:310-311) atestou que: "Os Planos Cruzado, Bresser e Verão não produziram mais do que um represamento temporário da inflação, uma vez que não foram solucionados quaisquer dos conflitos distributivos de renda ou atacados os desequilíbrios estruturais da economia, que poderiam ser considerados focos de pressão inflacionária a médio prazo".

lentamente, ficando sistematicamente para trás, não apenas dos demais países em desenvolvimento que adotam estratégias nacionais de desenvolvimento e realizam o catch up, mas também dos países ricos (BRESSER-PEREIRA, 2007:26).

Diante de um conturbado contexto econômico, em 1989, pela primeira vez desde 1961, um presidente foi eleito no Brasil pelo voto direto. O governo de Fernando Collor (1990-1992) marcou um aprofundamento do modelo neoliberal no Brasil. O presidente anunciou um plano drástico de estabilização, cujas medidas convergiam com as propostas neoliberais, como a abertura comercial e redução das tarifas de importação, a maior centralidade do mercado, um programa de privatizações, a redução do papel do Estado como produtor de bens e serviços, a reorganização da administração pública federal, além da supressão dos regimes fiscais especiais (DE TONI, 2013).<sup>100</sup> As políticas de abertura econômica e privatização de seu governo estavam inseridas na Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), cujo objetivo era incentivar a competitividade e a competição. Todavia, na prática se verificou que a competição foi mais incentivada que a competitividade (CASTRO, 2011b). Segundo Cano e Silva (2010:4), o governo Collor:

Em uma política industrial às avessas, criou em 1990 a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), promovendo uma acentuada e rápida exposição da indústria à competição internacional, com redução progressiva dos níveis de proteção tarifária e eliminação dos instrumentos não tarifários de proteção e dos subsídios. [...] Concretamente, as novas DIRETRIZES para o setor industrial, combinadas com a recessão decorrente da política de estabilização, impuseram às empresas severos ajustes, com efeitos perversos sobre os níveis de produção, emprego e renda, além de desnacionalização de setores industriais, falência de muitas empresas e destruição de pedaços de várias empresas e segmentos do parque industrial brasileiro. Redução de tarifas de importação, sobrevalorização da moeda, estrangulamento do crédito e ausência de mecanismos de proteção contra práticas desleais de comércio internacional levaram à substituição da produção local por importações inclusive em setores nos quais o Brasil dispunha de condições de competitividade.

Em paralelo, o governo lançou o Plano Nacional de Desestatização (PND), que pretendia reduzir a dívida pública através das privatizações, alterou a política comercial, adotou o câmbio livre e aprofundou a liberalização das importações - processo iniciado

---

<sup>100</sup> O Brasil abandonou, enfim, o modelo nacional-desenvolvimentista, com alta participação direta do Estado no suprimento da infraestrutura econômica, como energia e transportes; em setores considerados prioritários, como siderurgia e petroquímica; proteção tarifária a indústria nacional e diversas barreiras não tarifárias e, por fim, no fornecimento de crédito e subsídios para a implantação de novos projetos.

na década anterior -, eliminando listas de produtos e regimes especiais de importação, com exceção da Zona Franca de Manaus e de bens de informática (CASTRO, 2011b).<sup>101</sup>

Uma das primeiras consequências deste novo modelo foi a recomposição da propriedade das empresas, em que o capital nacional foi reduzido a favor de uma maior participação do capital estrangeiro, através de processos de fusão e aquisição.<sup>102</sup> Ademais, as políticas mantiveram a tendência da década anterior de serem concebidas no alto do aparato burocrático estatal, sem consulta, transparência ou envolvimento dos trabalhadores e empresários. Ainda evitou-se a todo custo a disputa política, pois o campo político era visto como inferior pelos técnicos-burocratas (DINIZ, 1996).

Para combater a inflação, o governo lançou o Plano Collor I, que, sem obter sucesso, resultou em um impacto negativo sobre o crescimento econômico, principalmente do setor industrial. Em seguida, foi lançado o Plano Collor II em 1º de fevereiro de 1991, utilizando medidas ortodoxas clássicas, como a racionalização dos gastos públicos, o corte de despesas e a aceleração da modernização do parque industrial (CASTRO, 2011b, ABREU; WERNECK, 2014a). No campo político, denúncias sobre o envolvimento direto do presidente no esquema de corrupção se avolumavam, levando ao seu afastamento em outubro e à sua renúncia. O processo de impeachment foi mantido, mesmo após sua renúncia, e Itamar Franco foi alçado ao posto de presidente (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Com Itamar na presidência entre 1992 e 1994, foi articulado o Plano Real, que enfim controlou a inflação e catapultou Fernando Henrique Cardoso à presidência da república. Eleito, FHC (1995-2002) optou pelas continuidades das reformas neoliberais e da abertura econômica, consideradas responsáveis pela modernização tecnológica e pela reestruturação do setor industrial.

---

<sup>101</sup> O programa de privatizações foi conduzido pelo BNDES, que desenvolveu regras e procedimentos que deveriam pautar cada processo da privatização. No início do governo Collor, as empresas estatais formavam um leque diversificado, de forma que cada uma possuía aspectos relevantes e políticos distintos que poderiam inclusive significar a inviabilidade de sua privatização. Até 1989, as privatizações atingiram principalmente as empresas em processo de falência e ocorreram principalmente nos setores de fertilizantes, petroquímicos, mineração, siderurgia (Companhia Siderúrgica Nacional e Usiminas), telecomunicações e eletricidade. Entre 1990 e 1994, 33 empresas federais foram privatizadas, um número muito mais modesto que o planejado, devido às resistências do público e impedimentos constitucionais. Além disso, em função do crescimento da inflação, o PND deixou de ser prioridade (CASTRO, 2011b).

<sup>102</sup> Diniz (2010) apontou que até a década de 1980 era conferido um lugar preponderante para as empresas de capital nacional na política do governo. Todavia, após as reformas neoliberais, o empresariado nacional perdeu sua posição de protagonista para o capital financeiro e para as grandes corporações transnacionais e, a partir de 1995, ocorreu o aprofundamento do modelo centrado no mercado através de reformas neoliberais que transformaram a malha industrial brasileira.

Nos seus dois períodos, FHC retomaria propostas avançadas por Collor para a abertura do país aos mercados internacionais e de diminuição do escopo e do tamanho do Estado. Correspondiam ao programa liberal que se tornara hegemônico, quase compulsório, em escala mundial. Tratava-se de enfraquecer as tradições nacional-estatistas, quebrando reservas de mercado, diminuindo tarifas protecionistas, privatizando atividades e setores econômicos (REIS, 2014:117).

Foram lançadas medidas de desregulamentação dos fluxos de capitais; realizadas novas privatizações em setores como telecomunicações e gás;<sup>103</sup> permitida a entrada de capital externo em setores estratégicos, como petróleo, telecomunicações e energia elétrica; e alterada a Constituição de 1988, através da Emenda Constitucional nº 6 - garantindo o fim da distinção entre o capital nacional e estrangeiro, o que implicou em habilitar as empresas estrangeiras a receberem incentivos e subsídios das agências de fomento do governo e seu acesso a diversos setores da economia (BRASIL, 1995b, DULCI, 2015). O governo ainda realizou uma reforma no sistema financeiro, com a privatização dos bancos estaduais, a liberalização para a entrada de bancos estrangeiros, o favorecimento do processo de conglomeração no setor e a melhoria no monitoramento do sistema pelo Banco Central. Por fim, procurou realizar a reforma da previdência, trabalhista e renegociar as dívidas estaduais, ainda que com sucesso limitado (GIAMBIAGI, 2011a).<sup>104</sup>

No segundo mandato de FHC (1999-2002), marcado pelas consequências das crises asiáticas, russa, do Brasil e da Argentina, foi adotado o tripé macroeconômico, baseado em metas de inflação e de superávit primário e no câmbio flutuante. Estas

---

<sup>103</sup> Segundo Giambiagi (2011a) as privatizações diminuíram as pressões sobre as contas públicas e se caracterizaram pela venda de empresas prestadoras de serviços, principalmente nas áreas de energia e telecomunicações, estando ligadas não somente na estratégia de redução do papel do Estado na economia, mas também à necessidade de atrair capital estrangeiro. No período FHC, as privatizações possuíram 53% de participação estrangeira, contra apenas 5% das que ocorreram no período de 1990 a 1994 e os recursos gerados foram destinados para o resgate da dívida pública (WERNECK, 2014a). Como aspectos positivos das privatizações Giambiagi (2011a) destacou a questão da dívida pública, que poderia ser maior caso não tivessem ocorrido, a melhoria na situação das empresas privatizadas e a amplificação dos benefícios sociais, em especial no setor de telecomunicações. Giambiagi continuou afirmando que as privatizações foram feitas para que as empresas voltassem a investir livres dos problemas fiscais do Estado e não para que o governo tivesse mais recursos para investir na área social. O autor, porém, sequer mencionou o fator estratégico das estatais, principalmente no que concerne a P&D, ou a série de denúncias de corrupção e subfaturamento que envolveram estes processos.

<sup>104</sup> Apesar do discurso liberal durante toda a década de 1990, os governos federais na década de 1990 nunca abandonaram por completo a utilização de políticas setoriais, principalmente naqueles de maior peso econômico. Por exemplo, o BNDES atuou no processo de privatizações e como financiador de processos de fusão e aquisição. O setor automotivo, por seu turno, contou com recursos do BNDES para realizar a reestruturação e concentração no segmento de fornecedoras e fornecer financiamento subsidiado para as montadoras, além de políticas setoriais como as Câmaras e o Regime Automotivo, que significaram incentivos e proteção do mercado. Os demais setores, todavia, não contaram com qualquer tipo de política industrial (ALMEIDA, 2009, SUZIGAN; FURTADO, 2010).

medidas, combinadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, objetivaram um controle maior das contas públicas, a manutenção da estabilidade dos preços e o controle do orçamento e das finanças públicas (GIAMBIAGI, 2011a, WERNECK, 2014a).

Ainda que nem todas as reformas tenham sido concluídas, o que ocorreu na era das reformas foram os graduais deslocamentos da burguesia nacional (industrial e do agronegócio) para o segundo plano da hierarquia de poder, perdendo a força para induzir as políticas governamentais, e a transferência do capital do setor produtivo para o rentismo, reduzindo os riscos de investimento (IANONI, 2016 e 2017).

Neste mesmo sentido, ocorreu a reconfiguração da estrutura de representação de interesses, devido à recomposição da propriedade das empresas, reorganizando as instituições voltadas para a ação coletiva, que deixaram de ter uma característica compulsória, em prol de uma abordagem mais voluntária. Foram ainda alteradas as funções mais básicas destas organizações, que gradualmente passaram a um formato de prestadoras de serviços, abrangendo atividades que vão desde ao atendimento aos clientes, fornecimento de certificados à representação política, contando, inclusive com departamentos específicos para o desempenho das funções de *lobby* junto ao poder legislativo (DINIZ; BOSCHI, 2003). Segundo a Anfavea (2006:190-191):

Com a abertura das importações e a globalização da economia (...) A própria Anfavea transformou seu papel, passando a participar diretamente das negociações de acordos internacionais de comércio e a desenvolver propostas de política industrial de médio e longo prazo com efetivas condições de permitir às montadoras instaladas no País, informações para melhor enfrentar a concorrência global.

De todo modo, Anfavea e Sindipeças estiveram presentes nas negociações dos Acordos da Câmaras Setoriais do Setor Automotivo, uma das medidas do governo voltadas para o setor.

Entre as décadas de 1980 e 1990, com o país já sob a onda neoliberal, o PIB enfrentou oscilações. A média de crescimento anual do PIB e do PIB per capita do Brasil entre 1980 e 2002 foi de 2,5% e de 0,6% respectivamente (ver Gráficos 2.1 e 2.2). O setor industrial, que entre 1979 e 1989 representou cerca de 44% da composição do PIB, passou a declinar, em parte devido às medidas de abertura econômica, em parte devido à entrada do país numa nova fase econômica, marcada pela queda da participação da indústria e pelo crescimento do setor de serviços. Em 1991, o PIB



industrial chegou a 36% do PIB total, atingindo 40% entre 1993 e 1994, quando declinou para 25,8% do PIB em média a partir de 1995.<sup>105</sup> A agricultura, no período analisado, declinou sua participação de 11% do PIB em 1979 para 6,4% em 2002. Por outro lado, o setor de serviços apresentou um comportamento diferente. Até 1989, o setor representava 48,8% do PIB, quando iniciou uma trajetória ascendente, atingindo 69,8% em 1999 e, desde então, se manteve estável entre 67 e 68% do PIB brasileiro. Em comparação com 1960, a participação da indústria declinou de 37,07% para 26,23% em 2002. O ano de inflexão das trajetórias da indústria e do setor de serviços em peso na composição do PIB foi 1995, início do governo FHC e auge do modelo neoliberal, quando a indústria declinou de 40% para 25% e o setor de serviços cresceu na proporção inversa (ver Gráfico 2.3).

Nas próximas páginas, observaremos o comportamento do setor automotivo neste período, ressaltando, em primeiro lugar, os três acordos das Câmaras Setoriais tripartites, e em segundo, o Novo Regime Automotivo.

## **1.2- O setor automotivo brasileiro na era das reformas**

### ***1.2.1 - Os acordos das Câmaras Setoriais do Setor Automotivo***

A partir do governo Collor (1990-1992), foi permitida a importação de veículos, almejando que, com o aumento da competitividade, as empresas aqui instaladas se atualizassem e investissem em tecnologia. Esta política de abertura eliminou os controles quantitativos sobre as importações, padronizou ou reduziu tarifas e extinguiu os incentivos e subsídios. O governo também reduziu as taxas de conteúdo nacional de 90% para 70%, demanda das montadoras desde a década de 1970. Todavia, estas medidas não propunham uma contrapartida para a indústria fornecedora nacional, que se viu despreparada para competir com as importações (SHAPIRO, 1996).

Estas políticas de abertura ocorreram em paralelo às transformações no setor automotivo mundial. Na década de 1990, as montadoras norte-americanas e europeias realizaram o *catching up* com as japonesas, levando ao acirramento da competitividade

---

<sup>105</sup> De acordo com Bonelli, Pessoa e Matos (2013), entre 1989 e 1990 e entre 1994 e 1995, ocorreram mudanças metodológicas no Sistema de Contas Nacionais, que reduziram o tamanho relativo da indústria em comparação com os demais setores do PIB.

e à saturação do mercado nos países desenvolvidos. Deste modo, foram ampliados os fluxos de IDE para os países em desenvolvimento, num contexto de globalização e ampliação dos processos de fusão e aquisição que passaram a pressionar as fornecedoras de capital nacional (ALMEIDA et. al. 2006).

Ainda durante o Plano Collor II, o governo recorreu às Câmaras Setoriais para auxiliar na estratégia de descongelamento dos preços. Estas Câmaras se originaram no governo Sarney (1985-1990), quando buscou-se o diálogo entre governo e setores econômicos, visando aumentar a produtividade industrial e a solução dos problemas atravessados pelo país. O Decreto nº 96.056, promulgado em 19 de maio de 1988, estabeleceu o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) como órgão responsável pela Política Industrial do país, composto pelos titulares do Ministério da Indústria e do Comércio, também presidente da CDI, do Ministério da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, o Ministério das Minas e Energia, do Ministério do Interior e do Ministério da Ciência e Tecnologia; e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial (SDI), que tinha como função auxiliar o CDI na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas industriais. Dentro da SDI foram criadas as Câmaras Setoriais, compostas por representantes dos órgãos governamentais e da iniciativa privada, com a função de elaborar propostas de programas e de políticas setoriais (BRASIL, 1988).

Apesar de o projeto original ser de formulação e execução de políticas industriais, as Câmaras foram utilizadas como mecanismos de controle de preços dentro dos planos econômicos de combate a inflação (ANDERSON, 1999). Assim, ao longo da década de 1980, toda a atenção do governo esteve voltada para a estabilização da macroeconomia, deixando em um segundo plano a agenda desenvolvimentista e as políticas industriais (DE TONI, 2013).

Após a promulgação da Lei nº 8.178 de 1º de março de 1991, as Câmaras Setoriais foram redesenhadas. Segundo o Artigo 23 desta lei, elas deveriam ser constituídas no prazo de trinta dias e tinham como objetivo analisar a estrutura de custos e preços em setores e cadeias produtivas específicas para assessorar o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento no monitoramento da flexibilização de preços e se organizavam em grupos de trabalho, de acordo com os termos gerais e específicos de cada cadeia produtiva. Caberia ao Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento definir as competências e a abrangência e designar os membros das Câmaras, reunindo representantes do próprio ministério, dos empregadores dos setores produtivos e dos

trabalhadores ou das entidades sindicais nacionais. A coordenação das Câmaras era de responsabilidade da Secretaria Nacional de Economia, com participação dos ministérios da Indústria, Trabalho e Ciência e Tecnologia (BRASIL, 1991).

Assim, em seu relançamento, as Câmaras foram redefinidas como campo de negociação tripartite entre Estado, indústria e trabalhadores, sendo a elas atribuída a função de elaboração de políticas industriais e de busca de soluções conjuntas e de estratégias de reestruturação dos setores industriais. Ainda que os trabalhadores permanecessem com uma postura de desconfiança, uma vez que estavam excluídos destas câmaras desde sua origem no governo Sarney, o empresariado enxergou a oportunidade para ter suas demandas atendidas (ANDERSON, 1999, SAKER, 2006).<sup>106</sup> Até 1993, quatro acordos foram firmados, nas câmaras da indústria naval, de brinquedos, de cosméticos e do complexo automotivo (SAKER, 2006).

A Câmara do Setor Automotivo teve sua primeira reunião em dezembro de 1991. Entre os representantes do empresariado estavam a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), o Sindicato Nacional da Indústria de Tratores, Caminhões, Automóveis e Veículos Similares (SINFAVEA), a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), o Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas e Equipamentos (SINDIMAQ), a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE), a Associação Brasileira da Indústria de Fundição (ABIFA), a Associação Brasileira da Indústria de Autopeças (ABIPEÇAS) e o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS). Dos trabalhadores participaram os representantes das centrais sindicais da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Comando Geral do Trabalho (CGT), da Força Sindical, do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, de Betim, de Diadema, de São Paulo, de Taubaté e de técnicos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) (SAKER, 2006).

A Câmara Setorial do Setor Automotivo conseguiu articular três acordos, de médio e longo prazo, para a recuperação do setor. O primeiro acordo foi formalizado durante o governo Collor, o segundo na gestão de Itamar e, o terceiro, no governo de

---

<sup>106</sup> Em 1992, havia câmaras setoriais representando a agricultura; o setor automotivo; o setor de bens de capital; a biotecnologia; celulose, papel e gráfica; comércio e distribuição; o complexo eletrônico; couro, calçados e afins; os eletrodomésticos; o complexo farmacêutico; higiene, limpeza e cosméticos; a indústria de construção; informática, imagem e sons; a indústria de materiais de construção; o setor de metais não ferrosos; o setor odonto-médico hospitalar; o setor de química de base; a química fina; a siderurgia; o setor têxtil; o transporte aéreo; o turismo, entre outros (SAKER, 2006).

FHC. Neste período em que o governo federal se destacou pela adoção e divulgação de medidas de cunho neoliberal, os acordos para o setor automotivo possuíam inspiração desenvolvimentista, incluindo metas para a produção, investimento e geração de empregos. Estes acordos não foram concretizados sem mobilizações ou disputas intensas entre os atores. Por exemplo, quando o governo FHC anunciou propostas de incentivo às importações, os trabalhadores e parte do empresariado ameaçaram abandonar os grupos de trabalho. Outro episódio marcante foi a paralisação dos trabalhadores da Volkswagen por duas horas após a empresa anunciar o reajuste no preço dos veículos, sem que este tema tivesse sido discutido anteriormente nas Câmaras (SAKER, 2006).

O Primeiro Acordo foi construído a partir das reuniões de dezembro de 1991. Nelas, foram instituídos cinco grupos de trabalho, cada um coordenado por uma instituição: o GT1 – Desenvolvimento do Mercado Interno era coordenado pela Fenabreve, enquanto o GT2 - Promoção das exportações, o GT3 – Tecnologia, Qualidade e Produtividade e o GT4 – Carga tributária pelo Sindipeças, e o GT5 – Investimento pela Abifa. Estes grupos elaboraram diagnósticos temáticos que foram apresentados em março de 1992. A conclusão dos relatórios era de que o setor apresentava uma tendência de retração de produção e vendas durante toda a década de 1980, que a relação entre governo, empresariado e trabalhadores era conturbada, prejudicando o desempenho do setor e que a indústria precisava se modernizar diante do avanço das montadoras estrangeiras. De 1980 a 1990, a produção de veículos ficou em torno de um milhão de unidades, todavia, as vendas internas se retraíram, não ocorreram investimentos para a modernização e os ajustes eram realizados demitindo trabalhadores ou reduzindo salários. Mesmo a produção de caminhões e ônibus, competitiva internacionalmente, apresentou retração (ANDERSON, 1999; SAKER, 2006).

Aprovado pela Câmara em 26 de março de 1992, o Primeiro Acordo definiu as responsabilidades do governo, empresas e trabalhadores para a recuperação do setor. O acordo seria de curta duração, entre 27 de março a 30 de junho de 1992, e seus objetivos eram a redução de 22% do preço dos automóveis e dos veículos comerciais leves, sendo 12% refletindo a redução de impostos - 6% do ICMS e 6% do IPI -, e 10% refletindo a redução da margem de lucros da cadeia produtiva - 4.5% de responsabilidade das montadoras, 3% das fornecedoras e 2.5% das concessionárias; a manutenção do nível de emprego até o dia 30 de junho de 1992, posteriormente estendido para 31 de julho; a garantia da correção salarial mensal; a criação de um grupo de discussão sobre os

contratos coletivos de trabalho no interior das Câmaras Setoriais; o relançamento de consórcios para carros de passeio, a abertura de um programa de financiamento para a compra de caminhões, ônibus e tratores e a elaboração de um programa de incentivo às exportações. Devido aos resultados positivos, em julho de 1992, o acordo foi estendido para o dia 31 de dezembro do mesmo ano.<sup>107</sup> Mesmo a CUT e o PT que adotaram uma postura de desconfiança com relação aos objetivos das Câmaras, reviram suas posições (ANDERSON, 1999; SAKER, 2006).

O processo de impeachment de Fernando Collor, iniciado em agosto, ofuscou qualquer outra tentativa de acordo e somente em novembro, com Itamar na presidência, que o debate foi retomado e ocorreram as discussões para um novo acordo. O Segundo Acordo foi assinado em 15 de fevereiro de 1993, reforçou as diretrizes anteriores e trouxe novas medidas para o setor, exibindo uma maior cooperação entre Estado e empresariado. Entre seus principais pontos estavam: o estabelecimento de metas de produção gradativas, sendo 1.2 milhão para 1993, 1.35 milhão para 1994, 1.5 milhão pra 1995 e 2 milhões pra 2000; a fixação de metas de investimento de 20 bilhões de dólares em toda cadeia produtiva até 2000, sendo 10 bilhões de responsabilidade das montadoras, 6 bilhões das fornecedoras, 3 bilhões pelos segmentos de forjaria, matérias-primas, fundição e concessionárias e 1 bilhão pelo segmento de pneumáticos; a redução média do preço de veículos em 10%, resultado da diminuição de impostos, 6% do IPI para automóveis e 2% para comerciais leves, complementada pela redução de ICMS nos estados produtores e da margem de lucro das empresas, sendo 3% das montadoras, 1,2% das fornecedoras e 0,8% das concessionárias; a ampliação dos prazos de consórcio e das parcelas de financiamento; o reajuste e o aumento real dos salários; a manutenção dos empregos, a criação de 91 mil postos de trabalho, sendo 4 mil apenas nas montadoras e a retomada das discussões acerca dos acordos coletivos de trabalho (ANDERSON, 1999). Segundo Saker (2006), o segundo acordo “preveu ainda, um incremento na capacitação e reciclagem da mão-de-obra, nas atividades de pesquisa e desenvolvimento, e na qualidade e normalização técnica” (SAKER, 2006:64).

Simultaneamente ao Segundo Acordo, o governo assinou o Decreto nº 799, de 17 de abril de 1993, que diminuía o IPI dos carros populares com motores 1.0 para

---

<sup>107</sup> Almeida et al. (2006) destacaram que a produção doméstica também foi beneficiada pelo reaquecimento da demanda da Argentina, no contexto de integração econômica entre os dois países em decorrência do Acordo de Complementação Econômica, que estabeleceu cotas de comércio de veículos, peças e componentes, ampliou a flexibilidade do comércio de componentes intra-empresa, estimulando a importação argentina de veículos CKDs produzidos no Brasil.

0,1%, objetivando estimular o consumo e a produção. Entretanto, as montadoras se aproveitaram da abertura do decreto para incluir outros veículos nesta categoria, como comerciais leves. A partir do decreto, a produção e as vendas de carros populares começaram a crescer. Segundo Almeida et. al. (2006:10):

a especialização produtiva de veículos de pequeno porte estimulou o desenvolvimento de produtos no espaço nacional, refletindo positivamente na cadeia automobilística, por um lado, devido à geração de capacitações locais, uma vez que a atividade inovativa dessa indústria está fortemente relacionada ao conhecimento tácito, derivado de processos de aprendizado e rotinas desenvolvidos internamente às firmas, e, por outro, em virtude do aumento do índice de conteúdo local através das compras domésticas de peças e componentes.

Em 1995, dois anos após o decreto, os carros populares passaram a representar 53,8% da produção:

Ano	Popular	Outros	Total	Popular/Total (%)
1992	83.335	496.331	579.666	14,4
1993	201.292	649.270	850.562	23,7
1994	447.863	527.834	975.697	45,9
1995	595.845	511.344	1.107.189	53,8

Fonte: Extraído e adaptado de ANDERSON (1999).

Entre 1994 e 1995, as relações entre governo e as empresas se deterioraram. Unilateralmente, em setembro de 1994, o governo Itamar (1992-1994) decidiu modificar o imposto de importação, adiantando o cronograma da Tarifa Externa Comum do Mercosul, fixando-o em 20%, visando combater os problemas de desabastecimento do mercado interno (ANDERSON, 1999). No início de 1995, a Câmara do Setor Automotivo se reuniu para discutir o estabelecimento de um cronograma de redução da alíquota de impostos de importação mais gradual. Em 6 de fevereiro de 1995 foi assinado o Terceiro Acordo, que definiu: a proibição da importação de veículos, componentes, peças e pneus usados; as alíquotas de importação em 32% em 1995, 30% em 1996, 28% em 1997, 26% em 1998, 24% em 1999, 22% em 2000 e 20% em 2001; a depreciação de bens de capital novos, máquinas e equipamentos; a reavaliação da estrutura do IPI sobre automóveis; a formação de grupos de trabalho para a discussão de temas como as relações trabalhistas e as alíquotas de importação dos componentes, peças e insumos; a definição de uma política comum do regime automotivo em todo

Mercosul; a expansão dos programas de qualidade, tecnologia e produtividade; a avaliação das regras de consórcios e financiamento; a articulação de *joint ventures* no segmento fornecedor; e medidas para a renovação da frota e incentivos ao carro a álcool (BRASIL, 1995a). Em 1995, através do Decreto nº 1.391, o imposto de importação foi elevado para 32%, seguindo o cronograma estabelecido pelo Terceiro Acordo, porém, as discussões nas Câmaras foram encerradas pelo Governo FHC.<sup>108</sup>

Para a análise dos resultados dos acordos automotivos nos baseamos nos dados da Anfavea e da pesquisa de Patrícia Anderson (1999), que se valeu dos dados das instituições do governo, como a Receita Federal, e dos trabalhadores, como o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Anderson (1999) analisou o impacto dos três acordos automotivos na arrecadação do IPI e concluiu que a renúncia fiscal do Estado foi compensada pelo aumento da produção e, conseqüentemente, da arrecadação. Em 1990, o governo arrecadou 1,187 bilhão de reais e, em 1995, este valor subiu para 1,657 bilhões, desqualificando a críticas que alegavam que a renúncia fiscal do Estado causada pelos acordos acarretaria perda de receitas do governo estadual e federal e não seria compensada pelo aumento da produção e das vendas (ANDERSON, 1999; SAKER, 2006). No que se refere à redução dos preços dos veículos, Anderson (1999) afirmou que os dados confirmam que houve uma retração, ainda que influenciada por outros motivos, e, mesmo após o fim dos acordos, os preços foram mantidos.

Sobre as metas de produção, em 1993, 1994 e 1995 elas foram atingidas, todavia, como podemos observar na Tabela 3.2 o setor não a cumpriu em 2000, alegando as crises de finais da década de 1990.

Tabela 3.2 – Metas de Produção nos Acordos Setoriais e Produção Total		
	Meta (em unidade)	Produção Total (em unidade)
1993	1.200.000	1.391.435
1994	1.350.000	1.581.389
1995	1.500.000	1.629.008
2000	2.000.000	1.605.848

Fonte: ANFAVEA. (2015).

<sup>108</sup> Apesar da concretização do Terceiro Acordo, as tensões ficaram evidentes. Entre governo e empresariado devido à anterior redução dos impostos sem a consulta ao setor e entre governo e trabalhadores devido ao aumento do IPI sobre carros populares de 0,1% para 8%, que reduzia o consumo e, como resultado, o poder de barganha dos trabalhadores (BEDÊ, 1997).

A meta de geração 4 mil empregos nas montadoras não foi alcançada. Entre 1991 e 1995, o número de empregos diretos no setor montador foi reduzido em 9,5 mil e no setor fornecedor em 41,5 mil, isto é, praticamente 50 mil postos de trabalho fechados no setor (ver Tabela 2.5 e 2.6). Anderson (1999) ainda afirmou que a meta do reajuste salarial também não foi atingida e Shapiro (1996), por seu turno, ressaltou que do ponto de vista dos trabalhadores, as câmaras setoriais foram um fracasso. Entre 1990 e 1993, a produção cresceu 80%, empregando 11% a menos. Além da não alteração sobre a taxa de empregos, como acordado nas câmaras, não ocorreu aumento salarial real.

Já a avaliação sobre as metas de investimento de 20 bilhões de dólares se torna mais complexa devido ao impacto da política posterior do governo FHC. Entre 1993 e 1995, somente as montadoras haviam investido 4 bilhões de dólares, dos 10 bilhões que lhe eram cabidos. Já no governo FHC, entre 1996 e 2000, as montadoras investiram 17 bilhões de dólares (ANDERSON, 1999).

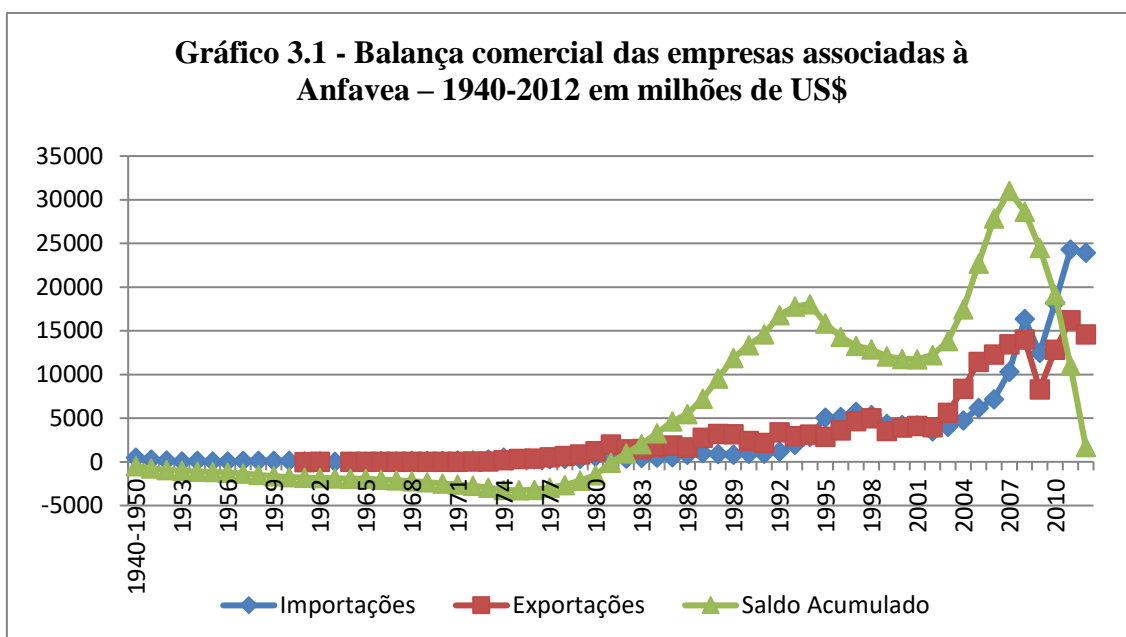
Como resultado, observamos que o governo e o capital externo se beneficiaram dos acordos, o primeiro na arrecadação, enquanto o segundo no aumento da produção. Novamente, a política tarifária para o setor automotivo privilegiou o setor montador em detrimento do setor fornecedor. Enquanto o primeiro passou a gozar de altas tarifas para a importação de automóveis, o segundo sofreu com tarifas de importação de peças e componentes especialmente baixas. O dólar barato estimulou as importações, que tornava as indústrias nacionais cada vez menos competitivas no mercado e sem condições de investir (WERNECK, 2014a). A própria Anfavea (2006:73), reconheceu que o setor fornecedor não estava preparado para a abertura econômica engendrada na década de 1990: "Empresas brasileiras tradicionais, como Metal Leve, fundada em 1949, e Cofap, criada em 1950, acabaram sob controle de companhias estrangeiras".

Por fim, os acordos não conseguiram reverter o aumento das importações. Apenas nas empresas ligadas à Anfavea, o setor passou de superavitário, entre 1990 e 1993, para deficitário a partir de 1994 (ver Tabela 3.3 e Gráfico 3.1). No setor fornecedor, durante o período dos acordos setoriais, a balança permaneceu superavitária, embora seja nítido o crescimento das importações a partir de 1992 (ver Tabela 3.4 e Gráfico 3.2). Werneck (2014a), por seu turno, atestou que as montadoras ainda remeteram boa parte do lucro obtido para o exterior, o que se configurou como transferência de capital e desequilibrava a balança de pagamentos do país.



Tabela 3.3 - Balança comercial das empresas associadas à Anfavea – 1940-2012 em milhões de US\$			
Ano	Importação	Exportação	Saldo Acumulado
1940-1950	491	-	-491
1951	258	-	-749
1952	181	-	-930
1953	62	-	-992
1954	118	-	-1.110
1955	51	-	-1.161
1956	60	-	-1.221
1957	125	-	-1.346
1958	144	-	-1.490
1959	124	-	-1.614
1960	138	-	-1.752
1961	57	1	-1.808
1962	41	2	-1.848
1963	37	-	-1.884
1964	29	2	-1.911
1965	29	3	-1.937
1966	88	6	-2.019
1967	73	2	-2.091
1968	126	2	-2.214
1969	121	4	-2.330
1970	140	9	-2.461
1971	151	14	-2.599
1972	178	56	-2.721
1973	290	70	-2.941
1974	483	221	-3.203
1975	301	351	-3.254
1976	326	393	-3.187
1977	302	530	-2.959
1978	366	668	-2.657
1979	339	845	-2.152
1980	596	1.221	-1.527
1981	540	1.994	-72
1982	400	1.446	974
1983	443	1.490	2.022
1984	488	1.751	3.285
1985	533	1.873	4.626
1986	815	1.683	5.494
1987	999	2.756	7.251
1988	890	3.192	9.553
1989	832	3.175	11.896
1990	933	2.409	13.373
1991	937	2.173	14.610
1992	1.186	3.376	16.800
1993	1.979	2.965	17.786
1994	2.866	3.139	18.058
1995	5.074	2.864	15.848
1996	5.141	3.608	14.315
1997	5.718	4.688	13.285
1998	5.377	5.004	12.892
1999	4.359	3.528	12.061
2000	4.215	3.953	11.799
2001	4.199	4.132	11.732
2002	3.483	3.959	12.208
2003	4.020	5.641	13.829
2004	4.750	8.383	17.462
2005	6.191	11.442	22.713
2006	7.150	12.308	27.871
2007	10.327	13.461	31.005
2008	16.372	14.012	28.645
2009	12.459	8.318	24.504
2010	18.247	12.843	19.100
2011	24.301	16.230	11.029
2012	23.942	14.600	1.687

Elaboração própria a partir dos dados da Anfavea (2015).

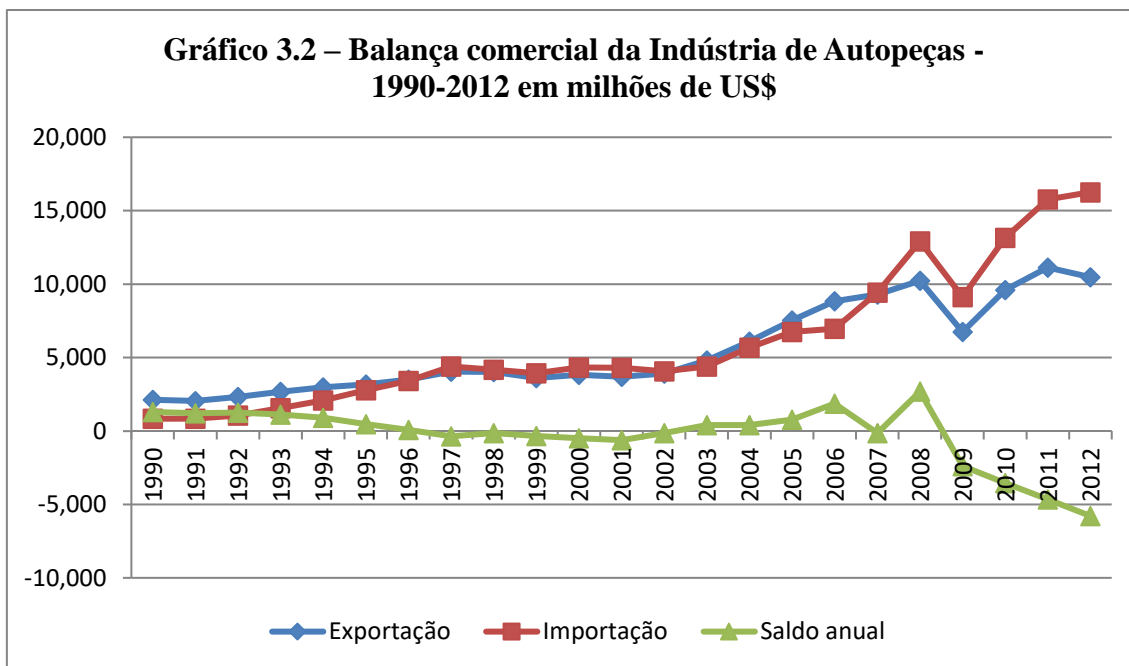


Elaboração própria a partir dos dados da Anfavea (2015).

**Tabela 3.4 – Balança comercial da Indústria de Autopeças – 1990-2012 em milhões de US\$**

Ano	Importação	Exportação	Balança
1990	837	2.126	1.289
1991	843	2.047	1.204
1992	1.059	2.312	1.252
1993	1.549	2.665	1.115
1994	2.073	2.985	912
1995	2.789	3.162	472
1996	3.422	3.509	86
1997	4.394	4.041	-352
1998	4.175	4.031	-143
1999	3.925	3.598	-327
2000	4.323	3.831	-491
2001	4.303	3.687	-616
2002	4.057	3.907	-149
2003	4.400	4.814	413
2004	5.689	6.084	394
2005	6.754	7.522	767
2006	6.974	8.847	1.873
2007	9.435	9.301	-133
2008	12.915	10.228	2.687
2009	9.124	6.740	-2.383
2010	13.149	9.602	-3.546
2011	15.777	11.133	-4.643
2012	16.258	10.471	-5.787

Elaboração própria a partir dos dados do Sindipeças (2013).



Elaboração própria a partir dos dados do Sindipeças (2013).

### 1.2.2- O NRA e a Guerra Fiscal

Entre as transformações que ocorreram no setor automotivo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cremos que três foram cruciais para a trajetória do setor. Em primeiro lugar, se consolidou o Mercosul, alterando as estratégias das montadoras que procuraram ampliar a complementação das linhas de produção presentes nos países do bloco comercial, eliminando a duplicação da produção de determinados veículos. Por exemplo, no Brasil a especialização era em automóveis compactos, de menor valor unitário, maior escala de produção, e em veículos pesados, como caminhões e ônibus, enquanto a Argentina se especializou em carros de passeio maiores e mais luxuosos (BEDÊ, 1997).

Em segundo lugar, as empresas do setor automotivo adotaram como estratégia de investimento a contínua busca por redução de custos e incertezas e aumento da flexibilidade, produtividade e lucros, se expandindo para regiões da América Latina, Leste Europeu e Sudeste Asiático. Deste modo, procurou-se reduzir custos em matérias-primas e acesso ao mercado, enquanto se ampliava a utilização de robôs e maquinarias que reduziam custos com a mão de obra, tanto em plantas antigas quanto em novas. Passou também a existir a produção complementar e a especialização da produção em

um determinado tipo de veículo, enquanto os demais eram importados. As novas plantas montadoras adotaram um sistema modular em que fornecedores dividiam os riscos e os investimentos com as montadoras e assumiam mais responsabilidades, além de estarem fisicamente próximas das montadoras. As subsidiárias passaram a ser integradas aos projetos da matriz, cerceando sua autonomia em realização projetos de P&D próprios (COSTA, 2008).

Outra característica do setor foi a transferência de custos de P&D das montadoras para as fornecedoras. A montadora projeta e especifica as características de desempenho e físicas que cada componente deve ter, mas o desenvolvimento deles é feito em conjunto com os fornecedores escolhidos. Para o fornecedor, a vantagem deste processo é que ele se torna o fornecedor exclusivo daquela parte ou sistema por todo o ciclo de vida do veículo, reduzindo riscos de mercado, apesar do aumento dos custos e das responsabilidades em P&D. Por fim, este processo resultou numa maior verticalização do setor automotivo e uma reestruturação, aumentando a concentração de mercado, em que empresas com maior capacidade tecnológica e competitiva ganham maiores parcelas de mercado (COSTA, 2008).

Num contexto em que o governo abriu a economia e desregularizou os fluxos de IDE, o Brasil, possuindo potencial de expansão e mão de obra mais barata que os países desenvolvidos se tornou um dos alvos preferenciais para o capital excedente, tanto o especulativo quanto o produtivo (DULCI, 2015). O fluxo de IDE a partir de 1995 se dirigiu para os setores industrial e de serviços e principalmente onde as empresas multinacionais possuíam maior presença, como no setor automotivo. Em geral, no segmento fornecedor, o IDE ocorreu por meio de compra ou de fusões entre empresas já estabelecidas, em especial as de capital nacional em dificuldades (ARBIX, 2000).

Por fim, ocorreu o lançamento do Novo Regime Automotivo Brasileiro (NRA). O NRA surgiu como resposta à criação de um regime automotivo pela Argentina, com o objetivo de proteger o setor, concedendo estímulos para a produção local, como cotas de importação e alíquotas de 2% sobre a importação de autopeças e bens de capital, contanto que, para cada dólar importado, outro fosse exportado em produtos automotivos (BEDÊ, 1997). Como resultado, a Argentina passou a atrair muito mais investimentos externos que o Brasil, e o governo brasileiro, temendo ser superado pelo país vizinho, procurou a conformação de um regime automotivo nacional, através da Lei nº 9.449 e do Decreto nº 1.863.

A primeira teve origem na Medida Provisória nº 1235, de 14 de dezembro de 1995, que reduziu o imposto de importação em 90% sobre máquinas, equipamentos, moldes e instrumentos de controle de qualidade, matérias-primas, componentes, peças, conjuntos e pneumáticos; e em até 50% sobre a importação de veículos completos, peças, componentes e conjuntos (BRASIL, 1995c). A Medida Provisória nº 1.235 foi consolidada na Lei nº 9.449 (BRASIL, 1997c).

Já o Decreto nº 1863 foi uma reedição do Decreto nº 1.761, de 26 de dezembro de 1995, que regulou a participação das empresas nestas operações de importação com tarifas reduzidas (BRASIL, 1996a). As empresas beneficiárias seriam as produtoras de veículos e carrocerias e as fornecedoras de peças, componentes e conjuntos, instaladas no país ou que viessem a se instalar (chamadas de *newcomers*). Para a importação de bens de capital, a redução definida era de 90% do imposto. Para insumos, seria de 85% em 1996, 70% em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999, prazo limite do programa.<sup>109</sup> Este decreto estabelecia que para cada bem de capital produzido no país, a empresa poderia importar um bem de capital com redução de imposto, até 31 de dezembro de 1997. Após esta data, para cada um e meio bem de capital produzido no país, seria liberada a importação de um bem de capital com redução de imposto. Já para as aquisições de matérias primas, a proporção deveria ser de uma produzida para uma importada.<sup>110</sup> Este decreto ainda afirmou que em caso de prejuízo na produção nacional, seriam estabelecidos limites adicionais para a importação de bens de capital, autopeças e matérias-primas (BRASIL, 1995c).

O NRA foi elaborado pelo Estado e, diferentemente dos acordos das Câmaras Setoriais, não possuía a participação dos representantes do setor e dos trabalhadores. A política possuía vigência de 1995 a 1999, procurou atrair e consolidar novos investimentos e tinha como objetivos: a manutenção do funcionamento das empresas já instaladas no país, sendo as montadoras vistas como instrumento de modernização industrial e reestruturação tecnológica; a atração de novas companhias; a construção de novas plantas; a reestruturação através dos processos de fusão e aquisição; e a produção de 2,5 milhões de veículos em 2000 (ARBIX, 2000; BELIEIRO JR. 2012).

---

<sup>109</sup> Posteriormente, o decreto nº 2.072, de 14 de novembro de 1996, irá modificar as alíquotas de importação de insumos para 70% em 1996, 55% em 1997 e 40% para 1998 e 1999. BRASIL. (1996c).

<sup>110</sup> Para as *newcomers*, as proporções seriam calculadas com base num período de três anos, contendo um índice mínimo de nacionalização de 60% e considerando os insumos originários do Mercosul como nacionais para a apuração deste valor (BRASIL, 1995c).

Assim, o NRA procurou estimular o IDE através da redução de impostos de importação sobre de capital, matérias-primas, autopeças e veículos, desde que respeitadas certas proporções entre os volumes de compras domésticas, de exportações e de importações. O Brasil havia se tornado atrativo para os investimentos das montadoras devido à estabilidade econômica; à presença de uma política de incentivos, o NRA; à possibilidade de exportação dentro do Mercosul; e à existência de um mercado consumidor com potencial de expansão, uma infraestrutura energética e portuária para a produção e exportação, de mão de obra barata e de insumos intermediários, como aço e energia (DULCI, 2015).

A anterior eliminação da distinção constitucional entre empresa de capital nacional e empresa de capital estrangeiro foi fundamental para o sucesso da política, pois o BNDES concedeu financiamento a todos os segmentos do setor automotivo, estimulando a aquisição de máquinas e equipamentos. Em 1991, o setor automotivo que representava 0,1% dos desembolsos do banco, passando para 37,8% em 2000. Entre 1995 e 2001, o BNDES participou como financiador de 12 dos 22 projetos de novos investimentos no país, seja na modernização das linhas de produção, seja no financiamento de novos motores ou modelos (BELIEIRO JÚNIOR, 2012). Para a atração de novas montadoras o BNDES desembolsou 15,2 bilhões de dólares (DULCI, 2015).

Dois tipos de protestos emergiram ainda no processo de formulação do NRA. O primeiro tipo envolvia os governadores das regiões menos industrializadas do país. Eles afirmaram que o regime iria novamente concentrar os investimentos da indústria automotiva na região sudeste, que já era a mais industrializada - e este foi um dos motivos da demora da MP nº 1.235 ser transformada na Lei nº 9.449. Após meses de negociações, foi lançada a Medida Provisória nº 1.532-2, em 13 de fevereiro de 1997, que estabelecia regimes de incentivos especiais para as empresas que viessem a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, definindo como prazo limite o dia 31 de maio de 1997 para a habilitação de novas montadoras ao programa (BRASIL, 1997a). A medida provisória foi transformada na Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, ampliou as vantagens destinadas pela Lei nº 9.449, e somente após garantido os incentivos adicionais para as regiões supracitadas que a Lei nº 9.449 foi aprovada. Para as montadoras, concedeu a redução de 100% do imposto de importação incidente na importação de máquinas e equipamentos, redução de 90% do imposto de importação sobre matérias-primas, peças, componentes e conjuntos e redução de 50% de imposto na

importação de veículos. Para as fornecedoras, a lei garantiu a redução de 50% do IPI sobre a aquisição de máquinas e equipamentos, redução de 45% do IPI sobre matérias-primas, peças, componentes e conjuntos e isenção de IOF e do imposto de renda para as empresas instaladas ou que viessem a se instalar até 31 de dezembro de 1999 nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 1997b).<sup>111</sup>

O segundo protesto se deu na OMC, realizado por países contrários à política e por empresas que se viam excluídas dos incentivos.<sup>112</sup> O Japão entrou com um pedido de consultas sobre o NRA, sendo seguido pela Coreia do Sul, EUA, União Europeia e Canadá. Neste período, as medidas do NRA foram consideradas inconsistentes com as obrigações assumidas na OMC. Para abrandar as reclamações, o governo federal lançou dois decretos estabelecendo cotas de importação das montadoras europeias, sul-coreanas e japonesas.<sup>113</sup>

Ambas as leis que regularam o NRA vigoraram até 31 de dezembro de 1999. Dezesesseis montadoras, cento e cinquenta fornecedoras e vinte e nove empresas de outros setores produtivos aderiram à política, que foi um elemento a mais para a deflagração da chamada “Guerra Fiscal”. Os governos estaduais, na tentativa de criar diferenciais que objetivam a atração de incentivos privados, se valeram de medidas distintas como o fornecimento de crédito subsidiado, investimento em infraestrutura e isenção ou redução de impostos estaduais e municipais.

Segundo o conceito de Alves (2001), guerra fiscal é o processo pelo qual os governos estaduais, através de estímulos distintos, procuraram intervir no procedimento privado de alocação espacial, seja no deslocamento de plantas existentes ou na

---

<sup>111</sup> O Decreto nº 2.179 regulamentou a redução dos impostos prevista na Lei nº 9.440, estabelecendo as formas de habilitação das empresas, a proporção entre as aquisições de bens de capital produzidos nacionalmente e os importados, e definiu que os insumos produzidos no Mercosul seriam contabilizados no índice médio de nacionalização, cujo mínimo era de 60%. Para as newcomers, a taxa era menor, de 50% nos quatro primeiros anos, subindo para 60% a partir de 2001, exceto para a produção de motocicletas, que era de no mínimo 60% nos três primeiros anos, subindo para 70% posteriormente (BRASIL, 1997d).

<sup>112</sup> A implementação do Plano de Metas de JK não teve que se preocupar com as restrições impostas pelo GATT. Havia diversas exceções abertas aos países em desenvolvimento e, mesmo os países desenvolvidos utilizaram, em escala variável, o protecionismo em setores econômicos considerados estratégicos. Na década de 1980, durante a Rodada Uruguai, os países desenvolvidos adotaram uma postura diferente com os países em desenvolvimento, resultado da ascensão do pensamento neoliberal e da queda da aceitação das teorias que sustentaram as políticas de industrialização via substituição de importações. Após a Rodada Uruguai e o estabelecimento da OMC em 1995, o emprego de medidas protecionistas se tornou mais restrito (HOLANDA FILHO, 2003).

<sup>113</sup> O Decreto nº 1.987 alterou a alíquota de importação sobre uma cota de 50 mil veículos pelo prazo de um ano e distribuíu a quantidade de veículos produzidos pelo Japão, Coreia do Sul e União Europeia a serem importados pelo Brasil (BRASIL, 1996b). Posteriormente, o Decreto nº 2.307, de 20 agosto de 1997, estabeleceu que mais 50 mil veículos destes países poderiam ser importados com desconto na alíquota de importação de 50% (BRASIL, 1997e).

instalação de novas unidades.<sup>114</sup> Durante a ditadura militar, o governo federal centralizou o controle sobre as contas dos estados e municípios e a fiscalização dos programas de desenvolvimento, o que os impedia de buscarem fontes alternativas de financiamento. A Constituição de 1988 garantiu a descentralização da arrecadação tributária, atribuindo o poder de cada estado de fixar de forma autônoma as alíquotas do ICMS, ampliando a base da receita estadual e incorporando os antigos impostos únicos sobre minerais, energia elétrica, combustíveis, serviços de transporte intermunicipal e interestadual e comunicações. A maior autonomia financeira, em um contexto de expansão das medidas neoliberais e de abandono das políticas industriais ativas e dos instrumentos de coordenação interregional, permitiu o avanço dos governos estaduais sobre estes espaços (ALVES, 2001, DULCI, 2002, DULCI, 2015).

No setor automotivo esta questão atingiu uma escala maior na mídia, que pode ser explicada devido ao montante dos investimentos, das concessões estaduais e da concentração temporal destes processos e em razão da ação do governo federal, que adotou uma postura de não intervenção, distinta de períodos anteriores (ARBIX, 2000, IBÁÑES, 2005).<sup>115</sup>

Entre os incentivos utilizados pelos governos estaduais e municipais como contrapartida para a instalação local das empresas estavam a doação de parte ou de todo o terreno; a construção da infraestrutura viária e logística; a isenção de taxas locais e de impostos estaduais por, ao menos, dez anos; a concessão de empréstimos através de fundos ou bancos estatais a taxas inferiores às de mercado; e, algumas vezes, a isenção de impostos na importação de peças (ARBIX, 2002; LOPES, 2006).

Arbix (2002) identificou quatro fases distintas na evolução dos incentivos oferecidos pelos governos locais às empresas. Sendo as três primeiras uma escalada de oferta de incentivos pelos governos estaduais e, a quarta, atingindo o governo federal. Na primeira fase, que se estendeu do lançamento do NRA até 1996, o nível de disputa consistiu em oferecer incentivos locais para favorecer o deslocamento industrial, como

---

<sup>114</sup> O processo de guerra fiscal é tido como permanente, na medida em que existe desde a década de 1960, através da operacionalização dos programas estaduais, ainda que os incentivos tenham variado de acordo com o período e não se restringindo ao setor automotivo. Por exemplo, no início da década de 1990, quase todos os Estados possuíam fundos e programas de incentivos que visavam à industrialização e no setor têxtil ocorreu a transferência de plantas do sul e do sudeste para o nordeste (ALVES, 2001, DULCI, 2002).

<sup>115</sup> Nas palavras de Arbix (2000:11): “Na verdade, a passividade do governo federal em relação ao balizamento das políticas industriais estaduais permitiu que a maioria dos governadores se envolvesse na guerra fiscal, defendida como recurso disponível para a atração de novas fábricas, e eficiente para a diminuição de desigualdades seculares”.



nos casos da VW em Resende e da Mercedes em Juiz de Fora. No primeiro caso, Rio de Janeiro e São Paulo disputaram a planta da VW e, ao final, a empresa optou por instalar-se em Resende, no Rio. No segundo, quando a Mercedes-Benz anunciou sua intenção de investir no Brasil, a empresa apontou como cidades preferenciais Juiz de Fora em Minas Gerais e Joinville em Santa Catarina. Posteriormente, Campinas entrou na disputa, o que levou Minas a ampliar os incentivos destinados à empresa, reformulando o Fundo de Incentivo a Industrialização (FIND) e criando o Fundo de Desenvolvimento das Indústrias Estratégicas (FUNDIEST). Por fim, a empresa selecionou Juiz de Fora. A empresa se comprometeu a investir 845 milhões de reais entre 1996 e 2000 e empregar mão de obra local, gerando 1.500 empregos diretos. Como contrapartida dos governos estadual e municipal, ficaram estabelecidas: a doação de um terreno no valor estimado de 50,5 milhões de reais a empresa, a responsabilidade municipal e estadual de criação da infraestrutura necessária - como as licenças ambientais e judiciárias, pavimentação, coleta de lixo e tratamento de esgoto, fornecimento de água, energia, gás e telefone -, a isenção de impostos municipais por dez anos e a disponibilidade dos fundos do FIND e do FUNDIEST para a empresa.

A segunda fase teve início com a ofensiva do governo de Jaime Lerner (1995-2002) no Paraná, em 1996, que ampliou os incentivos oferecidos, atraindo a VW-Audi, a Chrysler e a Renault e a fábrica de motores da Chrysler-BMW.<sup>116</sup> Os recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) paranaense foram utilizados para qualificar trabalhadores para o setor e o Estado participou diretamente como investidor. Por exemplo, no acordo com a Renault, além dos incentivos dados para a empresa, como terrenos, investimentos na infraestrutura, créditos, isenções e incentivos fiscais, o governo estadual investiu 140 milhões de reais (OLIVEIRA, 2003).

A terceira fase se iniciou em 1997, quando o governo gaúcho ofereceu 310 milhões de dólares à GM a título de capital de giro; a doação de terrenos e de uma área portuária exclusiva; a construção da infraestrutura; o financiamento dos investimentos das fornecedoras; incentivos fiscais e isenção de impostos e taxas municipais; entre outros benefícios. A prefeitura de Gravataí isentou a GM do IPTU por 30 anos.

---

<sup>116</sup> Em sua dissertação, Oliveira (2003), apontou que as entidades empresariais locais do Paraná não foram chamadas para participar das discussões acerca da atração de novas montadoras, ainda que não houvesse um consenso sobre o tema no interior da classe empresarial, pois parte do empresariado se mostrou favorável às medidas do governo estadual, uma vez que acreditava que produção de peças e componentes ficaria sob encargo dos produtores nacionais.

A quarta, por fim, foi quando a Bahia, governada por Antônio Carlos Magalhães, incluiu benefícios fiscais municipais, estaduais e federais. Em 1998, a Ford firmou um acordo com o governo gaúcho, envolvendo as medidas clássicas de incentivos creditícios e infraestruturais para a instalação de uma planta em Guaíba, região metropolitana de Porto Alegre. O Rio Grande do Sul já havia investido 48 milhões para a instalação da Ford. No ano seguinte, o novo governo, liderado pelo PT, procurou renegociar alguns pontos, o que levou a Ford a suspender a sua decisão. Isto abriu uma janela de oportunidade para a Bahia oferecer mais incentivos para a instalação da Ford naquele estado. A bancada baiana no Congresso pressionou para que o governo federal prorrogasse a validade da Lei nº 9.440. Recebendo benefícios estaduais e federais, a Ford mudou-se para Camaçari (SILVA, 2002).

Após 1997, a guerra fiscal perdeu espaço na mídia, uma vez que a maioria dos grandes projetos já estava em andamento. Entretanto, as disputas entre os estados permaneceram, como exemplificados pelos usos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, instrumento utilizado entre os estados no Supremo Tribunal Federal para contestar incentivos oferecidos por um estado a uma empresa (ALVES, 2001).

Como resultados, o NRA foi responsável por uma nova onda de investimentos externos no setor automotivo brasileiro. O regime conseguiu com que montadoras já estabelecidas no país investissem na equiparação de suas plantas através da importação de máquinas e equipamentos, além de trazer outras montadoras como as japonesas Honda e Mitsubishi e as europeias Peugeot e Renault. As montadoras também introduziram processos de reestruturação produtiva e organizacional e ampliaram a mecanização (ALMEIDA et. al. 2006, LOPES, 2006). De acordo com os dados da ANFAVEA (2015), disponíveis na tabela 3.5, após o lançamento do NRA, o volume de investimentos do setor automotivo saltou de cerca de 1,3 bilhão de dólares em 1994, para 2,4 bilhões em 1996, 2,1 bilhões em 1997 e 2,4 bilhões em 1998, declinando em seguida.

Sobre os efeitos do NRA e a instalação de novas empresas, a Anfavea (2006:31) afirmou que:

Cidades como Gravataí, RS, Camaçari, BA, São José dos Pinhais, PR, Resende, RJ, e Catalão, GO, entraram para o mapa dos pólos automobilísticos brasileiros numa disputa nunca vista antes por parte dos governos, interessados no desenvolvimento que as novas fábricas e seus investimentos pudessem trazer.

3.5 – Faturamento e investimento da indústria automotiva em US\$ milhões				
Ano	Montadoras		Fornecedoras	
	Faturamento	Investimento	Faturamento	Investimento
1966	909	-	-	-
1967	974	-	-	-
1968	1.177	-	-	-
1969	1.399	-	-	-
1970	1.642	-	-	-
1971	2.038	-	-	-
1972	2.544	-	-	-
1973	3.518	-	-	-
1974	4.776	-	-	-
1975	5.929	-	-	-
1976	6.260	-	-	-
1977	6.578	-	3.347	325
1978	7.443	-	4.415	227
1979	7.397	-	4.897	265
1980	7.240	520	5.287	284
1981	6.794	671	4.351	226
1982	7.643	558	4.986	271
1983	5.613	407	3.758	189
1984	5.921	312	4.819	232
1985	7.147	517	5.541	254
1986	7.533	576	6.637	430
1987	9.399	657	8.338	440
1988	11.888	637	10.462	628
1989	14.855	671	15.544	1.061
1990	12.650	995	12.244	987
1991	10.921	938	9.848	764
1992	13.084	945	10.122	715
1993	16.525	967	13.222	702
1994	22.755	1.311	14.376	883
1995	24.155	1.800	16.548	1.247
1996	26.203	2.438	16.122	1.296
1997	29.097	2.158	17.458	1.798
1998	27.549	2.454	14.853	1.580
1999	16.365	1.883	11.213	1.020
2000	20.071	1.745	13.309	1.100
2001	17.711	1.825	11.903	798
2002	15.721	1.042	11.309	260
2003	18.086	748	13.330	532
2004	26.168	820	18.548	843
2005	34.182	1.180	25.263	1.413
2006	41.128	1.572	28.548	1.300
2007	58.201	2.136	35.064	1.385
2008	73.519	3.197	40.992	2.104
2009	68.319	2.721	37.895	631
2010	92.502	3.872	49.767	2.156
2011	105.401	5.339	54.512	2.418
2012	93.929	5.347	41.818	1.891

Elaboração própria a partir dos dados da Anfavea (2015).

E continuou:

Outras cidades brasileiras assistem, entusiasmadas, à chegada das novas automobilísticas. É o caso de Anápolis, GO, que está recebendo inúmeros empreendedores e negociando a instalação de terminal aeroportuário de carga para a demanda esperada com a fábrica da Hyundai, cujo funcionamento está previsto para o fim deste ano. Quem não quer? (ANFAVEA, 2006:35).

Talvez, não caiba à associação das empresas uma visão mais crítica a respeito dos custos criados por estas disputas entre os governos estaduais pelos investimentos das montadoras, tal qual fizeram Arbix (2000 e 2002), Alves (2001) e Dulci (2002).

Para Arbix (2002), a guerra fiscal entre os governos estaduais e municipais foi uma competição de desperdício, em que as melhorias do bem-estar social em longo prazo pareciam ser insignificantes e acarretaram consequências perversas para outras regiões. Os custos para o governo e a população foram altos e as contrapartidas das empresas, além de superestimada pelo governo, eram incertas e indefinidas. Alves (2001) e Dulci (2002) concordam que, uma vez que o Brasil já havia sido escolhido como destino para os investimentos, não havia a necessidade dos Estados e municípios disputarem entre si. Segundo Alves (2001), apenas nos casos da Mercedes-Minas Gerais, GM-Rio Grande do Sul e Renault-Paraná, o custo fiscal total para o Brasil foi de 1,8 bilhões de reais.<sup>117</sup> Ou seja, praticamente o montante investido durante o ano de 1995 (ver Tabela 3.5). Dulci (2002), por seu turno, afirmou que as montadoras multinacionais saíram como as verdadeiras vencedoras da guerra fiscal. As empresas nacionais perderam por não receber incentivos e as pequenas e médias empresas permaneceram com a mesma carga tributária, extremamente mal distribuída.

Estudos mais recentes, como os de Almeida et al. (2006) e Lima (2016), afirmaram que o NRA não foi capaz de transformar a inserção do Brasil no mercado externo, não estimulou a capacitação de mão de obra; não foi capaz de promover a P&D; e permitiu às empresas aumentarem as economias de escala combinando a produção doméstica com as importações interfirmas. Deste modo, nos acordos entre montadoras e governos locais ocorreu um processo de total subordinação das políticas de desenvolvimento dos governos das empresas aos interesses das empresas multinacionais.<sup>118</sup> Apesar de serem passíveis de renegociação - tal como ocorreu entre o

---

<sup>117</sup> Isto que diversos custos diretos e indiretos não puderam ser auferidos pela economista, o que pode significar um valor ainda maior.

<sup>118</sup> Segundo Arbix (2002), o contexto permitiu a subordinação dos Estados em relação às montadoras. De um lado, o Ministério do Desenvolvimento foi constringido pelas diretrizes do Ministério da Fazenda,

Rio Grande do Sul e a GM, o Rio Grande do Sul e a Ford e entre Paraná e Renault -, os acordos não possuíam referências precisas sobre o impacto na arrecadação de impostos e nem estabeleciam o número de empregos gerados ou elementos de aprendizagem, qualificação e transferência de tecnologia. Os novos investimentos eram em plantas altamente modularizadas, com novas tecnologias e técnicas organizacionais, voltadas para reduzir o investimento em P&D e concebidas exatamente para empregarem o menor número possível de trabalhadores:

as grandes empresas multinacionais do setor salvo em alguns casos excepcionais, realizam suas principais atividades de P&D em suas matrizes na Europa e nos EUA, onde já possuem sistemas nacionais de inovação adequados, não havendo interesse por parte destas empresas em realizarem importantes investimentos nesta área em países como o Brasil (LOPES, 2006:139).<sup>119</sup>

Uma diferença chamativa do NRA em relação às Câmaras, é que o primeiro não tocou em temas como metas de emprego ou estabelecimento de aumento salarial. Na justificativas para a atração das empresas estavam a diminuição das desigualdades regionais e da pobreza, a ampliação da oferta de empregos, a geração de efeitos de encadeamento na economia local e a modernização do país através da tecnologia estrangeira. As perspectivas dos governos estaduais com relação à geração de empregos diretos e indiretos pela instalação das plantas automotivas se mostraram superestimadas. Por exemplo, no caso de Resende, o governador do Rio de Janeiro anunciou que a instalação da empresa provocaria a geração de 30 mil postos de trabalho, mesmo que as estimativas da VW não ultrapassassem 1,5 mil postos de trabalho diretos. Com a divulgação dos postos de trabalho, diversas pessoas migraram para a região, o que ampliou alguns problemas sociais. Paralelamente, as novas unidades tendiam a promover o fechamento de postos nas antigas instalações, como ocorreu nas plantas da Ford e na VW instaladas em São Paulo (ARBIX, 2002). Segundo os dados

---

não permitindo uma coordenação da esfera federal. De outro, os governos estaduais e municipais, com maior autonomia fiscal e tributária, desenvolveram projetos de modernização próprios, buscando melhorias em suas economias regionais, sem possuir, contudo, canais institucionalizados de comunicação com o setor produtivo e nem possuíam especialistas ou planejadores, capazes de formularem decisões de longo prazo. Deste modo, recorreram a instrumentos capazes de oferecer vantagens de curto e meio prazo.

<sup>119</sup> Segundo Lima (2016), apesar da forte tendência de concentrar os gastos em P&D na matriz, algumas montadoras passaram a descentralizar o desenvolvimento dos produtos, em especial os voltados para mercados em desenvolvimento, ampliando a participação das subsidiárias brasileiras em que o produto é desenvolvido na matriz, mas o design é brasileiro, como nos casos do Fiat Palio, GM Corsa e GM Celta.

disponibilizados nas tabelas 2.5 e 2.6, somente durante a vigência do NRA foram fechadas 17 mil vagas diretas nas montadoras e 25 mil nas fornecedoras.

Em termos de localização, antes do NRA, São Paulo e Minas Gerais concentraram a maior parte dos investimentos. Apesar de São Paulo permanecer como o maior receptor de investimentos, emergiram plantas em regiões menos desenvolvidas, como a Ford na Bahia e a Mitsubishi em Goiás. O mesmo processo se deu no segmento fornecedor de peças e componentes, com plantas se instalando no interior do estado de São Paulo ou em condomínios industriais, como no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul.<sup>120</sup>

Além de não arrecadar tributos, o governo investiu em infraestrutura e modernização para a chegada das empresas, sem haver um retorno à maior parte da população, resultando no fato de que muitos dos governadores que disputaram os investimentos estrangeiros de forma agressiva perderam para seus rivais nas eleições de 1998. Ademais, apesar dos altos investimentos do Estado, não havia garantia da permanência das empresas. O caso da Chrysler se tornou emblemático. A empresa instalada no Paraná cancelou suas atividades e acumulou uma dívida com o Estado, de 110 milhões de ICMS em 2001. O Paraná perdeu 315 milhões de dólares em investimentos e o município de Campo Largo teve que arcar com uma dívida social, devido à atração de pessoas em busca de emprego (OLIVEIRA, 2003).

De acordo com os dados da Tabela 3.3, durante os anos FHC, o setor montador se tornou deficitário, sendo o saldo negativo entre 1995 e 2002 de 5,8 bilhões de dólares. O mesmo ocorreu com o setor fornecedor, deficitário desde 1997 conforme os dados da Tabela 3.4. As exportações brasileiras permaneceram restritas em termos de mercados de destino, se direcionado principalmente para a Argentina e para o México, após o acordo bilateral, assim como as importações, predominantemente destes países.<sup>121</sup> Ainda assim, segundo os dados da Tabela 2.2, houve retração no número de veículos exportados entre 1995 e 1996, em relação a 1994. Em 1997, o Brasil bateu o recorde de veículos exportados, com 416 mil unidades, declinando nos anos seguintes.

---

<sup>120</sup> Além dos incentivos do NRA, Arbix (2002) destacou como razões para as montadoras terem optado pela desconcentração industrial, o baixo custo da mão de obra, a baixa participação sindical, a melhoria da rede estrutural do país em comparação com as décadas de 1950 e 1960 e as previsões de exploração das vantagens oferecidas pelo Mercosul.

<sup>121</sup> Carvalho e Oliveira (2010) destacaram o papel do NRA, em conjunto com os acordos bilaterais entre Argentina e Brasil e o regime automotriz argentino, na promoção da integração produtiva da cadeia automobilística no Mercosul. Enquanto os regimes atuaram no incremento dos investimentos e da produção, os acordos regularam o comércio entre os países. As empresas do setor adotaram estratégias de especialização em certos produtos e de complementaridade entre as filiais.

O NRA também não atingiu suas metas quantitativas, de 2,5 milhões de veículos em 2000. As razões podem ser encontradas nas crises externas e internas do final da década de 1990, na sobrevalorização do real que prejudicava as exportações, no aumento das importações, no baixo crescimento econômico e na queda da demanda interna devido ao desemprego. Após o recorde de produção de 2 milhões de unidades em 1997, em 2000 a produção foi de 1,7 milhões de unidades (ANFAVEA, 2015).

Nas fornecedoras, o impacto do NRA também foi sentido. No período, o setor fornecedor experienciava uma dinâmica particular, influenciada pelo avanço das sistemistas globais e dos maiores gastos em P&D pelas fornecedoras. (POSTHUMA, 1997). As fornecedoras de primeiro nível e, em alguns casos, até as de segundo, precisariam de alcance global, de desenvolver capacidades inovativas e design, de recursos financeiros e de certificados de qualidade para se manterem competitivas e, até mesmo, de administrar as fornecedoras do nível imediatamente inferior. As empresas mais capacitadas deixaram de oferecer componentes individuais, se organizando para oferecer às montadoras subconjuntos ou conjuntos montados completos, com o objetivo de aumentar o valor agregado de seus produtos e ampliar seu poder de negociação. Por outro lado, restou às fornecedoras de segundo ou terceiro nível, o fornecimento de componentes de baixo valor agregado às empresas de primeiro nível, causando uma divisão de interesses dentro do segmento fornecedor (SALERNO et. al., 1998, HUMPRHEY; MEMEDOVIC, 2003, FRAINER, 2010).<sup>122</sup>

O NRA focou na modernização das montadoras, cujo centro decisório nem se encontrava no país e grande parte, se não a totalidade, do desenvolvimento científico não era produzido localmente, significando a consolidação dos interesses das montadoras e fornecedoras estrangeiras em detrimento do setor fornecedor nacional,, composto essencialmente por pequenas e médias empresas, sem acesso ao mercado de capitais e defasado tecnologicamente (LIMA, 2016). Em 1994 a propriedade nacional representava 51,9% do setor fornecedor, caindo para 37,9% em 1998 e para 22,8% em 2001 (ANFAVEA, 2006).

---

<sup>122</sup> Estas transformações nas fornecedoras de peças e componentes levaram a uma reestruturação da indústria. Fusões e aquisições na década de 1990 levaram a criação das primeiras mega-fornecedoras, como a Delphi e a Visteon, responsáveis pelo design de sistemas completos para veículos, capazes de entregar nas mais distintas regiões e responsáveis pela administração dos demais fornecedores (HUMPRHEY; MEMEDOVIC, 2003). Surgiram também novas relações entre montadoras e fornecedoras, como o condomínio industrial, quando as unidades produtivas das fornecedoras se encontram dentro das “cercas da montadora” e o consórcio modular, quando as montadoras transferem para as fornecedoras diversas atribuições acerca da produção de veículos. Ver: Salerno et. al. (1998) e Arbix e Zilbovicius (1997).

Arbix (2000) afirmou que o setor fornecedor tendeu a uma concentração de capital, que absorveu praticamente todas as pequenas e médias empresas nacionais de autopeças, construídas ao longo de quarenta anos. O NRA aprofundou a desnacionalização do maior setor fornecedor da América Latina, permitindo que as empresas de capital nacional fossem incorporadas pelo capital estrangeiro (OLIVEIRA, 2003, LOPES, 2006). A Freios Varga é um caso exemplar deste processo. A empresa iniciou produzindo freios para o mercado de reposição, aplicando engenharia reversa sobre os componentes de outras empresas e, posteriormente, produzindo equipamentos originais. Em 1971, cedeu parte de suas ações para a Lucas Varity, confiando na tecnologia básica da empresa inglesa, enquanto manteve o controle acionário e se expandiu para o mercado externo. Em 1997, a inglesa comprou as ações restantes da família proprietária da Freios Varga (SALERNO et. al. 1998).<sup>123</sup> Segundo Humphrey e Memedovic (2003), em 1995, dez dos vinte maiores fornecedores de peças e componentes eram de propriedade nacional, mas já em 1998, sete destas empresas passaram para o controle de companhias transnacionais.

A chegada das fornecedoras e sistemistas internacionais dificultou a tarefa das empresas nacionais em estabelecerem relações com as montadoras. Às empresas nacionais restaram como alternativa se adequarem ao segundo nível, podendo acessar mercados de nicho de componentes ou se especializar na produção de determinados produtos; formarem alianças com as empresas transnacionais; ou, por fim, se voltarem para o mercado de reposição. Devido à produção de projetos de engenharia, de produtos, componentes e processos na matriz, o setor de autopeças nacional que era importante para a formação de quadros profissionais em engenharia e que se irradiava para outros setores passou a ser prejudicado.

Assim, o NRA foi uma política que beneficiou as montadoras multinacionais em detrimento do capital nacional ainda presente no setor fornecedor e subordinou as políticas do Estado a favor das empresas de capital externo. Somente após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>124</sup> que os mecanismos para incentivar a atração de IDE pelos Estados foram constrangidos, estabelecendo tetos para a despesa com pessoal e restringindo o orçamento dos governos estaduais e municipais (ARBIX, 2002).

---

<sup>123</sup> Além do exemplo da Freios Varga, Salerno et. al. (1998) destacaram o caso da Cofap, que foi comprada pela italiana Magneti Marelli.

<sup>124</sup> Ver: BRASIL, 2000.



Em suma, por toda a década de 1990, prevaleceu no Brasil a abordagem de que a exposição da economia doméstica à competição internacional, combinada aos programas específicos de elevação da qualidade e da capacidade tecnológica; à redução do custo Brasil através de reformas tributária, trabalhista, previdenciária e administrativa; e aos programas setoriais específicos, como para o setor automotivo; seriam suficientes para modernizar a estrutura industrial brasileira. Como vimos, formou-se uma coalizão para a implantação de reformas de mercado. O ambiente econômico brasileiro, já bastante internacionalizado, foi “empurrado ainda mais nesta direção”, com a adoção de reformas que promoveram a eliminação constitucional entre empresa nacional e estrangeira, a abertura de diversas atividades ao capital externo, visando à atração de IDE e à exposição das empresas nacionais à concorrência para aumentar sua competitividade, sem, contudo, uma política pública para isto que não a abertura. Como consequências, não foi ampliada a competitividade das empresas de capital nacional ou ocorreu desenvolvimento industrial, mas sim a especialização regressiva e a desnacionalização (DELGADO, 2015a).

A década de 1990 foi o ápice de um processo iniciado na década anterior, em que o modelo baseado no tripé Estado, capital nacional e capital estrangeiro, com relativo equilíbrio entre os três, foi reconfigurado com o recuo do Estado e do capital nacional, através dos processos de privatização, desamparo ao capital nacional, abertura econômica indiscriminada e moeda sobrevalorizada. A desnacionalização da economia neste período alcançou níveis inéditos, atingindo até mesmo a elite empresarial. Setores inteiros desapareceram, enquanto outros se expandiram, observando uma nacionalização e concentração de capitais e o aumento do peso dos grupos transnacionais (DINIZ, 2010). Para os trabalhadores, restaram o desemprego e sucessivas alterações na legislação trabalhista, visando sua flexibilização (DULCI, 2015).

## 2- A CHINA NA ERA DAS REFORMAS (1979-2001)

### 2.1- Configurações gerais da China

#### 2.1.1- A China pós-Mao

A Revolução Cultural, iniciada em 1966, teve um profundo impacto em diversos dirigentes chineses, perseguidos ou expulsos do PCC, como o presidente Liu Shaoqi (1959-1968) e Deng Xiaoping. Todavia, diante do envelhecimento das principais lideranças, como Mao Tsé-Tung e Zhou Enlai, foi aberto um espaço para a reabilitação dos membros excluídos. Deste modo, em 1974, Deng foi reabilitado e se seguiu uma disputa sucessória polarizada em dois campos (NAUGHTON, 2006). De um lado, estavam os aliados de Zhou e de Deng, principalmente militares e planejadores econômicos. Segundo Kabuth (2003), o grupo de Zhou, chamado de Reformista, enfatizava a importância da educação e da modernização tecnológica do país, realizada através de um maior contato com as nações ocidentais para a troca de tecnologia.

Do lado oposto, se posicionou a Gangue dos Quatro, formada Yao Wenyuan, Zhang Chunqiao e Wang Hongwen, políticos de Xangai, e por Jiang Qing, a esposa de Mao. A Gangue, que havia liderado a Revolução Cultural, estava mais afinada com os ideais de Mao de que o planejamento central soviético era falho, sendo melhor a descentralização a nível local, e de que o socialismo era uma fase mais caótica de transição entre o capitalismo e o comunismo (SAICH, 2001). Eles buscaram explicar que a economia socialista construída até aquele momento, poderia voltar a trilhar o capitalismo, identificando a persistência de fatores capitalistas na China e uma série de direitos que permitiam a emergência de uma nova burguesia no país; ao mesmo tempo em que defendiam a auto-suficiência e rejeitavam a estratégia de troca de tecnologia com o ocidente. Seguindo os preceitos de Mao, a Gangue dos Quatro defendia que era necessário fortalecer a ditadura do proletariado, assim como atacar a burocratização e acabar com a divisão entre o povo e a aristocracia intelectual, que de fato controlava as unidades de produção. Neste sentido, eles atacaram duramente a proposta de Deng Xiaoping sobre o papel do comércio internacional para a importação de tecnologia, que foi novamente afastado do PCC em 1976, durante as disputas entre os dois grupos (NAUGHTON, 2006).

Em 1976, ocorreu a morte de Mao, abrindo uma janela de oportunidade para uma ruptura radical com o passado. Diversas lideranças do PCC criticaram as decisões de Mao e transferiram a ele as responsabilidades das falhas ocorridas desde a Revolução. Sem legitimidade e cercada de suspeitas pelos membros do PCC, a Gangue dos Quatro foi presa (SAICH, 2001).

No processo de sucessão, Zhou Enlai havia morrido e Deng Xiaoping havia sido afastado do PCC, sendo preciso ainda trilhar um caminho para sua reabilitação ao partido. Desta forma, Hua Guofeng se tornou Secretário Geral do PCC entre 1976 e 1981 e Primeiro Ministro do Conselho de Estado entre 1976 e 1980. Político influente, Hua Guofeng adotou um plano econômico decenal, que incluía o Quinto Plano Quinquenal, baseado na importação de tecnologia de alto nível e de bens de capital, pagos com a exportação de petróleo, e no estabelecimento de metas para transformar o país, tais como o aumento em 150% na produção de aço e a conclusão de cento e vinte grandes projetos até 1985 (SAICH, 2001; NAUGHTON, 2006). Neste plano decenal também foram retomados alguns pontos da Política das Quatro Modernizações, proposta rejeitada de Zhou Enlai em 1963, baseada no diagnóstico de que a China estava atrasada e com capacidades deterioradas em tecnologia e focada na agricultura, na indústria, na defesa nacional e na ciência e tecnologia. Neste novo contexto, a política foi rerepresentada, tendo agora dois estágios, sendo o primeiro a construção de um sistema econômico e industrial independente por volta da década de 1980 e o segundo em tornar a China em líder mundial em 2000. Em paralelo, o governo passou a apoiar certo grau de abertura econômica e promoveu a ida de dirigentes ao exterior para explorarem as possibilidades de IDE e de transferência de tecnologia (LAMPTON, 2013, CHIN, 2010).

Segundo Saich (2001), apesar dos resultados terem indicado o crescimento da produção industrial e agrícola, o projeto de Guofeng provocou um déficit na balança comercial chinesa, uma vez que o país não possuía petróleo suficiente para cobrir as despesas com as importações, enquanto a produção de aço esbarrou nas limitações da infraestrutura, como o fornecimento de matérias primas e de energia, resultando na inconclusão de muitos projetos. Ademais, Guofeng fracassou na construção de reformas que fortalecessem as relações entre o partido e a sociedade, falhando em criar a legitimidade das instituições do partido, ao mesmo tempo em que mantinha alguns dos ideais da Revolução Cultural, como as campanhas de mobilização das massas.

Em paralelo ao governo de Guofeng, ocorreram dois movimentos. Em primeiro lugar, o círculo de antigos líderes do PCC se reuniu para definir o papel de Deng após seu exílio. Em julho de 1977, foi definido que Deng seria restituído para todas as posições que ocupava anteriormente - vice-presidente do Comitê Central e da Comissão Militar Central do Partido, chefe geral do Exército de Libertação Popular, vice-primeiro ministro do Conselho de Estado e membro do Comitê Permanente do Politburo. Em segundo lugar, no interior do PCC, se fortaleceu uma corrente favorável a reformas profundas e estruturais no país, concluindo que, apesar dos avanços da era anterior, o planejamento central limitava o desenvolvimento do país, que ainda se encontrava subdesenvolvido e com alto subemprego. As lideranças em torno de Deng Xiaoping, inseridas nesta corrente, chegaram a conclusão de que era preciso uma reforma política, econômica e social profunda para ajustar o sistema.

Deste modo, a morte de Mao abriu uma janela de oportunidade para a ação destes membros que visavam uma abordagem mais pragmática que ideológica. Em dezembro de 1978, no Terceiro Plenário do 11º Comitê Central do PCC, o foco do desenvolvimento foi alterado, enfatizando a necessidade de reformas e reajustes para que o país entrasse numa nova fase de crescimento e desenvolvimento (CHINA, 2015e). Esta abertura foi aproveitada por Deng e seus aliados, que possuíam o apoio dos militares e de parte do partido para alterar a política econômica de Mao.

Assim, em 1978, se iniciou uma era de Reformas - que ainda não encontrou um término, pois ao longo desses quarenta anos, o processo se adaptou aos novos desafios e circunstâncias, sendo constantemente reformulado (LAMPTON, 2013).<sup>125</sup> O processo de reformas na China pode ser classificado em três ondas. A primeira onda se iniciou em 1978, através de experimentações localizadas que, caso obtivessem sucesso, eram aplicadas nacionalmente. Todavia, diante das manifestações de 1989, as reformas foram interrompidas, para serem retomadas somente após 1992, dando início a segunda onda, quando foram reforçadas as medidas de privatização das pequenas e médias estatais. Por fim, em 2001, se iniciou a terceira onda, com a entrada da China na OMC, sendo alteradas uma série de regulamentos para adequação ao novo contexto. Contudo, a periodização deste trabalho, faz com que apenas as duas primeiras ondas sejam tratadas

---

<sup>125</sup> Cabe ressaltar que a transição econômica chinesa se constituiu como uma exceção dentro dos processos semelhantes que ocorreram nos demais países de modelo socialista. Enquanto estes adotaram uma abordagem reformista mais radical, dirigindo suas economias o mais rápido possível para uma economia de mercado, na China, os reformistas optaram por uma abordagem mais gradual, permitindo que as múltiplas necessidades do país fossem diagnosticadas e respondidas, com ou sem sucesso. Ver: NOLAN (1994).

neste capítulo; de modo que a terceira onda, iniciada com a adesão da China na OMC em 2001, seja foco do Capítulo IV.

No comando da China a partir de 1978, Deng (1978-1987) gradualmente afastou do poder Hua Guofeng, substituindo-o por aliados.<sup>126</sup> Deng defendeu a modernização econômica através do pragmatismo, resumido no *slogan* “a prática é o único critério para se testar a verdade”, complementada com a linha política de corrigir os erros sempre que fossem observados. Foi também utilizada a abordagem “de foco no futuro”, enfraquecendo os seguidores de Mao, defensores da continuidade de suas medidas, e, por fim, formou uma nova direção para as políticas, que gradualmente aumentaria a influência da forças de mercado na economia (SAICH, 2001).

Progressivamente, o grupo liderado por Deng Xiaoping assumiu o controle do Estado e do PCC. Seus aliados foram secretários gerais do Partido Comunista, como Hu Yaobang, entre 1982 e 1987, Zhao Ziyang, entre 1987 e 1989 e Jiang Zemin, entre 1989 e 2002. Zhao permaneceu ainda como Primeiro-Ministro da China entre 1980 e 1987, quando foi sucedido por Li Peng, entre 1987 e 1998, sucedido por seu turno por Zhu Rongqi, entre 1998 e 2003. Jiang Zemin assumiu a liderança máxima da China após a morte de Deng, em 1997, quando concentrou os cargos de secretário geral do PCC, presidente da República Popular da China e da Comissão Militar Central.

### ***2.1.2- A Primeira Fase de Reformas (1979-1992)***

Ao assumir o comando do país, Deng Xiaoping, presidente da Comissão Militar do PCC entre 1981 e 1989, formou uma coalizão composta por planejadores pragmáticos que, de fato, elaboraram uma alternativa para o desenvolvimento econômico, identificando que para o Partido manter sua legitimidade era preciso entregar bens de consumos e melhorar a vida da população. Assim se iniciava a Primeira Onda de reformas que se baseou numa abordagem mais flexível, acompanhando a metáfora “tatear as pedras ao atravessar o rio”.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Hua Guofeng deixou os títulos de Primeiro Ministro da República Popular da China, Presidente do Partido Comunista da China e Presidente da Comissão Militar Central do Partido Comunista da China entre setembro de 1980 e junho de 1981.

<sup>127</sup> Segundo Lampton (2013), a Reforma foi uma revolução mais gradual e menos violenta na ordem comunista, que de fato se iniciou em julho de 1977, pois nesta data o povo chinês já sabia quais eram as tendências e propostas a serem tomadas por Deng devido aos seus discursos e às políticas anteriormente testadas, ainda que a adoção formal das políticas reformistas somente ocorreria em dezembro de 1978.

Zhao Ziyang, enquanto primeiro ministro da China entre 1980 e 1987, foi o responsável pela política que coordenou a primeira fase do processo de reformas. Apesar de sua abordagem pró-mercado, sua política foi gradual e cautelosa, procurando criar um consenso sobre cada aspecto (NAUGHTON, 2006).<sup>128</sup>

Em 1980, as prioridades econômicas foram alteradas da indústria pesada para a agricultura e a indústria leve, sendo esta transição introduzida no Sexto Plano Quinquenal (1981-1985).<sup>129</sup> O processo de reformas teve início no setor agrícola, visando aumentar a produtividade. O princípio era de que o indivíduo poderia tomar para si o que sobrava de sua produção após atingir a cota mínima para as unidades coletivas e do Estado. Ao poder se apropriar do excedente, os indivíduos foram incentivados a produzirem mais. Ainda que as discussões acerca da iniciativa ter partido do próprio povo chinês e depois ter sido ratificada pelo Estado permaneçam, o Estado reduziu a produção recolhida, ao mesmo tempo em que aumentou seu preço e ampliou a importação de grãos.<sup>130</sup> Foi introduzido o sistema *dual track*, que implicava em dois preços para a maioria dos produtos, sendo um determinado pelo Estado e sua cota mínima recolhida e o outro pelo mercado. Com o aumento da produção, os agricultores poderiam dedicar mais tempo em atividades paralelas, estimulando a criação das empresas aldeãs, que produziam bens de consumo leves e utilizavam a grande disponibilidade de mão de obra. Estas empresas cresceram rapidamente nos primeiros anos da reforma e competiam com as empresas estatais por mercado, também produzindo bens voltados para o mercado externo (HEADEY; KANBUR; ZHANG, 2005, NAUGHTON, 2006).<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Segundo Heilmann e Shih (2013), enquanto a coalizão liberal esteve no poder com Zhao Ziyang, defensores de uma abordagem socialista de intervenção estatal se entrincheiraram na Comissão de Planejamento Estatal, tendo como Chen Yun entre seus maiores expoentes.

<sup>129</sup> Em comparação com os planos anteriores, o Sexto Plano foi mais abrangente e seus objetivos eram a reforma econômica e a superação de vários desafios para o desenvolvimento - como o crescimento da indústria e da agricultura, o uso efetivo do capital externo, a estabilidade e a atualização tecnológica das empresas. De acordo com o governo, o Plano atingiu ótimos resultados. A produção agrícola e indústria cresceu 11% ao ano, houve progresso na produção de aço, eletricidade e petróleo e na infraestrutura, além da China subir posições no ranking mundial de comércio exterior (CHINA, 2015f).

<sup>130</sup> Saich (2001:71, tradução nossa), por exemplo, afirmou que a política do governo veio posteriormente às práticas que já haviam sido adotadas por produtores rurais em diversas localidades do país: “Enquanto a prática na base se radicalizava, o centro não podia fazer nada além de esperar e realizar pronunciamentos políticos para tentar se equiparar à realidade. Nesta fase inicial da reforma, é evidente que as autoridades centrais estavam sendo lideradas por desenvolvimentos a nível de base”.

<sup>131</sup> Todavia, apesar do crescimento destas empresas, os *policy makers* acreditavam que este tipo de pequeno e médio empreendimento não seria capaz de se desenvolver em empresas grandes e tecnologicamente avançadas, que serviriam como a base do desenvolvimento econômico pleno do país (THUN, 2006).

Após o sucesso da reforma na zona rural, a partir de 1984, o governo optou por trazer os incentivos e as forças de mercado para o meio urbano, enfatizando a necessidade de experimentação. Gradualmente, os preços baseados na oferta e na demanda passaram a exercer um papel maior que aqueles definidos pelo Estado. As reformas mais bem sucedidas no país foram experimentadas em projetos pilotos de menor escala e seus impactos avaliados antes de iniciar uma reforma mais ampla. Aprender através da experimentação foi a forma que os reformadores encontraram para enfrentar as incertezas políticas e econômicas, pois ela permitiu controlar e avaliar as consequências das escolhas que, caso erradas, poderiam ter um alto custo político e afetar o regime (NAUGHTON, 2007, SAICH, 2001).

O governo central realizou um choque de competitividade no setor estatal, composto por empresas diagnosticadas como ineficientes e que empregavam além do necessário.<sup>132</sup> Deste modo, gradualmente, as empresas estatais passaram a atuar com base nos preços de mercado e, em 1988, foram estabelecidas as leis que regiam a falência das empresas, a ampliação da autonomia em relação aos fornecedores, a definição de planos de investimento e de distribuição de lucros e os meios de contratação e demissão de trabalhadores.<sup>133</sup> Também foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), áreas desligadas do planejamento central, que se constituíam como enclaves de exportação sem conexão com o restante da economia nacional, com isenção de impostos, visando à atração de IDE, tecnologia e moeda estrangeira (NAUGHTON, 2006). A Reforma também disparou um processo de descentralização do poder, ampliando as responsabilidades e atribuições dos governos locais, contribuindo, porém, para aumentar os problemas da articulação centro-local, como o erguimento de barreiras protecionistas locais (WEDEMAN, 2011, TAN, 2013).

A burocracia também foi alvo de reformas. Parte do pessoal do PCC e do governo não possuía qualificação alguma e apresentava uma média de idade superior ao ideal definido pelo partido. Para contornar estes problemas, o partido foi progressivamente aposentando e substituindo as antigas autoridades por lideranças mais

---

<sup>132</sup> A estratégia de empregar mais trabalhadores que a planta necessitava era uma forma de garantir a estabilidade social, uma vez que as empresas estatais eram responsáveis por parte do Estado de bem-estar social de seus empregados (NAUGHTON, 2006).

<sup>133</sup> Por ser uma empresa de controle estatal central, a FAW seguiu de perto as estratégias do governo. Entre 1983 e 1988, a empresa transformou suas prioridades de uma estatal da era maoísta em direção a uma corporação moderna, incluindo elementos como lucratividade e aumento da produtividade. A empresa recebeu direitos para a venda de produtos, exportação e maior autonomia no seu planejamento. Como resultado, a empresa ampliou seus modelos produzidos, tanto de caminhões, quanto de automóveis (FAW, 2016).

jovens, além de remover os acusados de envolvimento na Revolução Cultural e de exigir qualificação para o preenchimento dos cargos (HEILMANN; KIRCHBERGER, 2000).<sup>134</sup>

Na área política, a reforma possibilitou algumas formas de eleição de líderes e comitês locais e definiu um mandato de cinco anos para os cargos de Secretário Geral do PCC e de Primeiro Ministro, que poderia ser renovado por mais cinco, se tornando a regra desde então. Uma divisão mais clara foi estabelecida entre partido e Estado, no qual aquele forneceria as metas e as prioridades gerais para o país enquanto este seria responsável pela elaboração e implantação das políticas para atingir os objetivos do partido. No nível local, o poder legislativo também foi reformado, permitindo que os representantes fossem escolhidos por voto direto, ainda que todos os representantes tivessem que ser indicados pelo PCC. Todavia, “mesmo que houvesse uma abertura maior para a liberdade de expressão na era pós-Mao, ainda não havia espaço para uma organização política sem a autorização do partido” (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007:388).

Em 1986, o governo lançou o Sétimo Plano Quinquenal (1986-1990), que colocou a reforma como um aspecto central do governo. Também foram destaques os investimentos em infraestrutura, nos setores de petróleo, do carvão e do aço e o incentivo aos processos de fusão e aquisição (CHINA, 2015g). Pela primeira vez o termo política industrial aparecia nestes documentos através da criação da Divisão de Política Industrial em 1988 para renovar os tradicionais instrumentos de planejamento e alocar recursos corretamente. Todavia, até o final dos anos 1990, este organismo estava marcado pelo pouco poder de interferir nas grandes empresas estatais.<sup>135</sup> Também surgiu a ideia de transformar o setor automotivo em um pilar da indústria nacional (CHINA, 2007).

Em paralelo, a China buscou inspiração nos seus vizinhos do leste asiático na construção de suas políticas e na construção de órgãos de planejamento nacional.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Para Nolan (1994), neste período ocorreu um esforço para criar uma burocracia profissional, aos moldes da Alemanha de Bismarck, da Era Meiji japonesa e dos exemplos de Taiwan e da Coreia do Sul.

<sup>135</sup> Durante a década de 1980 e 1990, a Divisão de Política Industrial foi subordinada ora à Comissão de Planejamento do Estado, ora a Comissão de Economia e Comércio do Estado, influenciando estes órgãos burocráticos que se tornaram dominados por dirigentes com visões pró-intervenção estatal, seja na forma de políticas industriais setoriais ou na forma de políticas industriais trans-setoriais. Dentro desta Divisão estavam Liu He e Yang Weimin, que, em conjunto com Ma Kai e You Quan, que participaram da Comissão de Planejamento do Estado, se tornaram elementos chave na administração chinesa pós-2002 (HEILMANN; SHIH, 2013).

<sup>136</sup> A percepção era de que o Japão obteve seu rápido crescimento através de seu planejamento e políticas industriais, o que ia ao encontro da perspectiva dos *policy makers* chineses, fundamentados na



Mais que se basear na divisão internacional do trabalho, ditada pelas vantagens comparativas, o governo optou pelo desenvolvimento de setores e firmas que fomentariam a atividade empreendedora e a criação de efeitos de *linkage* e derramamento sobre a economia como um todo. O exemplo dos países desenvolvimentistas foi fundamental para os *policy makers* chineses em suas decisões sobre a reforma e o desenvolvimento, como nos casos dos planos das indústrias pilares na década de 1980 e das políticas industriais formais na década seguinte.<sup>137</sup>

Como características da primeira onda de reformas, a China se tornou mais descentralizada, permitindo a emergência de uma série de dilemas de coordenação e foi autorizado o crescimento de setores não estatais, como as empresas coletivas rurais e as zonas econômicas especiais (ZEEs).

### **2.1.3- A segunda onda de Reformas (1992-2001)**

Apesar de ter sido um episódio caracterizado por um processo decisório cauteloso e consensuado<sup>138</sup>, o programa de reformas de Deng passou a ser alvo de críticas a partir de 1985. As reformas enfraqueceram a autoridade do partido, já cambaleada desde a Revolução Cultural, e reduziram seu controle em certos aspectos de forma deliberada - como na vida pessoal, social e cultural da população, assim como em algumas atividades econômicas -, e tiveram resultados imprevistos, como o aumento da pressão por reformas políticas. Também ampliaram a visibilidade da corrupção<sup>139</sup>, as desigualdades regionais e sociais e o desequilíbrio ambiental. Por fim, a inflação passou a ser um problema maior no quadro econômico, fomentando o questionamento de

---

centralidade do Estado. Apesar da necessidade de reorganização econômica na era pós-Mao, os *policy makers* não estavam procurando transpor para o país todo um modelo econômico de sucesso. Eles buscavam práticas de sucesso que permitiriam passos incrementais e de baixo risco para resolver os principais gargalos no sistema econômico (HEILMANN; SHIH, 2013).

<sup>137</sup> Todavia, o contexto internacional enfrentado pelo Japão, Coreia e Taiwan em seu desenvolvimento econômico se diferiu, em muito, do chinês. Aqueles se beneficiaram do contexto da Guerra Fria, no sentido em que receberam auxílio extensivo e mercado aberto unilateralmente por parte dos EUA. A China, por outro lado, se desenvolveu no contexto da OMC, que garantiu certas concessões aos países em desenvolvimento, mas com a presença de certos limites. Neste período já não mais interessava aos EUA o tipo de concessões dadas aos países do Leste Asiático no período anterior (THUN, 2006).

<sup>138</sup> Naughton (2007) destacou que esta fase ficou conhecida como reformas sem perdedores, pois os trabalhadores rurais ganharam através do aumento dos preços e da dissolução das comunas, enquanto os trabalhadores urbanos ganharam pela possibilidade de exploração de novos nichos econômicos e pela proteção do Estado às estatais.

<sup>139</sup> Lampton (2013) afirmou que a corrupção não se constituiu como uma novidade na China pós-Reformas. O regime de Mao era extremamente corrupto, em que um homem e um pequeno grupo possuíam um poder imenso sobre a população.

intelectuais e estudantes ao governo (SAICH, 2001; NAUGHTON, 2006, FAIRBANK; GOLDMAN, 2007).<sup>140</sup>

Até 1987, Deng foi capaz de limitar o impacto da oposição, seja substituindo antigos membros do partido por novos, mais sintonizados com o processo de modernização, seja reduzindo o peso dos militares dentro da estrutura partidária. No ano seguinte, em 1988, com a economia vacilante e com a alta da inflação, o agora Secretário Geral do PCC, Zhao Ziyang (1987-1989) foi acusado por Deng pelos desequilíbrios econômicos, no momento em que o Zhao defendia uma reforma política através da redistribuição de poder entre as estruturas de Estado e do Partido e uma redução da intervenção do partido nas decisões das empresas. Em 1989, trabalhadores, estudantes e intelectuais intensificam os protestos (NAUGHTON, 2006).

Inicialmente, o governo reagiu de forma lenta e incoerente, principalmente devido e à incerteza sobre como lidar com os protestos. Ziyang foi afastado do cargo em 20 de maio ao se negar a reprimir os protestos com a força militar. Jiang Zemin, secretário do partido em Xangai foi designado para substituí-lo, graças aos sucessos alcançados pela sua administração, se tornando Secretário Geral do PCC a partir de 1989. Entre 3 e 4 de junho, foi declarada lei marcial e o ELN foi chamado para tirar todos os protestantes da Praça da Paz Celestial, culminando na morte e prisão de centenas de pessoas (SAICH, 2001; NAUGHTON, 2006).

Para responder algumas das demandas dos protestos, o governo anunciou medidas anticorrupção, como o fechamento de firmas acusadas de operar em atividades corruptas; a proibição de que os filhos de lideranças do PCC exercessem certas atividades; e o estabelecimento de um limite nos gastos dos burocratas com entretenimento, viagens e luxo. Por dois anos, o processo de reforma foi interrompido e o governo conseguiu controlar a inflação, enquanto deixava as forças de mercado agirem na regulação de outros pontos da economia (SAICH, 2001).

Em 1992, Deng Xiaoping, iniciou a Segunda Onda de Reformas, após realizar uma visita simbólica às ZEEs do sul do país, concluindo que a continuidade das reformas era vital para a legitimidade do partido, pois sua reversão significaria a perda do suporte da população, e sinalizando o prosseguimento das reformas através do

---

<sup>140</sup> Saich (2001) destacou a oposição de três grupos às reformas. O primeiro representava o aparato tradicional de planejamento central e criticava a rapidez de realização das reformas e o crescimento das desigualdades regionais e da corrupção. O segundo grupo argumentou a favor dos objetivos morais e espirituais que deveriam ser reassumidos pelo partido. Por fim, o terceiro grupo, formado por líderes militares com conexões com Mao, se preocupou com a erosão do legado maoísta.

*slogan*: “desenvolvimento é a única verdade” utilizando a expressão de que o país trilharia o socialismo com características chinesas. O governo afirmou que a descentralização da onda de reformas anterior reduziu o controle sobre elementos chave da macroeconomia e que certa recentralização e a construção de indústrias fortes eram necessárias. Zhu Rongji, vice primeiro ministro a partir de 1993, redefiniu o ritmo desta nova fase das reformas. Nesta etapa, a abordagem foi alterada da cautela e do consenso, para a rapidez e ocorreu o fortalecimento das instituições de mercado, com foco na área de finanças e regulação, a extinção do sistema *dual track*, a unificação das regulações, o recuo do peso do setor estatal, o início das privatizações e a reestatização do controle macroeconômico (NAUGHTON, 2006).<sup>141</sup>

De um lado, ganhou espaço um grupo próximo a Deng que defendia maior liberalização do mercado e redução da intervenção do Estado (HEILMANN; SHIH, 2013). Em outubro de 1992, o partido endossou a ideia da “economia socialista de mercado” deixando claro que o mercado se estenderia por todos os setores da economia, avançando agora sobre o setor estatal. Ao Estado seriam atribuídas as capacidades de ajuste e de controle macroeconômico, enquanto às forças de mercado seriam destinadas para combater a pobreza e responder à demanda e à oferta para a alocação de recursos (SAICH, 2001, NAUGHTON, 2006).

Contudo, seus adversários tiveram sucesso em restabelecer o planejamento estatal em setores considerados estratégicos dentro da agenda do PCC. Esta visão era sustentada por Chen Yun e seu filho, Chen Yuan<sup>142</sup>, que, em conjunto com outros membros do partido, promoveram a agenda a favor da defesa de setores estratégicos e do investimento estatal em indústrias pilares, que se tornariam a base do crescimento econômico sustentável chinês. Eles promoveram a visão de campeões nacionais que, eventualmente, se integrariam à economia internacional. Gradualmente, foram ganhando espaço concepções que advogavam o Estado como ator indispensável no desenvolvimento econômico e na política industrial como meio de direcionar recursos para indústrias estratégicas dentro de uma economia com o mercado cada vez mais predominante (CHIN, 2010).

---

<sup>141</sup> Segundo Naughton (2006), o processo reformista abandonava a ideia de reforma sem perdedores para admitir a derrota de alguns agentes econômicos, como os trabalhadores das estatais, que perdessem o emprego e todo aparato de bem estar fornecido por estas empresas, e os investidores que fracassassem, não mais sendo salvos pelo governo.

<sup>142</sup> Presidente do Banco de Desenvolvimento Chinês entre 1998 e 2013.

Entre as principais medidas desta segunda onda estavam a reforma fiscal, entre 1993 e 1995, e a reforma financeira, entre 1993 e 1997. Enquanto a primeira recentralizou o poder do governo central, principalmente ao definir a distribuição de recursos entre as unidades administrativas, a segunda promoveu a reestruturação da política monetária e dos fundos de governo, criando os “Quatro Grandes Bancos”, mais afinados com os objetivos do governo central.<sup>143</sup> O Banco Popular da China se colocou como o Banco Central, com a função de formular a política monetária e manter a estabilidade do sistema (SAICH, 2001; NAUGHTON, 2006, DELGADO, 2015a).

Para as empresas estatais, na Primeira Onda de Reformas, o governo procurou ampliar a concorrência, estabelecendo as empresas coletivas. Já em 1996, as empresas estatais reduziram sua participação de 77% para 33% da produção industrial, causando uma queda significativa na renda gerada por estas empresas ao Estado, enquanto as coletivas rurais e urbanas cresceram para 36%. Um setor privado de pequena escala passou a operar neste período, ainda que o PCC não o visse com bons olhos (NAUGHTON, 2006).

Na Segunda Onda, o Estado estabeleceu normas para a operação das suas empresas próximas ao padrão de firmas de responsabilidade limitada e sociedades anônimas, facilitando a venda de ações, as privatizações e as formas alternativas de propriedade, além de definir que o governo reduziria seus dispêndios com as estatais, que teriam que operar desde então, com base no seu desempenho de mercado, voltado agora para a lucratividade e para a melhoria do padrão de governança (DELGADO, 2015a). Foi inaugurada a política chamada de “segurar as grandes e soltar as pequenas”, que aprofundou o fechamento ou a privatização de diversas empresas estatais e coletivas que não conseguissem sobreviver à competição de mercado (NAUGHTON, 2006, PEARSON, 2011).<sup>144</sup> Esta política significou a concentração dos esforços do Estado nas grandes firmas estatais lucrativas e em setores estratégicos, deixando quase intacta sua estrutura baseada nas grandes estatais que dominavam setores chave, tais como a aviação, navegação, aço, petróleo, carvão, metais, energia elétrica, químico e telecomunicações<sup>145</sup>, abandonando as empresas menos lucrativas, principalmente do

---

<sup>143</sup> A saber: o *Agricultural Bank of China*, o *Industrial and Commercial Bank of China*, o *China Construction Bank* e o *Bank of China*.

<sup>144</sup> Esta política significou a venda das pequenas e médias empresas estatais para o setor privado, ao mesmo tempo em que o Estado fortalecia a defesa das grandes estatais em setores estratégicos.

<sup>145</sup> Algumas destas empresas foram transformadas em *joint-stock*, em que havia venda de ações para o público, mas o controle permanecia estatal, como no caso da Sinopec e da Petrochina (NAUGHTON, 2006).

setor de bens de consumo, ao mesmo tempo em que as pequenas e médias estatais eram vendidas ou inseridas nos processos de fusão e aquisição (PEARSON, 2011, KROEBER, 2011, DELGADO, 2015a). Além de combater a excessiva fragmentação da estrutura industrial chinesa, as fusões deveriam melhorar a capacidade produtiva das empresas e criar empresas mais competitivas no mercado externo, visando à redução do número de empresas estatais progressivamente para 80 a 100 grandes grupos, parecidos com os *keiretsus* japoneses ou os *chaebols* sul coreanos (SAICH, 2001).<sup>146</sup>

Algumas firmas foram mantidas devido a fatores distintos, como economia de escala ou altas barreiras de entrada. Todavia, ao contrário do governo central, os governos locais mantiveram fábricas de vários setores, baseados em estratégias locais, como a manutenção do número de empregos (NAUGHTON, 2006).

Ainda nesta segunda onda reformista, o governo lançou uma novidade para regular a entrada do IDE, chamada de “Catálogo para Orientação do Investimento Estrangeiro na Indústria”, que passou a ser emitido a partir de 1995. Este documento classificava os setores em que o investimento internacional era encorajado, recebendo incentivos fiscais; permitido, em que o investimento era condicionado a determinadas metas e políticas para sua aprovação; restrito, ou seja, precisava ser aprovado por uma instituição do governo no âmbito nacional ou local, às vezes condicionado às *joint ventures*; e, por fim, proibido, em que o investimento estrangeiro era impossível por razões políticas, de segurança, ambientais ou da proteção ao setor doméstico. A intenção era fazer com que o investimento externo fosse direcionado em acordo com a política industrial do governo, ao mesmo tempo em que este mantinha seu controle sobre as indústrias pilares (THUN, 2006, DELGADO, 2015a).

Em paralelo às medidas de Reforma, ocorreu o Oitavo Plano Quinquenal (1991-1995), com foco no aumento da produção de alimentos e insumos e em projetos de infraestrutura, como a ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e da rede de telefonia e elétrica (CHINA, 2015h).<sup>147</sup>

Em seguida, no Nono Plano Quinquenal (1996-2000), o governo destacou que o desenvolvimento tecnológico e científico era um dos principais obstáculos a serem superados pela China. O Plano recomendou a promoção do desenvolvimento,

---

<sup>146</sup> Saich (2001) ressaltou que muitos políticos e burocratas se aproveitaram desta fase de reformas para pregar sobre o patrimônio público e se enriquecerem ilicitamente. Outros forçaram seus trabalhadores a comprarem parte das empresas, de forma a alterar a propriedade de Estatal para *shareholding*.

<sup>147</sup> Neste plano, foram estabelecidas as linhas gerais para a organização de políticas industriais, que foram elaboradas para diversos setores, como o automotivo (EUN, LEE, 2002).

comercialização e aplicação de tecnologia; o desenvolvimento de novas tecnologias; a inserção de alta tecnologia nas indústrias; o fortalecimento da pesquisa básica; a integração do sistema de pesquisa e desenvolvimento com o mercado através da facilitação da associação entre institutos de pesquisa e empresas; e o direcionamento de esforços para a proteção dos direitos de propriedade intelectual (CHINA, 2015i e 2015j). Ademais, reconheceu que as reformas aprofundaram as desigualdades regionais, tanto entre as províncias costeiras quanto entre as províncias do interior, quanto entre as zonas urbanas e rurais, ampliaram as desigualdades sociais e os dilemas ambientais, ainda que maior liberdade cultural, individual, artística e profissional (mas não política) tenha sido conquistada pelos chineses (HEADEY; KANBUR; ZHANG, 2005, KROEBER, 2011).<sup>148</sup>

Entre os resultados das duas primeiras ondas de reforma, ocorreu, em primeiro lugar, a descentralização do poder chinês. A intenção era que a redução da intervenção governamental ajudaria na criação de um sistema de mercado eficiente. Os governos locais logo elevaram barreiras protecionistas contra outras províncias e passaram a desobedecer ou contestar as orientações centrais, o que resultou num novo dilema para o governo central, cuja liderança se encontrava enfraquecida (KROEBER, 2011, TAN, 2013). De acordo com Chung (2013), por estas razões, o governo central recomendava a adaptação das políticas à realidade local. Do mesmo modo, foi reduzido o peso da alocação de recursos do governo central para os locais, uma vez que gradualmente o mercado passou a ter maior controle; novos acordos orçamentários entre governo central e local foram realizados; e se reduzia o poder da Comissão de Planejamento do Estado. Contudo, Pequim ainda exercia um forte controle sobre as províncias - ainda que existam casos de seletividade na adoção das diretrizes centrais pelos governos locais e não punição dos desvios -, baseado nos canais de comunicação centro-locais, na *nomenklatura*, na organização do sistema administrativo-provincial que inibe minorias étnicas ou opositoristas de se voltarem contra o governo central, e no controle sobre as ferramentas de supressão, como o Exército de Libertação Popular.

Em segundo, a China enfrentava questões acerca da adoção de elementos de uma economia de mercado, com a redução do controle estatal; o crescimento da autonomia das corporações estatais, agora almejando interesses que nem sempre coincidiam com

---

<sup>148</sup> Os governos locais, para atrair investimentos, afrouxaram os regimentos ambientais, para permitir que indústrias poluidoras operem na região, desde que gerassem receita e emprego. Jiangsu e Zhejiang eram províncias em que o nível de poluição da água é alarmante, em parte devido à expansão industrial desregulada. Ver: HEADEY, et. al. (2005).

os do governo central; a redução da importância do setor primário em relação aos setores industrial e de serviços; e o desenvolvimento das instituições regulatórias.

As reformas também resultaram na emergência de novos agentes, como o setor privado e as empresas multinacionais. A China diversificou sua economia para um leque de bens de consumo de baixa tecnologia e baseados no trabalho intensivo. Neste sentido, as províncias costeiras, devido à sua localização, cresceram em ritmo muito maior que as províncias do interior, sendo capazes de atrair investimento estrangeiro e de absorver tecnologia importada. Se entre 1949 e 1978, o nordeste da China havia se beneficiado e demonstrado maior dinâmica devido ao foco na indústria pesada, entre 1979 e 2001, as províncias costeiras tomaram a dianteira (NAUGHTON, 2006).

Do mesmo modo, ocorreu a ascensão da prática do *lobby* no país. Governos provinciais e associações comerciais e industriais criaram escritórios representativos para defender seus interesses e cultivar boas relações com os *decision makers* das burocracias centrais e provinciais. Este *lobby* foi direcionado ao setor executivo, visando principalmente políticas favoráveis (LAMPTON, 2013). O quadro burocrático também foi reexaminado, sendo promovido o pessoal considerado fiel após a crise de 1989. Contudo, persistiam problemas a respeito da qualificação, principalmente no que concerne as lideranças de nível local, assim como constatava-se a baixa presença de mulheres, minorias étnicas e lideranças mais jovens nos quadros do partido (HEILMANN; KIRCHBERGER, 2000).

Socialmente, as mudanças que ocorreram na China englobaram a urbanização, a ascensão da classe média e a pluralização social. Estes fatores ampliaram as demandas da população, dificultando os meios do Partido em responder às diferentes reivindicações e em controlar a difusão da informação. Paralelamente, emergiram centenas as organizações não governamentais, que embora tivessem que ser autorizadas pelo Ministério da Casa Civil e com atividades voltadas para a educação, saúde e meio ambiente, gradualmente começaram a assumir obrigações do governo, contribuindo para reduzir a influência do poder central (FAIRBANK, GOLDMAN, 2007, LAMPTON, 2013).

Em suma, o processo de reformas legou uma China completamente distinta da deixada por Mao. Após o início das Reformas, a China exibiu um desempenho econômico surpreendente. O financiamento bancário estimulou tanto a produção industrial quanto a expansão dos setores de infraestrutura e construção, com os investimentos dos governos central, locais e municipais. A estrutura política chinesa se

modificou, com os líderes se tornando menos poderosos e com uma relação menos intromissiva com a sociedade e a pluralização da sociedade e da burocracia (LAMPTON, 2013). Entretanto, se aprofundaram as desigualdades regionais, tanto entre as províncias costeiras quanto entre as províncias do interior, quanto entre as zonas urbanas e rurais; se agravaram as desigualdades sociais e os dilemas ambientais.

Bens de consumo duráveis e não duráveis, como alimentos e têxteis, representaram uma melhoria na qualidade de vida da população. Apesar dos investimentos do governo em infraestrutura, recursos humanos e em projetos de pesquisa e desenvolvimento, as empresas nacionais apareciam nos níveis de baixa de capacidade inovativa e inferiores nas cadeias de valor, revelando que o país somente produzia mercadorias, não sua tecnologia. O governo não conseguiu incentivar a competitividade no mercado internacional e a inovação tecnológica, criando na China duas formas predominantes de organização corporativa: grandes estatais e pequenas privadas (HEADEY; KANBUR; ZHANG, 2005, KROEBER, 2011).

Em 1997, Deng Xiaoping morreu. Politicamente, tanto Deng quanto Mao possuíam sua legitimidade política enraizada sobre o partido, a burocracia, os militares e nas regiões centrais do país. O dilema então se daria na sucessão de Deng, pois, os novos líderes não possuíam estes laços diretos com o passado revolucionário ou uma base legitimadora ampla. Deste modo, a legitimidade de seus sucessores passou a se basear no seu desempenho enquanto gestores, em garantir a estabilidade social e em expandir as oportunidades para os cidadãos, mantendo o monopólio do poder político do PCC. Tudo isto num contexto em que o controle do Estado foi reduzido. Isto posto, os líderes na China se tornaram mais educados, mais jovens, mais abertos a sugestão de especialistas e mais diversificados regional e profissionalmente (LAMPTON, 2013). De todo modo, a morte de Deng não significou um vácuo de poder, pois Jiang Zemin, Zhu Rongji e seu pessoal já haviam se encarregado da condução do país e do partido anos antes. Jiang Zemin foi Secretário Geral do PCC entre 1989 e 2002, Presidente da Comissão Central Militar entre 1989 e 2004 e Presidente da República entre 1993 e 2003; já Zhu Rongji foi o primeiro ministro entre 1998 e 2003.

Durante as primeiras duas ondas de reformas, entre 1979 e 2001, o PIB e o PIB per capita chineses cresceram, com uma média anual de 7,4% e de 4,5%, respectivamente (ver Gráficos 2.7 e 2.8). A composição do PIB, contudo, se alterou drasticamente. A participação da agricultura declinou de 31% para 14% no período, enquanto o setor de serviços subiu de 22% para 41%, ultrapassando a participação da



agricultura em 1985. A indústria, por seu turno, manteve índices superiores a 40% em todo o período analisado. Em média, a agricultura representou 24%, a indústria 44,6% e os serviços 31,4% (ver Gráfico 2.9).

Para o setor automotivo, foram dirigidas três políticas importantes entre 1979 e 2001. A primeira delas foi a lei que permitiu a formação de *joint venture*, sendo seguida pelas políticas de 1988 e 1994, temas das próximas páginas.

## 2.2 – O desenvolvimento do setor automotivo chinês na era das Reformas

### 2.2.1- A lei de *Joint-Venture* - 1979

Em 1979 foi promulgada a Lei da “Equidade nas *joint ventures* Chinesa-Estrangeira”, que permitiu o estabelecimento de *joint ventures* entre uma empresa chinesa e uma estrangeira. O objetivo da lei era ampliar a cooperação econômica internacional e trocar o acesso ao mercado chinês por tecnologia de ponta. Esta lei regulou que a empresa chinesa deveria ter o controle de pelo menos 50% da empresa, que a participação estrangeira não poderia ser menor que 25%, além de estabelecer as atribuições das partes, as noções de transação em capital externo, as atribuições do quadro de diretores, dos trabalhadores e dos sindicatos e que cada parceira poderia contribuir com capital, instalações, máquinas, equipamentos, propriedade industrial e tecnológica, conforme o acordado entre as partes (CHINA, 1979 e 1983). Foi definido que somente após a aprovação do Ministério do Comércio e da Cooperação Econômica (MOFTEC), da Comissão de Planejamento do Estado (CPE) e do Conselho de Estado que a *joint venture* poderia ser estabelecida. Este aparato institucional permitiu que as autoridades centrais favorecessem, restringissem ou proibissem o IDE de acordo com a prioridade nacional (THUN, 2006, CHIN, 2010).<sup>149</sup>

Para o setor automotivo, a estratégia de *joint ventures* também pretendia contornar os problemas da balança de pagamentos. Durante três décadas, o setor de carros de passeio foi uma parte menor da indústria automotiva. O desencorajamento aos burocratas e membros do governo em terem veículos próprios e a baixa renda da

---

<sup>149</sup> Thun (2006) afirmou que a legislação que regulava as *joint ventures* permitiu uma ampla margem de interpretação para o governo, enquanto era bem específica sobre o controle administrativo, o acesso ao mercado doméstico, os impostos e a questão cambial.

população limitavam a demanda. A partir da reforma, do crescimento do turismo e dos negócios, assim como o relaxamento das regras de uso de veículos por dirigentes a demanda por carros de passeio foi ampliada. Sem produção local capaz de atender à demanda, as importações de veículos aumentaram (HARWIT, 2001, CHANG, 2016). De acordo com os dados da Tabela 2.9, a partir de 1982 as importações de veículos cresceram de 16 mil para 353 mil em 1985 – de 1949 a 1980 foram importados cerca de 420 mil veículos.

Logo após a aprovação da Lei de *joint ventures*, um amplo debate ocorreu no Ministério da Indústria e Maquinaria (MIM), que havia se tornado o responsável pelo setor automotivo a partir da Revolução Cultural. Como consequência, em 1982, a CNAIC foi reativada, substituiu o MIM, passou a regular as principais empresas do setor e se tornou a ponte entre empresa e governo, com um papel no crescimento da importância do setor automotivo na agenda do Conselho de Estado e no aparato do planejamento central, agindo principalmente na recomendação de políticas setoriais (LI, 2009, CHU, 2011, MIDDLESWORTH, 2013).<sup>150</sup> Além das *joint ventures* e da rearticulação da CNAIC, o governo procurou tornar as empresas mais competitivas e produtivas<sup>151</sup>, elevando o setor a pilar da economia nacional no Sétimo Plano Quinquenal (1986-1990).<sup>152</sup>

Luo (2006) resumiu bem o interesse dos *policy makers* sobre o setor automotivo, no sentido de crescimento da economia, de desenvolvimento tecnológico e de atração de capital estrangeiro:

Os policy-makers chineses da década de 1980 definiram a indústria automotiva como uma das suas indústrias de pilares e esperavam que ela puxasse o desenvolvimento econômico do país. Diferentemente do Brasil e do México, eles não tinham interesse em transformar a China em uma base de expansão das gigantes automotivas globais, e esperavam usar ferramentas políticas para realizar o salto com suas empresas domésticas em nível mundial de avanço financeiro e força tecnológica. No entanto, a dificuldade

---

<sup>150</sup> A CNAIC se tornou responsável por coordenar o desenvolvimento geral do setor automotivo durante o 6º Plano Quinquenal (1981-1986), mas foi fortemente afetada pela falta de recursos, o que reduzia o alcance de sua supervisão e intervenção nas relações interfirmas, como forçar especialização, padronização e reorganização. A instituição não desenvolveu a capacidade de coordenar a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de relações interfirmas, e neste contexto de forte descentralização, cabia às autoridades locais a coordenação desta transferência (CHIN, 2010).

<sup>151</sup> A título de exemplo, em 1981, enquanto a China empregava 904 mil trabalhadores e produzia quase 176 mil veículos, o Japão, com 683 mil empregados, produzia pouco mais de 11 milhões de veículos. Esta baixa produtividade tem a ver com a defasagem tecnológica, com a política anterior, com a prioridade sobre os veículos pesados, com a proibição da propriedade privada e com as responsabilidades das empresas estatais com o Estado de bem-estar (THUN, 2006).

<sup>152</sup> Este Plano Quinquenal estabeleceu como meta a produção de 600 mil veículos no período, sendo alcançada em 1988, mas não nos dois anos seguintes.

para esse objetivo ambicioso é que tanto a tecnologia quanto o capital estavam escassos na indústria automotiva nacional, enquanto o país se recuperava da turbulência e do desastre da Revolução Cultural. Portanto, o governo depositou sua esperança na transferência de tecnologia e transbordamento dos países desenvolvidos. Então, para a indústria automotiva, um conjunto complexo de políticas industriais e regulamentações foi implementado com o objetivo de proteger o mercado interno da concorrência estrangeira, atrair IDE ao mesmo tempo e fomentar o know-how tecnológico e sua difusão das montadoras internacionais para as empresas chinesas (LUO, 2006:51, tradução nossa).<sup>153</sup>

Ao interesse do governo central sobre o setor automotivo, somava-se a disposição dos governos locais, que passaram a reter uma maior parte dos impostos e dos lucros das estatais após as reformas. Empenhados em expandir suas economias, vinte e quatro das trinta e uma províncias chinesas também elegeram o setor automotivo como pilar de sua indústria, incentivando ou mesmo criando fornecedoras locais para auxiliarem suas montadoras. A maior parte destas empresas era pequena, com produção média de 10 mil veículos anuais, o que resultou em menores economias de escala, na redundância dos investimentos, na duplicação de projetos de tecnologia e na importação de tecnologia defasada (WEDEMAN, 2011, TAN, 2013). Ademais, a propriedade das empresas era dispersa entre os níveis estatais. Por exemplo, a FAW e a Dongfeng eram do governo central, enquanto a Chang'An e a Hafei dos militares, a SAIC do município de Xangai, a BAIC do município de Pequim e a GAIC do município de Cantão (LUO, 2006).

Entre 1980 e 1986, o número de montadoras na China saltou de cinquenta e seis para cento e quatorze. Além da inauguração de novas plantas, as antigas plantas de armamentos, que eram de propriedade das administrações militares, foram convertidas para a produção de automóveis para sobreviver em uma era mais pacífica (LUO, 2006, CHINA, 2007). De acordo com Eun e Lee (2002), muitas províncias não possuíam vantagens comparativas no setor automotivo e os governos locais ainda criaram barreiras intra-regionais para diminuir o a importação de materiais e produtos de outras

---

<sup>153</sup> The Chinese policy makers in the 1980s set the automotive industry as one of their Pillar industries, and expected it to pull the development of this country's overall economy. Unlike Brazil and Mexico, they had no interest in turning China into an expansion base of the global automotive giants, and expected to use policy tools to leap frog its indigenous automotive firms onto the world level of advanced financial and technological strength. However, the difficulty for this ambitious goal is that, both technology and capital were scarce in the domestic automotive industry when the whole country just stated to recover from the turmoil and disaster of the Cultural Revolution. Therefore, the government pinned its hope on the technology transfer and spillover from the developed countries. Then for the automotive industry, a complex set of industrial policies and regulations were implemented with the goal to protect the domestic market from foreign competition, to attract FDI at the same time, and to foster the technology know-how to diffuse from the international automakers to Chinese enterprises

regiões, numa espécie de protecionismo local. Assim, no Sétimo Plano Quinquenal (1986-1990), o governo apresentou preocupações a respeito da fragmentação do setor automotivo, que dificultaria as economias de escala e a consolidação do setor como pilar da indústria.

Após a promulgação da lei de *joint ventures* em 1979, o governo central erigiu altas taxas de importação de veículos, que giraram em torno de 200-300% na década de 1980 e de 100-200% na década seguinte, de modo que a forma mais competitiva de entrada no mercado chinês para as multinacionais era via formação de *joint ventures* (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, LUO, 2006, CHINA, 2007, LO; WU, 2014).<sup>154</sup> A ideia do governo central era que as *joint ventures* produziram veículos e peças que seriam vendidos no mercado interno e externo, de onde gerariam moeda estrangeira para o pagamento de peças importadas não produzidas no país e para trazer a tecnologia necessária para as montadoras chinesas avançarem na cadeia global. Das empresas estrangeiras, as empresas domésticas poderiam absorver equipamentos, tecnologias e processos, resultando em melhorias gerais na produção, nos produtos e na inovação. Posteriormente, o governo combinou esta estratégia com o cumprimento de taxas gradativas de conteúdo local de modo a desenvolver o setor fornecedor (THUN, 2006, CHIN, 2010, MIDDLESWORTH, 2013). Em paralelo, como forma de incentivar o investimento no segmento de carros de passeio, o governo iniciou o processo de regulação da propriedade privada de veículos, finalizado ao final da década de 1990 (EUN; LEE, 2002; BAKER, 2007).

As negociações se iniciaram com a Ford, Nissan, Toyota, VW, Citroen, Peugeot, Renault e Fiat. No período, os carros japoneses eram os mais importados e, conseqüentemente, as marcas preferidas para a formação de *joint ventures*. Todavia, as montadoras japonesas não estavam interessadas na transferência de tecnologia e nos investimentos necessários para iniciar a produção, optando por manter as exportações de veículos completos.

A primeira *joint venture* a ser oficializada foi a Beijing Jeep (BJ) de 1983, formada pela chinesa Beijing Automotive Industry Corporation (BAIC) e pela norte-

---

<sup>154</sup> O governo central também empregou barreiras não tarifárias como licenças, cotas, regulações acerca dos controles de câmbio, comércio e marketing, barreiras técnicas e requerimentos e designação de apenas seis portos para a importação de carros completos (CHIN, 2010). Contudo, a província de Hainan, localizada no arquipélago ao sul da China, cuja principal ilha é homônima, isentava a taxa sobre importação de veículos. Os dirigentes locais aproveitaram desta situação e importaram milhares de carros, a maioria do Japão, revendendo-os a preços mais baratos para as demais províncias. Somente em 1984 que a prática foi abolida, graças a uma intervenção do Banco Popular da China (HARWIT, 1995).

americana American Motors Corporation (AMC). O objetivo da *joint venture* era a AMC desenvolver um novo modelo de jeep, transferir a tecnologia mais moderna de produção e exportar parte destes veículos de modo a fazer moeda estrangeira e tornar o negócio sustentável. A AMC prometeu o design de um novo veículo e todos seus componentes, uma nova linha de montagem e trabalhar em conjunto com a empresa chinesa. Contudo, demandava que a *joint venture* montasse um veículo ultrapassado por cinco anos, de modo a garantir lucro utilizando tecnologias e equipamentos antigos, sendo que, eventualmente, introduziria um veículo mais moderno. Assim, no início, seria preciso importar *kits* CKD dos EUA, por tempo indeterminado, pagando em moeda estrangeira, num cenário em que a BJ não tinha capacidade de gerar dólares (CHIN, 2010). Como resultado, os problemas entre as parceiras logo surgiram. As peças importadas demoravam a entrar no país devido à burocracia, o que afetou o planejamento da Beijing Jeep. Posteriormente, a AMC acusou a BAIC de atrasar os pagamentos aos americanos, ao mesmo tempo em que concluiu que a *joint venture* era menos lucrativa que o esperado (BAKER, 2007).

Observando tal situação, o governo central, que estava cobrindo estas despesas, proibiu repasses de moeda estrangeira à BJ, o que impossibilitou as operações da *joint venture* apenas dois anos após sua abertura. A AMC ameaçou largar o empreendimento. O primeiro ministro Zhao Ziyang (1980-1987), com medo da repercussão internacional e dos efeitos que a saída da AMC poderiam trazer sobre o IDE, trabalhou para melhorar as relações com a multinacional, enviando Zhu Rongji – na época vice-ministro da Comissão Econômica do Estado, 1983-1988 - para supervisionar a disputa. O governo central, por fim, concordou em liberar a utilização de moeda estrangeira pela *joint venture* desde que fossem tomadas medidas para prevenir tal problema no futuro, como limitações de importação, novas tarifas sobre as importações e metas concretas de ampliação do conteúdo local. A AMC, contudo, foi comprada pela Chrysler em 1987 e a BJ não prosperou, devido à baixa demanda por seus produtos e a negligência da parceira norte-americana, que, nas palavras de Chin (2010), "sangrou" a *joint venture* na tentativa de salvar suas operações nos EUA.

O segundo caso de fracasso nas *joint ventures* foi entre a Peugeot e a Guangzhou. A Peugeot estava em problemas financeiros em 1985, antes mesmo de formalizar a *joint venture*. Nas negociações, as autoridades centrais estavam interessadas em forçar que a empresa produzisse um modelo novo, as locais, por outro lado estavam dispostas a ceder para a produção de um veículo antigo e a Peugeot

argumentava que o desenvolvimento de um novo modelo era muito custoso. Assim, ficou definido que a Peugeot iria transferir linhas existentes para a montagem de *kits* CKD para o modelo de picape e perua (CHIN, 2010).

O acordo da *joint venture* afirmava que ambos os lados gradualmente se esforçariam para ampliar o conteúdo local e as autoridades locais excluíram qualquer interferência da CNAIC - como consequência, a *joint venture* ficou sem suporte do centro político. A Peugeot convenceu os parceiros chineses e as autoridades locais a produzirem modelos que eram exportados para os mercados africanos e do Oriente Médio, decidindo que a produção de modelos mais atuais fosse adiada. Os consumidores chineses, acostumados com os carros japoneses contrabandeados, de maior qualidade e de modelos mais recentes, não se interessaram pelos veículos defasados e caros da Guangzhou-Peugeot. Por fim, a Peugeot ficou com a reputação manchada na China e saiu da *joint venture* em 1997, sendo substituída pela Honda (CHIN, 2010).

Em 1984, foi criada a Shanghai Volkswagen (SVW), *joint venture* entre a Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC) e a Volkswagen para a produção de carros de passeio, principalmente do modelo Santana (SAIC, 2016). Das três *joint ventures* iniciais, o único caso de sucesso foi o da SVW. As empresas fornecedoras de Xangai, a SAIC, as autoridades centrais e locais e a VW tiveram um papel chave para o sucesso da SVW e na construção da capacidade fornecedora (THUN, 2006, CHIN, 2010).

No acordo entre a SAIC e a VW, ficou estabelecido que a SVW deveria ter uma capacidade de produção de 30 mil unidades, uma planta de motores de capacidade de 100 mil unidades e a produção de certas peças e componentes dentro da montadora. O lado chinês seria responsável pelo cumprimento das taxas de conteúdo local, que passaria de 25% em 1985 para 80% em 1991, em sete anos de funcionamento, incentivando a produção local de peças e componentes. Neste acordo, ciente das restrições em moeda estrangeira da China, a VW ofereceu construir motores no país e exportar parte da produção, gerando moeda estrangeira. Ao iniciar suas operações, a VW percebeu que a China não tinha um setor fornecedor moderno. O setor fornecedor chinês estava cerca de trinta anos atrasado tecnologicamente em relação aos países desenvolvidos, o foco deste setor era em peças e componentes para caminhões, não para carros de passeio e o paradigma utilizado na produção era completamente diferente de um sistema capitalista.

Em 1986, o presidente da CNAIC, parceira e reguladora da *joint venture*, Chen Zutao, avisou aos executivos alemães que a VW teria que ajudar na construção de uma capacidade local de modo a atingir as taxas de conteúdo local. A VW reportou que iria ajudar o lado chinês neste processo de produção local de peças e componentes, estabelecendo uma lista de prioridades e os passos a serem seguidos. O governo central, percebendo os interesses da VW de longo prazo e seu o foco em treinamento da mão de obra, além da empresa agir em acordo com as metas de desenvolvimento nacional, como na transferência de tecnologia e *know-how* administrativo, passou a colaborar com a SVW, principalmente na questão da moeda estrangeira:

A VW conquistou a confiança de seus parceiros chineses e das autoridades estatais dentro de seus compromissos de transferência. (...) A VW compreendeu a importância de apelar para as ambições de modernização industrial, os ideais de desenvolvimento e as normas do Estado chinês. Isso significou colocar um esforço concentrado na transferência de tecnologia e conhecimento técnico para fomentar a capacidade da industrial local, elaborando estratégias a partir de uma mentalidade de desenvolvimento de negócios de longo prazo, que focalizou não apenas na obtenção de retornos imediatos, mas também na criação de uma entidade corporativa sustentável (CHIN, 2010:96, 99, tradução noss).<sup>155</sup>

Deste modo, em 1986, a VW montou um plano de ampliação da produção de peças e componentes, identificando as fornecedoras da SAIC mais capazes de atingir os padrões de qualidade exigidos pela multinacional, de forma a possibilitar que a SVW atingisse as taxas de conteúdo local determinadas pelo governo.<sup>156</sup> A SAIC então criou a Comunidade de Localização do Santana, que forneceu suporte institucional para a construção de uma base fornecedora em Xangai. Em paralelo, as autoridades municipais recolhiam uma taxa sobre a venda de Santanas, que entre 1988 e 1994 chegou a 5 bilhões de yuan. Este recurso foi direcionado para as fornecedoras locais na importação de tecnologia e no estabelecimento de parcerias com investidores estrangeiros. Por seu turno, a VW garantiu às fornecedoras parcerias, acordos de licenciamento e transferência tecnológica, assim como treinamento da mão de obra na Alemanha e em

---

<sup>155</sup> VW gained the trust and confidence of its Chinese partners and state authorities within its transfer commitments. (...) VW grasped the importance of appealing to the industrial modernization ambitions and developmental ideals and norms of the Chinese state. This meant putting a concerted effort into transferring technology and elated technical know-how to foster local industrial capacity, strategizing from a longer-term business developmental mindset, that focused not only on capturing immediate returns, but building the foundations for a sustainable corporate entity.

<sup>156</sup> Segundo Chin (2010), a VW pressionou pelos padrões de qualidade, essenciais para a capacidade de exportação, enquanto os chineses preferiam atingir um aumento na escala de produção, sem preocupar com a qualidade.

Xangai, de modo a garantir a absorção, a transferência de tecnologia e sua adaptação (THUN, 2006, CHIN, 2010).<sup>157</sup>

Eric Thun (2006) identificou uma série de diferenças nos resultados entre as *joint ventures*, baseadas na estrutura institucional das províncias e nas relações entre as firmas em cada localidade, definindo três padrões ideais na China. O primeiro padrão era o Estado desenvolvimentista local, que possuía organização burocrática unificada e relações entre as firmas coordenadas hierarquicamente. O governo local assumiu o papel de Estado desenvolvimentista, compensando o mercado pouco desenvolvido ao assumir o processo de acumulação do capital e funcionar como uma base de investimentos. As instituições burocráticas locais agiram de forma coordenada para desenvolver as firmas locais. O grupo empresarial, por seu turno, organizou as empresas de forma hierárquica, alocou recursos, auxiliou o desenvolvimento de novas habilidades tecnológicas e administrativas e monitorou o desenvolvimento. O exemplo deste modelo foi a municipalidade de Xangai e a SVW.

O segundo padrão era marcado pela organização burocrática fragmentada e pelas relações de mercado entre as firmas, sendo chamado de Estado local de livre mercado. As estruturas burocráticas de supervisão de um setor estavam divididas e competiam entre si, o que ocasionou em falhas de coordenação, dispersão de investimentos e escassez de capital e resultou nas montadoras recorrendo a diversos fornecedores, cada uma competindo para produzir ao menor preço, sem certeza para a realização de grandes investimentos de longo prazo em inovação tecnológica. As municipalidades de Pequim e a capital de Guangdong, Cantão, foram os exemplos deste modelo, onde se instalaram a BJ e a Guangzhou-Peugeot.

O terceiro padrão, chamado de localidade dominada pela empresa, ocorreu quando a burocracia era fragmentada, mas as relações entre as firmas foram hierárquicas. A estrutura burocrática fragmentada se deu em razão do controle de grupo de negócios pelo governo central, como nas plantas da FAW e da Dongfeng, enquanto o governo local controlava as fornecedoras locais. Devido a não poder interferir nas operações das montadoras, que possuem atuação nacional, o governo local dispunha de

---

<sup>157</sup> Nem a AMC, nem a Peugeot tiveram uma participação semelhante à VW. Para Chin (2010), muito do comportamento diferenciado da VW se deve ao seu presidente Carl Hahn, que enxergou a China como o mercado do século XXI, levando a tecnologia de ponta para o país de modo a assegurar benefícios de primeiro entrante no país, e ao governo alemão, que ao contrário do francês e do norte americano, enviou autoridades de alto escalão para dar suporte à SVW. Também foram formadas as primeiras *joint ventures* no setor fornecedor para auxiliar a SVW, como a Shanghai GKN, em 1988 (SAIC, 2016).



poucos meios para o desenvolvimento e a garantia de mercado de suas fornecedoras, o que impediu o desenvolvimento de uma rede local de fornecedoras.<sup>158</sup>

Devido a estas distinções, o resultado da política de *joint venture* variou de região para região, sendo um sucesso apenas em Xangai. A SVW passou a fornecer peças e componentes para as demais *joint ventures* e empresas do ramo automotivo. Guangzhou Peugeot, FAW-VW e Beijing Jeep, por outro lado, conseguiram taxas de conteúdo local de apenas 20, 15 e 20-30%, respectivamente (THUN, 2006, CHU, 2011).<sup>159</sup>

Todavia, enquanto que para Thun (2006), o fracasso nas *joint ventures* ocorreu quando as autoridades locais negligenciaram o empreendimento, Chin (2010) ressaltou que a negligência também ocorreu nas parceiras estrangeiras, como na AMC e Peugeot, que esperavam lucrar com modelos e tecnologias antigas num mercado chinês protegido. Estas empresas procuraram ter um *status* especial do governo e fizeram *lobby* com os dirigentes locais para terem favorecimentos, como taxas de importação reduzidas e disponibilidade de moeda estrangeira.

A despeito da ênfase de Thun sobre os governos locais, isto não significou que estes agiram sozinhos. Apesar da descentralização, as províncias não são Estados nações. Em primeiro lugar, a interação entre o governo local e o central deve ser regida pela constituição nacional ou através da negociação com o centro. Geralmente, as políticas comerciais e de investimento eram definidas pelo governo central, que ainda determinava a quantidade de receita e impostos retidos pela municipalidade ou província, o grau de interação com a economia mundial, seu papel na economia nacional e as trajetórias dos burocratas e dirigentes locais pela *nomenklatura*. Diversamente de uma estrutura federativa, a autonomia provincial é mais uma doação, uma concessão do governo central que um direito legal. Como consequência, este relacionamento centro-local criou oportunidades e barreiras que moldaram o desenvolvimento industrial chinês (CHIN, 2010).

---

<sup>158</sup> Em 1992 foram estabelecidas as *joint ventures* FAW-VW e a Dongfeng-Citroen (THUN, 2006).

<sup>159</sup> Para Thun (2006), o tipo de configuração institucional beneficiou o setor automotivo em Xangai, mas, possivelmente, outros setores industriais não repetiriam o mesmo sucesso, como o de tecnologia da informação, que possui baixa barreira de entrada, poucas conexões com outras empresas e altas taxas de inovação, se enquadrando idealmente no Estado de livre mercado: “O que funcionou muito bem para automóveis, não funcionou tão bem para empresas de tecnologia pequenas e inovadoras. O ponto é importante, especialmente devido à tentação de acreditar que os líderes de Xangai simplesmente tinham uma melhor compreensão do setor automotivo do que seus concorrentes; os líderes de Xangai não transformaram o município em um estado desenvolvimentista local porque tinham uma compreensão mais profunda do desenvolvimento do setor automotivo; eles fizeram o que sempre faziam, e funcionava para setores com as características apropriadas” (THUN, 2006:34).

Contudo, os governos locais foram notórios por desobedecer às orientações centrais. Embora controlasse o IDE, o governo central não conseguiu contornar os dilemas acerca da entrada doméstica no setor automotivo ou a restrição dos governos locais ao financiamento bancário, o que fez com que as empresas fossem capazes de entrar no mercado, se expandirem e pressionarem o governo central pela formação de *joint ventures* próprias. No segmento de carros pequenos, as empresas locais firmaram acordos de licenciamento e tecnologia com as parceiras estrangeiras. Na década de 1980, a Chang'An, Changhe, Hafei e Liuzhou Wuling compraram tecnologia da Suzuki para veículos mini, enquanto a TAIC conseguiu o licenciamento de modelos da Daihatsu e da Toyota (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, THUN, 2006).

As empresas e governos locais também contornavam as restrições centrais através da fragmentação do investimento na cadeia produtiva, como por exemplo, na fabricação de motor, peças ou estampagem. A permissividade dos governos locais a esta prática esteve ligado a interesses internos, como a geração de empregos e impostos, mas também na criação de postos de trabalho para os membros do partido locais após a aposentadoria.

Deste modo, os resultados da política de *joint ventures* foram desapontadores em termos de parcerias, conteúdo do IDE e transferência tecnológica, apesar de se mostraram empreendimentos lucrativos, uma vez que o regime protetivo possibilitava preços superiores aos de mercado. As partes chinesas não acompanharam o nível das multinacionais e tenderam a expandir sua capacidade produtiva, mas sua capacidade de inovação, pois as multinacionais resistiram a transferir tecnologia. Entre os aspectos positivos, a China expandiu consideravelmente sua produção de carros de passeio e as empresas domésticas foram capazes de aumentar o caixa, com a venda dos veículos produzidos nas *joint ventures*, e, até mesmo, adquiriram certo *know-how* em termos de produção e de gerenciamento de empresas (EUN, LEE, 2002, THUN, 2006, CHIN, 2010).

### **2.2.2- A Política de 1988**

Percebendo uma série de dilemas no setor automotivo, como a dispersão geográfica, a estrutura burocrática caótica e as *joint ventures* não atingindo os resultados pretendidos, o governo central realizou três mudanças para o setor. Em primeiro lugar, a

CNAIC o reorganizou em grandes grupos, integrados horizontal e verticalmente. Em segundo, para atingir os objetivos com o IDE, o Estado chinês procurou reforçar as definições e responsabilidades de cada parte, como os termos do contrato, a quantidade de investimento e os detalhes sobre a transferência de tecnologia e das habilidades de pesquisa, design e gerenciamento. Até então, os conflitos entre Estado e empresa garantiram um resultado favorável somente às multinacionais, pois o governo chinês foi incapaz de direcionar ou influenciar a estrutura de incentivos dentro da qual as empresas estrangeiras estavam decidindo ou de forçar as multinacionais a fazerem concessões que poderiam entrar dentro dos objetivos da estratégia nacional de desenvolvimento.<sup>160</sup> Por fim, em terceiro lugar, o governo lançou a Política de 1988 (CHIN, 2010).

Nesta política, também chamada de “Três Grandes”, foi definido que o governo iria priorizar o desenvolvimento de suas três maiores montadoras: a FAW, a Dongfeng, antiga SAW, e a SAIC e suas *joint ventures*. A ideia do governo central era contornar os problemas derivados da alta descentralização do setor, limitando a entrada e o número de empresas, formando maiores economias de escala e priorizando o desenvolvimento de campeões nacionais. Se entre 1979 e 1987, prevaleceu a estratégia de desenvolvimento a partir da descentralização, de 1988 em diante, o governo central reassumiria o papel sobre a alocação de recursos em setores estratégicos, pois identificou que os setores das indústrias pesadas e, até mesmo, a infraestrutura, ficaram sujeitos a um investimento insuficiente, limitando a capacidade de desenvolvimento do país (LUO, 2006, CHU, 2011, TAN, 2013).<sup>161</sup>

Dentro da política das “Três Grandes”, a FAW e a SAIC seriam as produtoras de carros de passeio médios, enquanto a Dongfeng seria a montadora de compactos. Todavia, o governo central não resistiu à pressão dos governantes locais e dos membros da burocracia. Inicialmente, o governo central revisou o número de empresas e incluiu as duas *joint ventures* já formadas pela BAIC e pela GAIC, além da Tianjin Automotive Industry Corporation (TAIC). Deste modo, a política passou então a ser conhecida como “Três grandes e três pequenas”. Em seguida, no alvorecer da década de 1990, como reflexo da pressão dos setores militares, a política foi novamente revisada, com a inclusão da Chang’An Automobile Co. Ltd. e da Guizhou Aviation Industry

---

<sup>160</sup> Para Chin (2010), outro elemento que influenciou o IDE foi o *timing* da política na passagem da década de 1970 para 1980, quando o setor enfrentava o avanço das empresas japonesas e se adaptava em uma nova organização de trabalho. O resultado foi a baixa disponibilidade de capital externo a ser investido.

<sup>161</sup> Esta política significou ainda uma aproximação da estratégia de desenvolvimento do país com a abordagem dos países do Leste Asiático, tais como a escolha de campeões nacionais.

Corporation, sendo, a partir de então conhecida como “Três Grandes, três pequenas e duas minis” (WEDEMAN, 2011, TAN, 2013). O destino das empresas, porém, foi deixado para ser definido pelo mercado, pois o governo visava a consolidação do setor e a formação de economias de escala, esperando que as mais competitivas sobrevivessem e sobressaíssem. A Política de 1988 consolidou também a alteração do foco da produção automotiva chinesa de caminhões pesados para caminhões leves e carros de passeio, inserindo a meta de 40% da produção total ser de carros de passeio em 2000 (TAN, 2013).

### ***2.2.3 – A Política de 1994***

Em 19 de fevereiro de 1994 foi promulgada pelo governo central a Política Formal sobre o Desenvolvimento da Indústria Automotiva ou, mais comumente conhecida como a Política Automotiva de 1994. A Política foi lançada em um contexto de reformulação das empresas estatais e da política de segurar as grandes e soltar as pequenas estatais, durante a segunda onda de reformas. Esta política diagnosticou quatro grandes problemas no setor automotivo chinês: a proliferação do número de empresas, o processo caótico de aprovação de projetos, a duplicação de projetos de importação de tecnologia e o desenvolvimento lento das empresas e do conteúdo local nos veículos de design estrangeiro. Como objetivos ela estabelecia a formação de grandes grupos, o aprimoramento da indústria de componentes, a criação de capacidade independente de desenvolvimento de produtos e o encorajamento da propriedade privada de veículos (CHINA, 1994).

Para transformar o setor automotivo em um pilar da indústria, moderno e completo, motor do crescimento e da modernização de toda a economia, a China manteria sua estratégia de utilizar o IDE. Todavia, o objetivo final era formar uma indústria independente em longo prazo, que incluiria marcas e modelos nacionais (CHIN, 2010). Em seu primeiro artigo, ficou atribuído ao Estado guiar as empresas no bom uso dos fundos domésticos e do IDE. Seria sua função o encorajamento do investimento e da reestrutura industrial, de forma a evitar o número excessivo de plantas e o investimento disperso; o controle da qualidade e consumo dos produtos automotivos, com o Estado organizando o sistema de licenças, estacionamentos e auto-escola e impedindo a circulação de veículos sem certificação; e o setor adotando as

convenções internacionais para a padronização dos produtos e emissões. A política propôs que o Estado encorajaria a formação de grandes grupos empresariais e iria criar fundos especiais para apoiar as empresas automotivas que criassem seus próprios institutos de pesquisa e desenvolvimento, construíssem capacidades de desenvolvimento de produtos independentes, desenvolvessem projetos de pesquisa chave entre grupos de empresa, ou estabelecessem institutos de testes (CHINA, 1994).

Por seu turno, seria função do mercado regular certos aspectos da competição, como o preço de seus veículos e o estabelecimento de seus sistemas de marketing e serviços de pós-venda, em acordo com os modelos internacionais (CHINA, 1994).

Um dos objetivos da política era a expansão da capacidade produtiva das empresas. Para isto, o governo dividiu as empresas em categorias distintas, em que cada uma delas teria objetivos específicos. As empresas que produzissem 300 mil veículos anuais, vendessem 200 mil unidades e tivessem gastos de 3% das vendas em desenvolvimento tecnológico receberiam incentivos para expandir a produção para 600 mil unidades. As empresas com capacidade anual de produção acima de 150 mil veículos, vendas acima de 100 mil unidades e gastos superiores a 2,5% das vendas em P&D, receberiam incentivos do Estado para aumentar a capacidade de produção para 300 mil unidades. Já as empresas com capacidade anual acima de 100 mil veículos, vendas acima de 80 mil unidades e gastos superiores a 2% das vendas em P&D, seriam incentivadas a aumentarem a capacidade de produção para 200 mil unidades. Para as montadoras de caminhões pesados, o esquema de incentivos consistia no suporte estatal para a atualização tecnológica e a produção em massa, abrangendo apenas as que produzissem acima de 20 mil unidades anuais, vendessem 15 mil unidades anuais e gastassem 2% do total de vendas com o desenvolvimento tecnológico. Incentivo semelhante seria destinado para as montadoras de ônibus que produzissem ao menos 1.500 unidades anuais, vendessem 1 mil unidades e gastassem 2% das vendas em tecnologia. A política incluía as fornecedoras de peças e componentes de automóveis cuja produção dominasse ao menos 25% de seu nicho, em que o Estado atuaria para desenvolver maiores economias de escala, e as produtoras de motocicletas com participação de mais de 10% do mercado interno (CHINA, 1994). Em suma, os incentivos estatais se direcionariam para as empresas que, além de possuírem requisitos mínimos de produção e venda, estivessem destinando recursos para a pesquisa e desenvolvimento.

Também foram redefinidas as regras para a formação de *joint ventures*, elevando os requisitos para a aprovação dos investimentos das empresas estrangeiras. Através do Artigo 32, a parceira estrangeira deveria: possuir direitos de propriedade e patentes sobre os produtos, capacidade de desenvolvimento tecnológico e de produção, canais de marketing internacionais independentes e manter uma capacidade financeira suficiente para o empreendimento (CHINA, 1994).

	Produção Mínima	Vendas Mínimas	Gasto em P&D em relação às vendas mínimo	Meta para 2000
Carros de Passeio	300.000	200.000	3.0%	600.000
	150.000	100.000	2.5%	300.000
	100.000	80.000	2.0%	200.000
Caminhões pesados	20.000	15.000	2.0%	
Ônibus	1.500	1.000	2.0%	
Fornecedoras	Ao menos 25% do nicho de mercado			
Motocicletas	Ao menos 10% do mercado			

Elaboração própria com base nos dados da política (CHINA, 1994).

Foi mantido o limite de propriedade das multinacionais em 50% no setor de motores, carros completos e motocicletas, de modo que a multinacional tivesse que se comprometer com o cumprimento das taxas de conteúdo local, transferência de tecnologia e suporte local em P&D. A ideia de forçar a *joint venture* 50-50 visava manter controle do Estado na regulação do setor para o bem do país, estabelecendo um crescimento sustentável do setor ao encontro das necessidades da sociedade e disciplinando as multinacionais a promoverem os interesses nacionais. Também foram ampliados os requerimentos sobre transferência de tecnologia e maiores detalhes sobre investimento, incentivos fiscais e tarifários (CHIN, 2010).

Um dos aspectos mais interessantes nas novas regras para as *joint ventures* foi que as autoridades perceberam que era preciso permitir que as empresas domésticas fizessem acordos com mais de uma multinacional, ao mesmo tempo em que limitava as multinacionais a duas *joint ventures* e produzindo veículos diferentes. Esta ideia teve origem na SAIC, pois, garantia a competição entre as multinacionais e evitava que um parceiro estrangeiro limitasse as transferências de tecnologia e *know-how* administrativo. Por exemplo, a VW, ao dominar o mercado chinês com o Santana, não

possuía pressão para transferir tecnologia avançada para a SVW, tendo lucros enormes com a tecnologia antiga (CHIN, 2010).

A política manteve a exclusividade do lado chinês na distribuição e venda dos veículos, de modo que as multinacionais tivessem que depender das parceiras chinesas em suas operações. Foram estabelecidas taxas de conteúdo local, tendo as novas *joint ventures* que iniciarem suas operações atingir 40% de nacionalização, recebendo 37,5% de taxa nas importações; e ao atingir 60%, o imposto cairia para 30% e, 80% para 20%; e uma vez que a *joint venture* iniciasse suas operações, ela seria monitorada pelo Ministério da Indústria e pelos órgãos responsáveis pela arrecadação (CHIN, 2010).

Para contornar as dificuldades em alcançar as taxas de conteúdo local, a solução da Política foi liberar o investimento estrangeiro na maioria dos componentes e peças do setor. Até mesmo empresas de capital totalmente estrangeiro foram permitidas, exceto em setores de alta tecnologia e de maior valor agregado (airbags, freios ABS e *engine-management system*). Deste modo, uma série de multinacionais foram atraídas para a China, como a Delphi, a Bosch e a Lucas Varity (CHIN, 2010).

Por fim, a Cláusula 31 da Política de 1994, estabelecia que na formação de *joint ventures* era preciso a construção de um centro de P&D para desenvolver designs, alterações e novos modelos. A *joint venture* deveria ser capaz de produzir veículos equivalentes ao padrão internacional, exportar para gerar moeda estrangeira e não poderia discriminar fornecedoras chinesas, além de ter que treinar engenheiros locais. O objetivo desta cláusula foi para contornar um problema diagnosticado nas empresas chinesas, que não davam atenção à construção de capacidades locais em P&D, focando mais em lucros de curto prazo, na compra de tecnologia ou no crescimento da produção (CHIN, 2010).

A Política de 1994 definiu que os projetos automotivos e de motores, incluindo as *joint ventures*, deveriam ser, dali em diante, construídos sob as seguintes escalas: o projeto de sedans de até 1600 cilindradas deveria ter capacidade de produção de 150 mil unidades anuais; o projeto de caminhões leves deveria ter capacidade de produção de 100 mil unidades anuais; o projeto de ônibus leves deveria ter capacidade de produção de 50 mil unidades anuais; o projeto de caminhões pesados deveria ter capacidade de produção de 10 mil unidades anuais; o projeto de motocicletas de 1500 cilindradas deveria ter capacidade de produção de 150 mil unidades anuais; o projeto de motores de gasolina acima de 2.500 cilindradas deveria ter capacidade de produção de 150 mil

unidades anuais e, por fim, o projeto de motores de diesel acima de 3.500 cilindradas deveria ter capacidade de produção de 100 mil unidades anuais (CHINA, 1994).

A política incentivaria a expansão das exportações através de fundos e empréstimos para as empresas que atingissem a seguinte proporção de exportação no volume total de vendas: 3% para carros de passeio, 5% para caminhões, 10% para motocicletas, 10% para peças e componentes. As fornecedoras nacionais que dirigissem esforços para a substituição de importações receberiam tarifas especiais para a importação de certos itens, como bens de capital.

O Artigo 15 encorajou a disseminação e o uso de tecnologia eletrônica, novas tecnologias, novos materiais, produtos econômicos e pouco poluentes na produção automotiva. Ainda segundo este artigo, as empresas que cumprissem estes requisitos desfrutariam de taxa zero sobre os investimentos e prioridade no empréstimo bancário, no uso de fundos externos e na listagem de ações.

A política ainda afirmou que enquanto a indústria automotiva chinesa não adquirisse capacidade de competir internacionalmente, o Estado interviria na adoção de medidas necessárias sobre as importações de veículos, motocicletas, peças e componentes. Foram definidos os pontos específicos para a importação de veículos completos, ficando proibidas as importações de veículos usados e a montagem de *kits* CKDs e SKDs (CHINA, 1994).

Em suma, a Política de 1994 tinha como objetivo incentivar a concentração da indústria, através da formação de campeãs nacionais; expandir a produção; eliminar a produção de pequena escala; fomentar as exportações; regular a formação de *joint ventures*; e estimular a competição de mercado. Todas as empresas precisariam enviar seus planos de produção e expansão para serem aprovados pelo governo central, privilegiando principalmente as empresas com maior propensão ao desenvolvimento tecnológico.

A Política de 1994 foi organizada em dois grandes estágios. No primeiro (1994-2000), o Estado forneceria suporte para a construção de 2-3 grandes grupos nacionais e 6-7 montadoras chave, a produção de 3 milhões de unidades, metade carros de passeio, a capacidade anual de 300-500 mil unidades em cada um desses grupos e a consolidação do setor fornecedor de 3000 para 300 empresas. No segundo (2000-2010), o Estado iria apoiar a formação de 3-4 grandes grupos competitivos internacionalmente, a produção de 6 milhões de veículos, sendo 4 milhões carros de passeio, a capacidade de produção



de um milhão de unidades nestes grupos e a formação de 5-10 grupos fornecedores competitivos (CHIN, 2010).

Uma das diferenças entre a política de 1988 e a de 1994 é que a segunda deu maior atenção às fornecedoras. Entre as estratégias desta política estavam a construção de uma capacidade local para a produção local de componentes e peças chave, para no futuro ajudar no desenvolvimento de marcas nacionais. Foi estabelecida uma lista de peças e componentes preferenciais, como motores, *air-bags*, freios, radiadores, carburadores e distribuidores. O setor fornecedor não receberia menos que 40% do investimento governamental no setor e reduziria os impostos em projetos de peças e componentes chave. Todavia, liberou empresas de capital 100% estrangeiro no setor fornecedor (CHIN, 2010).

Segundo Chin (2010), a Política de 1994 refletiu o processo de aprendizado, adaptação e ajustamento do Estado chinês ao produzir políticas industriais. Para este autor, a Comissão de Planejamento do Estado (CPE)<sup>162</sup> e o sistema de *nomenklatura* e internalização das normas foram fatores importantes para a coordenação e implementação da política, fornecendo os incentivos necessários para que os dirigentes locais agissem em acordo com os interesses centrais, e quando possível, permitindo que o governo central punisse aqueles que não seguissem suas orientações.

Após a promulgação da Política de 1994, uma nova onda de negociação e formação de *joint ventures* teve início, culminando nas empresas formadas entre a GM e a SAIC, Toyota e FAW e Ford e Chang'An, no início do século XXI, e ocorrendo inclusive no setor fornecedor (SAIC, 2016).

A Política de 1994, que deu continuidade à Política de 1988, teve resultados positivos e negativos. Em primeiro lugar, os requisitos de conteúdo local pressionaram as montadoras multinacionais a ajudarem na formação de um setor fornecedor atualizado e competitivo, pois as fornecedoras chinesas eram incapazes de atingir os padrões das empresas estrangeiras e a única forma de superar tal dilema era trabalhar em conjunto com as fornecedoras para melhorar a qualidade de seus produtos, fazendo com que as fornecedoras nacionais aprendessem a como produzir peças e componentes

---

<sup>162</sup> A CPE era o órgão através da qual o planejamento e a coordenação eram controlado pelas elites do partido e do governo, influenciando o investimento, a competição e o comércio setorial, e empresas e setores econômicos. A CPE, atual NDRC (Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma), teve um papel crucial na organização dos ministérios e dos órgãos econômicos. Seu papel de liderança foi mais abrangente e incluía a coordenação com outros órgãos do Estado. As prioridades e o planejamento do PCC eram refletidos na agenda da CPE, que dirigiu o curso da industrialização e era isolada da reação social. A política industrial e a aprovação dos IDE e dos planos quinquenais permitiam à CPE intervir diretamente nos assuntos de setores e grupos empresariais, inclusive em decisões das empresas.

aceitáveis internacionalmente e, a partir daí, exportar para outros mercados, permitindo a expansão da produção e a redução dos custos (GALLGHER, 2006).

Em segundo lugar, a política implicou no treinamento de mão de obra e na transferência de *know-how* administrativo e produtivo para as empresas chinesas, além destas adquirirem experiência na produção automotiva moderna. As *joint ventures* ainda ajudaram no aumento da capacidade produtiva e no desenvolvimento de toda a indústria de maquinário e dos demais setores envolvidos na produção automotiva (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, CHIN, 2010, TAN, 2013).

Todavia, a política deu origem a uma estrutura de *cross-share-holdings*. Uma mesma empresa chinesa poderia ter *joint ventures* com empresas concorrentes no mercado mundial, como a SAIC-VW e a SAIC-GM. Do mesmo modo, uma mesma multinacional poderia ter *joint ventures* com empresas chinesas diferentes, como a Honda com a Guanzhou e com a Dongfeng. Assim parceiros na *joint ventures*, também poderiam ser concorrentes no mercado doméstico, como a SAIC e a SAIC-VW. Todos estes motivos limitaram a transferência de tecnologia:

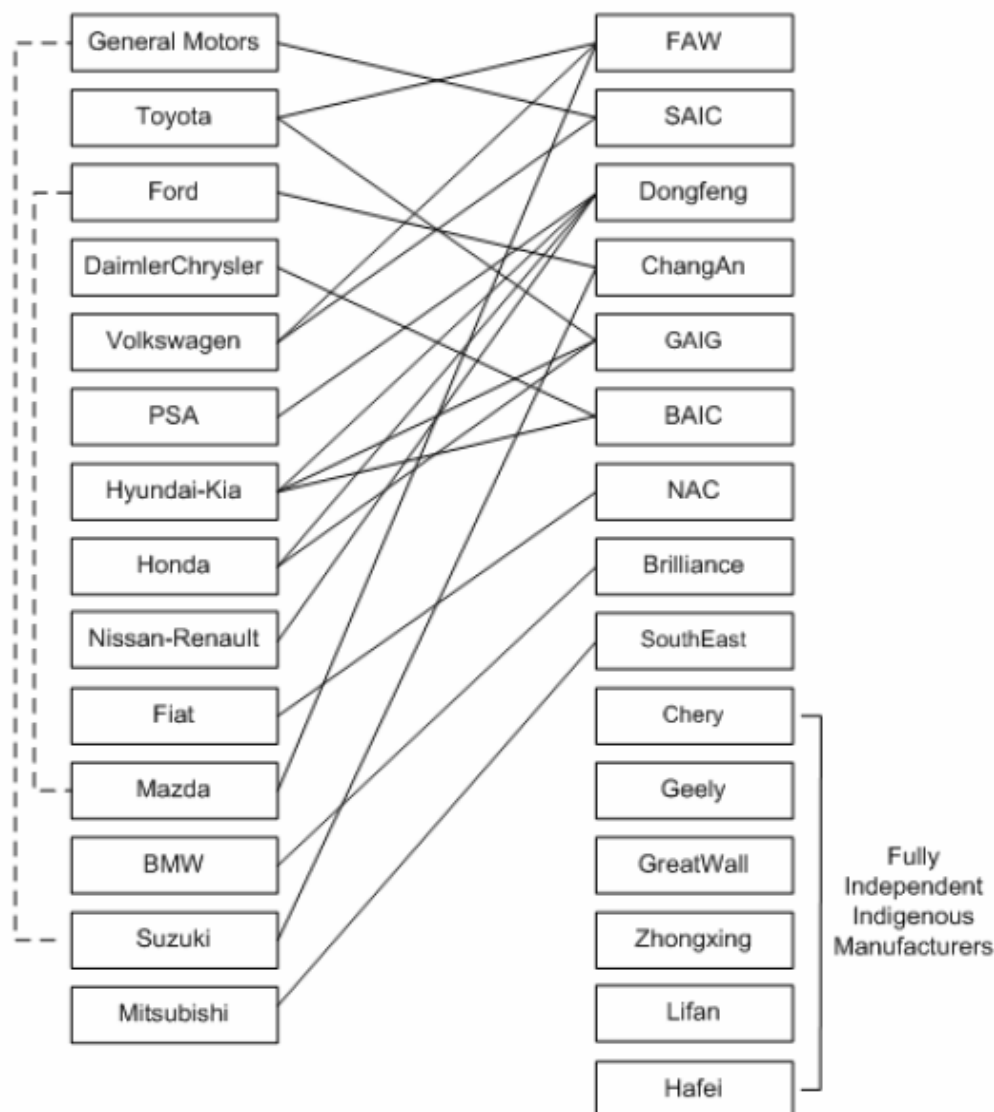
Como resultado, a transferência de tecnologia não aconteceu de forma significativa durante esses anos. Pior ainda para a indústria nacional, pois uma vez que seus produtos domésticos enfrentavam forte concorrência dos modelos Volkswagen, GM e Peugeot, as empresas locais, principalmente as Três Grandes e Três Pequenas, desistiram da P&D e da produção de seus próprios carros e fundiram suas próprias empresas às *joint ventures*. Assim, embora os departamentos de P&D tenham sido estabelecidos nas *joint ventures*, em acordo com as exigências governamentais, eles normalmente não tiveram contribuição significativa para o desenvolvimento de veículos. Assim, as *joint ventures* falharam em transferir tecnologias avançadas de produtos e capacidades de P&D para empresas locais, e foram usadas como bases de produção por seus parceiros estrangeiros no mercado chinês. As grandes empresas estatais ainda não se envolveram em nenhuma atividade significativa de P&D, embora o governo as tenha “encorajado” a estabelecer centros de P&D. A maioria cumpriu ou está em processo de fazê-lo, mas durante nossas visitas em 2005 houve uma atividade de desenvolvimento de produto muito limitada nesses centros. Parece que a função da maioria desses centros de P&D é atuar como vitrine de conformidade com a política governamental (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005:44, tradução nossa).<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> As a result, R&D technology transfer did not happen to any significant extent during these years. Even worse for the indigenous industry, since their domestic products faced stiff competition from the Volkswagen, GM and Peugeot models, the local firms, mostly the “Big Three and Small Three”, gave up R&D and production of their own cars, and merged their own plants into joint ventures. Thus, although R&D departments were established in the joint ventures according to governmental requirements, they normally had no significant input into vehicle development. Thus, the joint ventures failed to transfer advanced product technologies and R&D capabilities to local firms, and were used as production bases by their foreign partners in the Chinese market. The large state-owned enterprises have not yet engaged in any significant R&D activities, although the government has “encouraged” them to establish R&D centres. Most have complied, or are in the process of doing so, yet during our visits in 2005 there was

A figura 3.1, retirada de Luo (2006), nos permite observar melhor esta estrutura:

Figura 3.1 - Estrutura das montadoras na China



Extraído de LUO (2006).

A estrutura das *joint ventures* relegou às empresas chinesas as operações de montagem e às empresas estrangeiras o design de novos veículos e a tecnologia. Deste modo, as atividades em P&D e marketing ficara sob encargo das parceiras multinacionais, que preservaram para si a propriedade intelectual e a tecnologia de

---

very limited product development activity in these centres. It seems that the function of most of these R&D centres is to act as showcases of compliance with governmental policy.

ponta (CHANG, 2016). São também notórios os casos de multinacionais impedindo o acesso de pesquisadores chineses em seus centros de pesquisa (LUO, 2006).

Outro ponto das *joint ventures* foi a captura do mercado doméstico chinês pelas marcas estrangeiras. As empresas estatais abandonaram suas operações e marcas independentes, como foi o caso da SAIC, que abandonou sua marca de carro popular, o Shanghai, para se dedicar à produção do Santana da VW (CHANG, 2016).

As fusões promovidas pelo governo central para contornar os problemas relacionados à duplicação de investimentos e nas economias de escala sofreram resistências dos governos locais e tiveram resultados efêmeros. Eun e Lee (2002), Holweg, Luo e Oliver (2005), Kroeber (2011) e Tan (2013) afirmaram que o governo central enfrentou diversas resistências dos governos locais para a implantação da política. Por terem eleito o setor como pilar da indústria local, os processos de fusão e aquisição mal ocorreram. Os governos provinciais garantiam a compra dos veículos produzidos localmente e erigiram barreiras contra a produção de outras províncias (THUN, 2006, WEDEMAN, 2011).<sup>164</sup> A autonomia dos governos locais possibilitou que estes fossem em busca de objetivos próprios, indo contra os objetivos nacionais:

As empresas estruturalmente fracas estavam localizadas principalmente fora das grandes cidades e, embora a produção de muitas dessas empresas fosse pequena, os governos regional e provincial estavam relutantes em fechá-las e, de fato, estavam mais empenhadas em expandi-las. (...) Por mais fracas que fossem essas empresas, muitas vezes elas continuavam passando por várias formas de protecionismo local, como empréstimos e crédito fácil dos bancos provinciais locais, bem como compras do governo local para garantir um mercado. Além disso, o protecionismo local proporcionou a geração de empregos, o desenvolvimento de cadeias de suprimento provinciais e o aumento da produção de automóveis como um símbolo de prestígio econômico. (...) Finalmente, os órgãos institucionais centrais, como o SPB [State Planning Board] e o MMI [Ministério de Máquinas e Indústria], não conseguiram implementar regulamentos e políticas em toda a China devido à estrutura de gestão política descentralizada do país (TAN, 2013:159, tradução nossa).<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Às vezes estas barreiras eram tão sutis que o governo central era incapaz de combater. Por exemplo, um governo local poderia proteger seu mercado ao direcionar as empresas sob seu controle para a compra de veículos de uma determinada montadora ou taxando os veículos das demais empresas. O governo local poderia ainda impedir a expansão das atividades de uma montadora sobre uma região, negando licenças de venda ou promovendo empresas próprias, desconsiderando qualidade e eficiência, focando apenas na proteção do mercado local, na geração de renda e de empregos (THUN, 2006, WEDEMAN, 2011).

<sup>165</sup> Structurally weak firms were located primarily outside the major cities and even though output from many of these firms was small, the regional and provincial governments were reluctant to close them down and, indeed, were more intent on expanding them (...) No matter how weak these firms were, they were often kept going through various forms of local protectionism such as soft loans and easy credit from local provincial banks as well as local government purchasing to ensure a market. Additionally, local protectionism provided employment generation, the development of provincial supply chains as well as enhancing automobile production as a symbol of economic prestige. (...) Finally, the central institutional bodies such as the SPB [State Planning Board] and MMI [Ministry of Machinery and

Entre 1985 a 1995 a participação das três maiores empresas no mercado chinês, se reduziu de 43% para 33% (TAN, 2013).

Já as fusões que ocorreram tiveram resultado abaixo do esperado. O caso da FAW é ilustrativo. Em 1982, a empresa estabeleceu um grupo corporativo, a FAW Group, com dez empresas membros e em 1998 iniciou uma série de fusões e aquisições. A aquisição destas empresas não gerou economias de escala ou representou uma reorganização estrutural, não receberam *know-how* ou o estilo administrativo da FAW. A SAIC, por seu turno, adquiriu duas fabricantes de TV apenas para evitar a falência delas. Apesar de parecer criar grupos corporativos poderosos, muitas vezes o governo pretendia apenas evitar o transtorno da falência de empresas inviáveis. Eram apenas operações de reorganização nominal ou superficial, que não visou combater os problemas de economia de escala ou duplicação da produção, apenas mostrar aos dirigentes que a empresa estava seguindo as recomendações do governo central (EUN, LEE, 2002, THUN, 2006).

A política também falhou no controle de entrada de novos agentes, tanto de novas empresas estatais, como a Chery, como de empresas privadas, como a Geely e a BYD, aprofundando a fragmentação do setor. Outras críticas apontadas foram a incapacidade da política em consolidar o setor automotivo e o favorecimento das grandes empresas estatais e suas *joint ventures*, justamente as que se mostraram menos capazes de fomentar o desenvolvimento de propriedade intelectual ou inovação independentes (CHIN, 2010). Segundo Tan (2013), a Política de 1994 acabou limitando a participação do capital privado nacional em favor do capital estatal e do capital multinacional envolvido nas *joint ventures*.

Ao final da política, a consolidação não avançou, as políticas protecionistas não foram suficientes para desenvolver as empresas domésticas, a qualidade dos carros permaneceu questionável e os preços continuaram altos. Por fim, as exportações de veículos continuaram tímidas. Entre 1981 e 2001, as exportações saíram de 726 para 26 mil veículos, isto considerando que a política tinha como estratégia o fomento das exportações. As importações, por seu turno, cresceram de 41 mil veículos em 1981 para 71 mil, permanecendo o déficit na balança (ver Tabela 2.9).

---

Industry] have been unable to implement regulations and policies across China due to the country's decentralized political management structure.

A produção cresceu anualmente, principalmente a de carros de passeio. Entre o início das reformas e 2001, a produção saltou de 185 mil unidades para 2,3 milhões. Contudo, a produção de carros de passeio ainda era inferior à de caminhões, correspondendo a pouco mais de 30% da produção. Neste sentido, apesar do inegável aumento da produção, de 4 mil unidades em 1979 para 700 mil em 2001, a meta da política de 1994 sobre a produção de carros de passeio chegar a 50% não foi atingida.

Apesar dos resultados não tão positivos da política, algumas empresas registraram pela primeira vez, uma maior produção de carros de passeio que de caminhões, como a FAW, inclusive voltando parte de sua produção de veículos, peças e componentes para a exportação e adotando técnicas mais modernas de produção, como o *just in time*. A empresa afirmou que entre 1998 e 2001, seu portfólio foi ampliado, graças a formação da FAW-VW, incluindo agora carros de passeio, ônibus, caminhões leves, médios e pesados (FAW, 2016). A SAIC, por seu turno, afirmou que a implantação da produção enxuta ocorreu em 1994, modernizando a produção e o gerenciamento de suas unidades. Dois anos depois, a empresa estabeleceu o *Shanghai Automotive Industry Scientific Research Foundation* para financiar instituições de pesquisa científica e universidades. Posteriormente, a empresa fundou dezessete centros de P&D em conjunto com nove universidades, agindo como uma importante plataforma de pesquisa (SAIC, 2016).

#### **2.2.4- A China no limiar do século XXI: os aprendizados do governo**

Em meados da década de 1990, o governo chinês parecia ter aprendido com suas experiências anteriores e a como orientar o IDE a ir ao sentido de seus objetivos – ainda que com falhas neste processo. Segundo Chin (2010:32, tradução nossa):

O Estado-partido chinês precisou de quase duas décadas para descobrir a estratégia ideal de utilização de investimento estrangeiro e colocar as peças institucionais no lugar para efetivamente alavancar as multinacionais para os objetivos nacionais de desenvolvimento.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> It took the Chinese Party-state almost two decades to figure out the optimal foreign investment utilization strategy, and put the institutional pieces in place, to effectively leverage MNCs for China's national developmental objectives.

O governo reconheceu as falhas da política, principalmente no que concerne o desenvolvimento tecnológico. Deste modo, especificou melhor e obrigou a instalação de centros de P&D pelas *joint ventures*. Em meados da década de 1990, o governo negociou com várias montadoras a entrada no mercado chinês, colocando uma contra as outras para obter melhores termos em tecnologia e em administração, se valendo do seu imenso mercado interno como isca (LUO, 2006, CHIN, 2010).

O processo de entrada da GM na China, por exemplo, foi alvo de intensas negociações. As negociações começaram entre o governo central, o governo local, a SAIC e envolveram outras duas multinacionais interessadas, a Ford e a Toyota. A GM conseguiu a autorização para a formação de uma *joint venture* com a SAIC após prometer a produção dos veículos da marca Buick e um centro de P&D em Xangai, o Pan Asia Technical Automotive Center (PATAC) (TANG, 2012). De acordo com Chin (2010), o exemplo da constituição da SGM demonstrou que o governo central havia compreendido como negociar com as multinacionais os melhores termos para a transferência de tecnologia e atingir os objetivos políticos. O governo central concedeu para a Ford e Toyota *joint ventures* com empresas chinesas do segundo escalão, a Chang´An e a Tianjin. Assim, as multinacionais se mantiveram em posições inferiores, como resultado do atraso em entrar no mercado chinês (LUO, 2006, THUN, 2006, TANG, 2012).

Para o setor fornecedor, a SGM induziu a competição na rede de fornecimento local, permitindo a compra de outras províncias, como as vizinhas Jiangsu e Zhejiang. Diversas fornecedoras de Xangai buscaram licenciar pelas e componentes estrangeiros para atender à demanda da SVW e da SGM (THUN, 2006). A Delphi, por exemplo, entrou no mercado chinês em 1993 e a Bosch formou uma *joint venture* com uma filial da SAIC em 1995 (BAKER, 2007, SAIC, 2016). Por outro lado, a SVW, que por quase dez anos havia dominado o mercado chinês com o Santana, controlando cerca de 80% do mercado no início da década de 1990, precisou realizar reformas, de forma que as decisões a respeito dos novos modelos fossem tomadas na China, ao mesmo tempo em que introduzia marcas e modelos modernos para o segmento de luxo e expandia suas instalações. Contudo, perdeu sua posição de liderança para a SGM (DUNNE, 2001, CRAIN, 2004, LUO, 2006).

\*\*\*

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

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

De modo geral, no Brasil, as políticas foram mais favoráveis às montadoras multinacionais, no sentido em que permitiram a importação de bens de capital, de peças e componentes para sua modernização, prejudicando consideravelmente o setor fornecedor instalado no país, onde havia presença de capital nacional e que não recebeu uma atenção – ou mesmo proteção – específica por parte do Estado. As políticas falharam em fornecer instrumentos e mecanismos de coordenação, assim como foram incapazes de contornar os efeitos provocados pela abertura econômica sobre o capital nacional.

Na China, por seu turno, observamos dilemas distintos, tendo fracassado na consolidação, na formação de economias de escala e em relação ao desenvolvimento tecnológico, pois as montadoras estrangeiras se responsabilizaram pelos pontos de maior tecnologia e relegaram à parte chinesa apenas as partes de montagem. A produção também esteve voltada para o mercado interno - não tendo alterações sobre as exportações, uma das metas da política. Sem embargo, as Políticas de 1988 e a de 1994 tiveram como consequência a formação de um forte setor fornecedor, principalmente em Xangai, ainda que tenham sido permitidas a entrada do IDE estrangeiro e a formação de *joint ventures* neste segmento, e foram um importante mecanismo de aprendizado para o governo central em como coordenar os governos locais e o IDE rumo aos seus interesses, como exemplificado pelo caso da formação da SGM, em que



o governo colocou multinacional contra multinacional para obter os melhores termos de transferência de tecnologia.

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

Apesar das diferenças dos resultados das políticas, em ambos os países emergiram dilemas semelhantes na virada do século XXI. O crescimento das desigualdades regionais e sociais, dos problemas ambientais e de mobilidade urbana foram comuns aos dois países, assim como a questão do desenvolvimento de tecnologia. Estas questões orientaram as políticas do século XXI para o setor automotivo. A comparação entre os casos das estratégias de desenvolvimento e as políticas do Brasil e da China nos revela que não há uma fórmula pronta para o desenvolvimento, mas indicam que, a presença do Estado no estabelecimento de objetivos claros e no direcionamento dos atores e agentes é imprescindível.

## CAPÍTULO IV

(...) a ideia de que uma ampla liberalização e abertura da economia produziriam automaticamente uma convergência tecnológica entre as nações é, além de antiga, equivocada. Não há evidências de que um bom funcionamento dos mercados produza uma aproximação gradativa dos países atrasados aos mais desenvolvidos tecnologicamente. Nenhum país conseguiu se aproximar da fronteira tecnológica sem estreita cooperação entre os setores público e privado. Mais ainda, nenhum país avançado mantém-se na fronteira sem uma intensa cooperação e cofinanciamento das atividades de risco envolvidas com a geração de conhecimento novo (ARBIX; DE NEGRI, 2015:47-48).

### INTRODUÇÃO

Neste capítulo, voltamos nossa atenção para os anos iniciais do século XXI, quando é retomado certo ativismo estatal em termos de políticas industriais. As crises do final da década de 1990 – Asiática, da Rússia e do Brasil -, assim como a crise argentina pós-Meném (1989-1999), reduziram o alcance das disposições favoráveis a uma ação irrestrita dos mercados para a promoção do desenvolvimento.

No caso brasileiro, progressivamente ocorreu a perda de suporte do empresariado e da sociedade às políticas de cunho neoliberal. Assim, a questão do desenvolvimento foi retomada pelo Estado através do novo desenvolvimentismo, um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, que apesar de atribuir certo peso ao mercado, não ignorava a centralidade da intervenção estatal. Este novo desenvolvimentismo também se diferiu do velho no que se refere ao foco sobre o desenvolvimento tecnológico e às restrições causadas pelos acordos internacionais e multilaterais, como a OMC e os direitos de propriedade intelectual para ficarmos em poucos exemplos (ver Capítulo I).

Assim, durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), foram adotadas três grandes políticas, a saber: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM).

Na China, a morte de Deng Xiaoping, a adesão do país à OMC e a ascensão de uma coalizão favorável à intervenção estatal, encabeçada por Hu Jintao, Secretário Geral do PCC entre 2002 e 2012, e Wen Jiabao, primeiro ministro entre 2003 e 2013,

enfraqueceu os defensores da maior liberalização do mercado, promovendo uma série políticas industriais setoriais (ver HEILMANN; SHIH, 2013).

O presente capítulo se divide em duas partes. Na primeira, focamos na trajetória do Brasil e de seu setor automotivo. Tal qual nos demais capítulos, inicialmente abordamos os aspectos gerais do desenvolvimento político e econômico do país, analisando as coalizões e a estratégia de desenvolvimento, para depois voltarmos nossa atenção às políticas e seus efeitos sobre o setor automotivo, a saber: PITCE, PDP, PMB e Inovar-Auto. Ao final desta seção, realizamos um balanço acerca da trajetória do setor automotivo brasileiro entre 2003 e 2012, como o desenvolvimento dos motores *flex-fuel* e o estancamento do processo de desnacionalização no setor fornecedor. Contudo, antigos dilemas não foram superados e novos surgiram, como o desenvolvimento de tecnologia, o distanciamento do setor em relação às tendências internacionais e o controle do capital externo sobre as montadoras.

Na segunda parte, nos voltamos para a China, destacando, em primeiro lugar, os principais aspectos do governo de Hu Jintao (2002-2012) e da terceira fase de reformas, para, em seguida, focarmos nossa atenção sobre as políticas para o setor automotivo, desde os efeitos da adesão à OMC, passando pelos Planos Quinquenais e finalizando nas políticas de 2004, 2009 e 2012. Estas políticas recaíram sobre os resultados das medidas anteriores, em que as montadoras organizadas em *joint ventures* dominavam o mercado interno, mas agora competindo com as empresas independentes, resultado inesperado das políticas anteriores, que se aproveitaram da maior abertura e do rápido crescimento econômico chinês para ampliarem sua participação. Ao final deste capítulo, por fim, resumimos os principais pontos do setor automotivo brasileiro e chinês neste período.

## **1- O BRASIL NO SÉCULO XXI**

### **1.1- Configurações gerais do Brasil**

Ao final da década de 1990, ocorreram algumas alterações que nos permitem vislumbrar o surgimento de uma nova estratégia de desenvolvimento e de uma nova coalizão, marcando o retorno de uma ação mais incisiva do Estado. Este período foi marcado pela Crise Asiática, da Rússia, do Brasil e da Argentina, o que levou ao

questionamento das políticas neoliberais inclusive dentro das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, e possibilitou a adoção de mecanismos de maior intervenção do Estado e recuo da liberalização. Já no final do segundo mandato de FHC, cresceu a percepção de que a estratégia de desenvolvimento neoliberal havia trazido resultados insatisfatórios, em especial para o empresariado nacional e para os trabalhadores:

Assim, o segundo mandato do Presidente Cardoso, mais por força da crise e das baixas perspectivas de crescimento, do que por novas convicções, foram retomadas perspectivas mais desenvolvimentistas, entre as quais a (re)articulação dos mecanismos de Ciência e Tecnologia (C&T), com estratégias de desenvolvimento da indústria. Entre as variáveis determinantes neste contexto pode-se citar o crescente questionamento dos organismos multilaterais aos preceitos do chamado “Consenso de Washington”, a perda de legitimidade de uma visão tradicional sobre C&T como mera decorrência natural do crescimento econômico e nas novas possibilidades fiscais, engendradas após o fim da paridade cambial (DE TONI, 2013:141-142).

O PT, enquanto oposição, lançou em 2001 o documento “Um outro Brasil é possível”, rebatizado a seguir de “A ruptura necessária”, no qual estavam propostas a renegociação da dívida externa e a limitação dos recursos destinados ao pagamento da dívida pública. Este documento, em conjunto com as bandeiras históricas do partido e a possível vitória eleitoral de Lula nas eleições de 2002, levantou suspeições no mercado financeiro e provocou a fuga de capitais e o encarecimento dos produtos importados em função do risco do rompimento do tripé-macroeconômico - superávit primário, meta de inflação e câmbio flutuante – estabelecido no segundo mandato de FHC (1999-2002).

Diante deste cenário, gradualmente, o PT atenuou seu discurso, adotando propostas reformistas moderadas, ao mesmo tempo em que manteve o compromisso de combate à desigualdade social e de estímulo à participação política e à ampliação da cidadania (REIS, 2014).<sup>167</sup> Paralelamente, em junho de 2002, o PT lançou a “Carta para os Brasileiros”, na qual o partido se comprometeu a manter o tripé-macroeconômico, a respeitar o acordo negociado entre o FMI e o governo FHC e a honrar os contratos e compromissos assumidos pela gestão anterior, inclusive as privatizações (GIAMBIAGI, 2011b, WERNECK, 2014b).

Em meio à campanha presidencial, o Brasil sofreu um ataque especulativo que resultou na depreciação do câmbio, no aumento do prêmio de risco pago pelos títulos

---

<sup>167</sup> Nobre (2013) afirmou que o Partido dos Trabalhadores atravessou um processo de moderação ao longo de sua trajetória, caminhando em direção ao centro do espectro político e abandonando algumas bandeiras históricas, como a moratória da dívida externa.

públicos – o risco-Brasil - e na queda da entrada de capital estrangeiro (BARBOSA, 2013). Vitorioso nas eleições e diante da crise, Lula nomeou Palocci para o Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central, sinalizando ao setor financeiro que a movimentação de capitais e o câmbio flutuante seriam mantidos, e indicando certa continuidade à política do governo anterior (SINGER, 2014, WERNECK, 2014b).

Entre 2003 e 2006, houve certa continuidade com o modelo macroeconômico da gestão anterior. Ao longo de 2003, o governo Lula (2003-2010) adotou uma política macroeconômica voltada para a redução da inflação e do endividamento do setor público, retomando a confiança dos investidores estrangeiros e causando a redução do risco-Brasil (GIAMBIAGI, 2011b, WERNECK, 2014a). Todavia, o governo procurou retomar a industrialização através da ação estatal no planejamento, financiamento e seleção dos setores que deveriam ser expandidos, assim como do aumento do investimento estatal e nos gastos com infraestrutura, ao mesmo tempo em que expandia as políticas voltadas para os trabalhadores e a população mais pobre, como o Bolsa Família, combinadas com a disponibilidade de crédito, o aumento do salário mínimo e as políticas de transferência de renda (BARBOSA, 2013, SINGER, 2015 e 2016, VIEIRA, 2017).

A partir de 2006, com a elevação de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda, a concepção desenvolvimentista gradualmente substituiu a neoliberal. Foram aprofundadas as medidas de aceleração do crescimento, combate à pobreza, de redução da desigualdade, de transferência de renda e de crescimento do emprego, dos salários e do investimento público. Deste modo, o governo Lula (2003-2010) inaugurou uma nova estratégia de desenvolvimento, abandonando certos aspectos do neoliberalismo e promovendo os ideais do novo desenvolvimentismo e se sustentou em uma coalizão social-desenvolvimentista, com um maior equilíbrio de poder entre os setores do capital, em especial o empresariado do setor produtivo, e do trabalho.

De acordo com João Sícsu (2017), nos governos Lula (2003-2010), o país adotou uma perspectiva keynesiana de estímulo ao consumo que refletiu na ampliação do investimento, inicialmente público - seguido pelo privado -, e na redução do desemprego, culminando em um ciclo virtuoso. Deste modo, formou-se uma coalizão com a participação de setores do empresariado e dos trabalhadores, que perdurou até o governo Dilma (2011-2016). Laura Carvalho (2018) chegou a conclusões similares para o governo Lula, afirmando que até 2005 o crescimento foi comandado pelas

exportações e, após a ascensão de Mantega, entre 2006 e 2010, o crescimento se deu graças à expansão do consumo e ao crescimento do investimento público. Neste sentido, se combinaram a valorização do salário mínimo, a expansão do crédito, da renda e do emprego, com o crescimento do investimento público, que se tornou o principal motor do crescimento do mercado interno e induziu o investimento privado.

As metas de superávit primário foram relaxadas, marcando, portanto, uma inflexão do tripé macroeconômico; e medidas de desenvolvimento foram implantadas, assim como o aumento dos investimentos em infraestrutura – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O contexto externo também era bastante favorável ao Brasil, devido ao forte crescimento econômico mundial a partir de 2003 e ao *boom* das *commodities*, ambos influenciados pelo crescimento da China e da Índia. Os ganhos obtidos no cenário internacional foram canalizados para a redução das vulnerabilidades do país; a ampliação do crédito e do gasto público; e a aceleração do ciclo virtuoso de geração de empregos, consumo, inclusão social e crescimento econômico. Como problema, foi destacada a apreciação do real, que, em longo prazo, passou a minar a balança comercial (GIAMBIAGI, 2011b, BARBOSA, 2013, WERNECK, 2014b).<sup>168</sup>

Ao final de 2008 eclodiu a crise financeira internacional, que refletiu na desvalorização das *commodities* exportadas, no crescimento das importações, na transição do capital do setor produtivo para o setor financeiro, no adiamento de investimentos e na desaceleração do consumo. Como resposta, o governo lançou uma série de medidas anticíclicas para enfrentar a crise, indo desde a desonerações aos investimentos às políticas proteção social, todas apoiadas na ampliação das reservas internacionais e nos saldos positivos na balança comercial.<sup>169</sup> Graças a estas medidas, o

---

<sup>168</sup> Segundo Gala e Libânio (2011), o câmbio sempre foi um assunto polêmico em termos de medida econômica no Brasil. Até a década de 1990, predominou a assertiva de que uma moeda apreciada favoreceria a aquisição de máquinas, equipamentos, investimento agregado e de tecnologia. Porém, posta a prova, esta opção não encontrou respaldo na realidade brasileira, tendo o Brasil atravessado parte da segunda metade da década de 1990 com o câmbio valorizado e apresentado baixos níveis de investimento agregado e dinamismo tecnológico. Assim, para as cadeias produtivas da agricultura e indústria, o câmbio valorizado representaria queda nas margens de lucro real, resultando, portanto na redução dos investimentos. No campo da tecnologia, a apreciação cambial acabaria por dificultar a transferência tecnológica, principalmente nas cadeias globais com forte presença de multinacionais. Neste sentido, o câmbio sobrevalorizado seria nocivo ao desenvolvimento econômico, pois reduz a lucratividade da produção e o investimento dos setores manufaturados, e afetaria a inovação. Já a subvalorização, por outro lado, estimularia a produção e investimento em setores manufaturados de retorno crescente de escala, podendo incluir efeitos positivos sobre a manufatura de exportação, enquanto evitava a desindustrialização e o problema da doença holandesa.

<sup>169</sup> Para o setor automotivo, foi reduzido o IPI, para incentivar a produção e o consumo (CARVALHO, 2018).

Brasil atravessou a primeira fase da crise com relativa tranquilidade (BARBOSA, 2013, LIMA, 2016, CARVALHO, 2018).<sup>170</sup>

Dilma (2011-2016), eleita em 2010, aprofundou a política econômica do segundo governo Lula<sup>171</sup> e manteve a coalizão e o modelo de teor novo desenvolvimentista (SINGER, 2015, IANONI, 2016). Para Singer (2015), entre 2011 e 2012, ainda no contexto dos efeitos da crise de 2008, seu governo procurou retomar a industrialização, com o apoio dos bancos públicos e de alterações nas regras de poupança, pressionando também as instituições financeiras privadas a reduzirem seus ganhos e articular medidas de estímulo à indústria.<sup>172</sup> Carvalho (2018), por seu turno, afirmou que Dilma optou por uma estratégia de maiores incentivos ao setor privado via política fiscal, monetária e creditícia. Esta estratégia contou com o apoio de economistas e era focada no desenvolvimento industrial e nas exportações de manufaturas por meio da redução de juros, da desvalorização da moeda, da desoneração dos investimentos e da produção e do ajuste fiscal (composto de corte de gastos e dos investimentos) para o controle da inflação (CARVALHO, 2018).

Concomitantemente, se aprofundavam as divergências entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central, em que o governo iniciou um contingenciamento de gastos, ao mesmo tempo em que manteve a política de elevação do salário-mínimo e da expansão da rede de proteção social (BARBOSA, 2013). Por fim, o empresariado passou a pressionar pela redução dos custos das empresas, elevação da competitividade e reformas trabalhistas, ampliando o fosso entre capital e trabalho e ferindo a coalizão de sustentação do governo. Embora o governo tenha realizado as medidas pedidas pela indústria, como a desoneração da folha e a redução dos juros, não houve uma boa reação por parte da indústria, resultando na redução da produção e no aumento da

---

<sup>170</sup> A crise de 2008 foi um dos primeiros episódios em que, embora o país tenha enfrentado certa recessão, o nível de emprego e consumo foram mantidos, a inflação controlada e o sistema financeiro não foi atingido duramente. Para Singer (2014) e Werneck (2014b), a acumulação de um considerável volume de reservas, a estabilidade econômica e a ampliação do mercado de consumo e da renda foram elementos que moderaram o impacto da crise de 2008.

<sup>171</sup> Para Werneck (2014b) isto ocorreu, em parte, pois a política do segundo mandato de Lula era a política engendrada por Dilma enquanto ministrada da Casa Civil.

<sup>172</sup> Foram tomadas medidas como a redução dos juros; o uso do BNDES e do PSI para oferecer crédito subsidiado às empresas; o lançamento de uma lista de setores que receberiam desoneração no IPI e no PIS/Cofins sobre bens de investimento; o lançamento do Regime Especial de Reintegração dos Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); o lançamento de um programa para estimular investimentos em rodovias e ferrovias; a realização da reforma do setor elétrico; a desvalorização do Real a partir de 2012; o aumento do controle sobre a entrada de capital externo a partir de 2011; além de medidas de proteção ao produto nacional, do programa de compras públicas e da elevação de impostos sobre os produtos importados. Foram também ampliados os investimentos sociais e mantida a política de valorização salarial. Para o setor automotivo, o governo estabeleceu um novo regime tributário, visando à inovação (BARBOSA, 2013, SINGER, 2015).

capacidade ociosa. Este novo modelo culminou na desaceleração da economia e na deterioração fiscal (CARVALHO, 2018). O discurso neoliberal "ganhou cada vez maior adesão na burguesia, na classe média tradicional, em setores da nova classe trabalhadora e até em personalidades influentes sobre Dilma" (SINGER, 2015:44).

O país foi duramente atingido pela segunda fase da crise de 2008, com fuga de capitais e turbulências nas bolsas de valores em todo o globo, com força, sobretudo no continente europeu, e internamente o Banco Central e o Ministério da Fazenda divergiam, enquanto o primeiro preocupava-se com os rentistas, o segundo, com o crescimento econômico. Em paralelo, cresciam pressões das instituições multilaterais (como o FMI e o Banco Mundial), de bancos e corporações estrangeiras e dos meios de comunicação acerca da redução dos gastos do governo e da necessidade de deixar o mercado funcionar. Além dos desequilíbrios externos, o Brasil passou a enfrentar oscilações políticas e econômicas. Em 2013, ocorreram as manifestações de junho, elevando a rejeição à presidente e fortalecendo a crítica neoliberal (NOBRE, 2013). Apesar de reeleita em 2014, Dilma enfrentou uma forte oposição, que culminou no seu impeachment pelo Congresso, aprofundando a crise econômica e política.

Segundo Ianoni (2016:25-26), muitos dos problemas deste período são decorrentes da falta de uma orientação para coordenar os interesses da coalizão desenvolvimentista:

faltou às lideranças dos interesses social-desenvolvimentistas – que, do ponto de vista objetivo, aproximaram-se naqueles anos -, a começar pelo chefe do Poder Executivo, o presidente, além de sua equipe ministerial, coordenar e organizar melhor os interesses do empresariado industrial das organizações os trabalhadores, assim como de outros atores da sociedade civil, no sentido da aprovação de medidas e da criação de instituições mais favoráveis à produção manufatureira e à geração de empregos de melhor qualidade. (...) a coalizão social-desenvolvimentista no governo Lula foi entre fraca e regular.

Para Singer (2015), o fracasso do ensaio desenvolvimentista de Dilma ocorreu devido à sua ousadia, pois Dilma procurou atender demandas do empresariado industrial, mas esbarrou nos interesses do capital financeiro, como no caso da redução dos *spreads* bancários. Em seguida, ocorreu uma greve de investimentos, os empresários atuaram para impedir que o Estado continuasse atuando a favor do pleno emprego, que elevava o custo de mão de obra, fazendo com que o governo perdesse parte de sua base junto aos trabalhadores.



Laura Carvalho (2018), ao discordar de alguns pontos de Singer (2015), afirmou que a Agenda Fiesp estava longe de ser progressista, o que já distanciava Dilma de sua base, e havia outros motivos para o empresariado não investir, como a baixa demanda e o endividamento proveniente do ciclo anterior. Assim, parte da crise enfrentada pelo Brasil é de responsabilidade das más escolhas do governo Dilma (2011-2016), ao abandonar um dos pilares da era anterior - o investimento público - e adotar a redução de impostos como forma de estímulo ao crescimento, ferindo a arrecadação.

Assim, a turbulência atravessada pelo Brasil pós-2015 não estariam apenas no crescimento da intervenção do Estado, mas na convergência de fatores internos e externos, como a adoção de políticas fiscal e monetária errôneas, a crise política aprofundada pelo candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2014, os efeitos da Operação Lava Jato sobre os setores da construção civil e petróleo e a queda do preço dos produtos exportados para ficarmos em poucos exemplos (BORGES, 2017, CARVALHO, 2018).<sup>173</sup>

Entre 2003 e 2012, a taxa de crescimento do PIB declinou em 2003, em função da crise especulativa diante da ameaça de vitória de Lula nas eleições de 2002. Todavia, no primeiro mandato de Lula, a média anual de crescimento do PIB foi de 3,5%, enquanto no segundo foi de 4,59%. O PIB per capita no primeiro mandato de Lula cresceu uma média de 2,1% e no segundo mandato 3,5%. Nos dois primeiros anos de Dilma, o PIB cresceu a uma média anual de 2,84% e o PIB per capita cresceu 1,87% (ver Gráficos 2.1 e 2.2). Entre 2003 e 2012, ocorreu certa estabilidade na participação da agricultura, indústria e setor de serviços na composição do PIB. A agricultura ficou, em média, com 5,5% de participação, a indústria com 27,2% e o setor de serviços com 67,2%. A grande alteração, contudo, se deu a partir de 2012, quando houve um declínio do PIB industrial de 27% para 25% entre 2011 e 2012 (ver Gráfico 2.3).

Feito este panorama geral sobre os principais desdobramentos políticos e econômicos entre 2003 e 2015, nos voltamos para as políticas industriais para o setor automotivo. Neste período, o Estado retomou certo protagonismo na elaboração de

---

<sup>173</sup> Por outro lado, para Samuel Pessoa (2015), a desaceleração do crescimento a partir de 2011 tem ligação com a redução da eficiência econômica, ou seja, a indústria passou a produzir menos com a mesma quantidade de insumos. Esta perda de eficiência teria como origem o maior controle do câmbio, a maior tolerância com a inflação, a redução do superávit primário, a expansão da adoção de teorias heterodoxas no processo de formação dos juros reais e do papel do BNDES no investimento, ampliando o papel do Estado na Petrobrás e sua interferência no setor elétrico, tendência a desonerar alguns setores e não todos os setores produtivos, tendência a fechar o país ao comércio internacional e ao uso indiscriminado da política de conteúdo nacional, além de forçar os bancos públicos a baixar o spread bancário.

políticas industriais. No governo Lula (2003-2010) foram lançadas duas políticas industriais, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, sua sucessora, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Embora o setor automotivo não estivesse incluído diretamente na PITCE, iremos abordá-la, haja vista sua influência decisiva sobre a PDP, que efetivamente estabeleceu metas e objetivos para o setor. Já durante os anos do governo Dilma (2011-2016), foram destinadas duas políticas para o setor automotivo, incluído no Plano Brasil Maior e no Inovar-Auto.

## **1.2- Políticas para o setor automotivo brasileiro no século XXI**

### ***1.2.1- Retomando a política industrial explícita: a PITCE e seus resultados***

As bases para uma política industrial no governo Lula foram divulgadas em junho de 2003, no "Roteiro para Agenda de Desenvolvimento", cujos principais pontos eram o crescimento sustentável, o aumento do comércio exterior, a ampliação da eficiência da estrutura produtiva e da capacidade de inovação do país.<sup>174</sup> No dia 26 de novembro de 2003, o governo federal lançou o documento "Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior". As diretrizes retomaram o dilema da inovação e estabeleceram instrumentos para esta atividade, como os fundos públicos, a criação de marcos regulatórios e a reorganização de linhas de crédito (BRASIL, 2003).

Em 31 de março de 2004, foi oficialmente lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, doravante PITCE, marcando o retorno de políticas industriais explícitas no Brasil. A PITCE tinha como objetivos o aumento da eficiência econômica e o desenvolvimento e difusão de tecnologias com potencial para ampliar a competitividade do país no comércio internacional. O diagnóstico era que, durante a década de 1990, o Brasil não foi capaz de ampliar a sua base exportadora ou de reverter a queda em sua participação no comércio externo, sendo, portanto, necessária a alocação de recursos públicos e privados na P&D e na qualificação do trabalhador. Ademais, a PITCE concluiu que o Brasil era um importador de tecnologia de informação e comunicação e de química fina, o que indicava a importância de melhorias

---

<sup>174</sup> Segundo De Toni (2013), as políticas do governo Lula foram construídas sobre *valence issues*, isto é, conceitos chave que representavam verdades aceitas universalmente – como aumentar a inovação, gerar mais empregos qualificados –, que funcionavam como estratégia para eliminar ou, ao menos, neutralizar a possibilidade de oposições.

na posição do país nestes setores, mas também em novos materiais, nanotecnologia e biotecnologia (BRASIL, 2003).

O governo afirmou seu objetivo de agir em três frentes: aprimorando o marco regulatório, de modo a garantir instituições e políticas estáveis; garantindo a isonomia competitiva; e adotando medidas de estímulo ao comércio exterior. Para atingir estes objetivos, seria preciso construir uma base de grandes empresas nacionais, na qual seriam consolidados os aspectos inovadores, incluindo nesta estratégia as subsidiárias das multinacionais que desejassem desenvolver tais atividades no país e em estabelecer bases de exportação a partir do Brasil.

A PITCE afirmou que levaria em conta as diferenças de comportamento das empresas em função de seu setor, sendo então destinadas medidas, instrumentos e objetivos distintos, conforme as características e dilemas de cada setor. Por esta razão, a PITCE foi estruturada em três eixos complementares: linhas de ação horizontal, opções estratégicas e atividades portadoras de futuro (BRASIL, 2003).

Os objetivos do Primeiro Eixo eram a ampliação da P&D via leis de incentivo fiscal, a melhoria da relação público-privada e o aumento do crédito para as atividades inovativas. Destacava-se a necessidade de estruturar um Sistema Nacional de Inovação, que possibilitaria a articulação dos agentes envolvidos no processo de inovação, como empresas, centros de pesquisa, instituições de metrologia e propriedade intelectual, instituições de fomento e de financiamento (BRASIL, 2003). Para atingir estes objetivos, foram criados incentivos fiscais, como a Lei do Bem e a Lei de Inovação; reorganizada a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); fortalecido o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI); eliminado os entraves legais à aproximação entre instituições públicas de ciência e tecnologia e empresas; promulgadas a Lei de Informática e a Lei de Biossegurança; reintroduzido o BNDES, ao lado da Finep, como financiador da inovação por meio de uma série de programas como o Prominp, Modermaq e Procomp; além de medidas de desoneração tributária e de estímulos à exportação (FERRAZ, 2009, TABER, 2012).

O Segundo Eixo da PITCE, chamado de opções estratégicas, visava concentrar esforços em setores que receberiam tratamento prioritário por serem caracterizados como áreas intensivas em conhecimento e/ou dinâmicas - com estreito relacionamento com a P&D e com a inovação em processos, produtos e formas de uso, responsáveis por parcelas importantes de investimento em P&D no nível mundial - e exibirem grandes oportunidades de negócios, podendo promover o adensamento produtivo e o

desenvolvimento de vantagens comparativas. Foram então escolhidos quatro setores alvos de medidas verticais: semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital (BRASIL, 2003).

No Terceiro Eixo da PITCE estavam as atividades portadoras de futuro, isto é, setores considerados estratégicos, com fortes perspectivas de crescimento, com potencial de transformação radical em produtos, processos e formas de uso no longo e médio prazos. Os setores selecionados foram a biotecnologia, a nanotecnologia, a biomassa e as energias renováveis. O apoio da PITCE se traduziu em estímulo à pesquisa e criação de fundos setoriais (BRASIL, 2003).

A prolongada ausência de uma política industrial teve como efeitos um esvaziamento das instituições do Estado voltadas para a formulação e execução de política industrial. Reconhecendo tais limitações, o governo Lula organizou duas novas instituições para exercer este papel e coordenar a relação intragovernamental e entre os setores público e privado. A primeira destas instituições foi o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado pela Lei nº 11.080 de 2004, que foi regulada pelo Decreto nº 5.353 de 2005 (BRASIL, 2004). O CNDI era responsável pela articulação público-privada e por formular as diretrizes e propostas da política industrial. A instituição era composta por membros do governo, como ministros e representantes do BNDES, empresários, representados pelo IEDI, CNI e entidades setoriais, e trabalhadores, representados pela CUT, Força Sindical e CGT. O CNDI contribuiu para agilizar a execução da PITCE, conseguiu romper as resistências de setores do governo em adotar uma política industrial e se destacou por inserir pautas do setor produtivo na agenda pública (GUERRIERO, 2012, DE TONI, 2013, VIEIRA, 2017). A segunda destas instituições foi a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), também criada pela Lei nº 11.080. Seu objetivo era contribuir para a articulação das ações das diferentes instituições públicas envolvidas na PITCE e ser uma instância técnica de apoio tanto ao CNDI quanto ao governo. A instituição era formada pelos ministros do Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, Planejamento, Casa Civil, Agricultura e Integração Nacional e pelos presidentes do Banco do Brasil, do BNDES e da Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2004).

Pesquisadores se voltaram para a análise dos efeitos da PITCE. Em primeiro lugar, a política foi considerada um esforço louvável por reintroduzir a questão da política industrial no Brasil, por autores como Suzigan e Furtado (2006), Cano e Silva (2010) e Taber (2012). Por exemplo, para Suzigan e Furtado (2006), a PITCE teve

como mérito ter conseguido superar o ideário anti-política industrial que até então predominava, ainda que, em sua formulação e implementação, a política estivesse longe de conseguir combater todos os problemas.

Em segundo lugar, foram destacadas as limitações da política. Segundo Almeida (2009) e Lima (2016), as metas da PITCE eram mais um conjunto de intenções para determinados programas estratégicos que metas capazes de serem mensuradas qualitativa ou quantitativamente e a política esteve marcada pela ausência de clareza e objetivos para outros setores, como os intensivos em mão de obra – têxtil, calçados, confecções, madeira e móveis.<sup>175</sup> Suzigan e Furtado (2006), Cano e Silva (2010), IEDI (2011a) e Guerriero (2012) destacaram as desconexões entre governo, política industrial e a gestão macroeconômica - que muitas vezes era contraditória com os objetivos da política, encarecendo o financiamento da produção e desestimulando o investimento -; a baixa articulação com os demais programas do governo; e a incapacidade de direcionar os investimentos na direção desejada e de alterar a situação dos problemas estruturais do país.<sup>176</sup> A PITCE estaria então marcada pelas falhas de articulação entre os instrumentos e destes com a demanda dos setores industriais, ora beneficiando setores pequenos com baixo poder de arrasto, ora desconsiderando as demandas de outros setores, como a infraestrutura e aspectos normativos e reguladores. Neste sentido, o papel do BNDES foi destacado como contraditório, pois, apesar da intenção de criar vantagens comparativas inexistentes, como nos setores portadores de futuro, onde o Brasil não é competitivo e nem possui vantagens, o BNDES desembolsou a setores de baixa tecnologia (como para a JBS e a BR Foods), reforçando a estrutura produtiva do país e não a transformando (ALMEIDA, 2009).

Em terceiro lugar, foram ressaltados os resultados da política. Segundo Salerno e Daher (2006), a PITCE não foi um fracasso, tendo o Brasil ampliado sua exportação de bens de alta e média tecnologia no período. O BNDES e a Finep incentivaram o financiamento na inovação (ABDI, 2007). Para Delgado (2009), como resultados da PITCE, as exportações cresceram, mas não ocorreu o aumento na capacidade inovativa do país, pelo contrário, os gastos das empresas com inovação reduziram, o que poderia

---

<sup>175</sup> Mário Salerno, diretor de Desenvolvimento Industrial da ABDI entre 2005 e 2006 e um dos articuladores da PITCE, e Talita Daher (2006) afirmaram que segmentos da imprensa e da academia questionaram a ausência de certos setores na PITCE, pois partiam de uma visão antiga que associa a política industrial à construção de setores e capacidade física. Eles responderam que, embora diversos setores não apareçam explicitamente, como o agronegócio e o setor têxtil, a PITCE possuía foco na inovação, que poderia ocorrer em qualquer atividade.

<sup>176</sup> Contudo, a ABDI (2007) afirmou que a PITCE esteve articulada aos investimentos em infraestrutura, ampliação do crédito e projetos de promoção do desenvolvimento regional, além do Plano Plurianual.

comprometer os níveis de produtividade e competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo. Alguns fatores prejudicaram o desempenho da PITCE, como as amarras da política macroeconômica (CANO; SILVA, 2010) e a ausência de um Sistema Nacional de Inovação (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Ainda que a PITCE tenha tido dificuldades em sua implementação e resultados limitados em termos de inovação, foram estabelecidos os marcos institucionais para a construção e condução de uma política industrial no Brasil e de apoio à inovação, se destacando a Lei do Bem, a Lei de Inovação, a Lei da Informática e a Lei de Biossegurança; os diversos programas setoriais e voltados a empresas de tamanhos distintos (Profarma, Modermaq, Prominp, Programa Juro Zero); o fortalecimento do BNDES e da Finep e de suas linhas de crédito; a criação do CNDI e da ABDI; a reformulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX); e a utilização do poder de compras do governo, principalmente nos segmentos de petróleo, defesa, saúde e tecnologias da informação e comunicação.

Após um período sem implementar políticas industriais não surpreende o fato da PITCE ter enfrentado problemas de planejamento, implantação e monitoração. Deste modo, consideramos que a política foi importante pelos ensinamentos deixados, como a interação entre a política macroeconômica e a industrial, e a constatação de que a indústria nacional possui limitações no financiamento e na capacidade de inovar, sendo necessário, portanto identificar corretamente as oportunidades.

Embora o setor automotivo não estivesse na PITCE, havia linhas de financiamento do BNDES que poderiam ser aproveitadas pelo setor (DELGADO, 2015b) e, enquanto o setor de bens de capital esteve na pauta, os automóveis eram indiretamente beneficiados (LIMA, 2016). No contexto da PITCE, o setor automotivo atravessou por um período de expansão. Devido à expansão da renda e do salário real e à ampliação do crédito e dos prazos de financiamento, a demanda interna cresceu, significando a retomada de investimentos pela indústria automotiva, ciclo que somente foi interrompido em 2009 (SILVA, 2011). Assim, o setor automotivo cresceu em média, entre 2004 e 2007, 15% ao ano, focado essencialmente no mercado interno (BARROS; PEDRO, 2012).

### **1.2.2- A PDP**

Logo no início do segundo mandato de Lula, o governo passou a trabalhar na segunda fase da PITCE, orientada para ampliar a abrangência e para o trabalho em conjunto com os demais programas do governo, que foram algumas das críticas em relação à PITCE. Assim, em 12 de maio de 2008 na sede do BNDES foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo, doravante PDP, com maiores ambições em termos de abrangência, articulação, controles e metas.

A PDP tinha como objetivo sustentar o ciclo positivo atravessado pela economia brasileira, através da superação de quatro grandes desafios: a ampliação da capacidade da oferta; a preservação da robustez da balança de pagamentos; a elevação da capacidade inovativa em atividades já consolidadas e em setores que se mostrarem mais dinâmicos nos fluxos comerciais internacionais; e o fortalecimento das micro e pequenas empresas (BRASIL, 2008).

Buscou-se estabelecer metas em diálogo com o setor privado e que obedeceriam a uma série de critérios, como a possibilidade de monitoramento qualitativo e quantitativo. Foram definidas metas quantitativas em duas esferas distintas. Na primeira, estavam quatro macrometas para 2010. Estas metas pretendiam elevar o nível de investimento FBCP/PIB de 17,4% em 2007 para 21% em 2010, ampliar o investimento em P&D das empresas de 0,51% do PIB para 0,65% em 2010, ampliar a participação das exportações brasileiras no total mundial de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010 e aumentar o número de MPEs exportadoras em 10% entre 2006 e 2010.<sup>177</sup> Na segunda, estavam as metas específicas de cada programa setorial (BRASIL, 2008).

A política foi organizada em três níveis. No primeiro, chamado de Ações Sistêmicas, estavam definidas iniciativas voltadas para reverter as restrições de nível sistêmico através de medidas horizontais e realizadas tentativas de integração com as

---

<sup>177</sup> A PDP destacou os instrumentos de incentivo, os instrumentos de regulação, o apoio técnico e o poder de compra governamental. Dentro dos instrumentos de incentivo – fiscais, creditícios, de capital de risco e subvenção econômica – o BNDES teria um papel de destaque (através os programas Profarma, Finame, NovoProsoft, Funtec e Exim), assim como o Sebrae (Proimpe) e a Finep. Dentro dos instrumentos de regulação técnica, econômica e comercial, seriam utilizados meios legais, como a Lei do Bem, a Lei de Inovação, a Lei de Informática e a Lei de Propriedade Intelectual. No apoio técnico, seriam destaques a formação e treinamento através do Senai, a gestão da propriedade intelectual pelo INPI, a promoção de P&D científico e tecnológico pelo Ministério da Defesa, a atuação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) no apoio à metrologia e identificação de barreiras técnicas, as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e a implantação de centros de negócios no exterior pela APEX. Por fim, o poder de compra do Estado se traduziria nas compras da administração direta e das empresas estatais (BRASIL, 2008).

demais iniciativas governamentais em curso, como o PAC, o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) e o Prominp, por exemplo.

No segundo nível, estavam os seis Destaques Estratégicos, temas de política pública eleitos para o desenvolvimento produtivo com o objetivo de longo prazo e sem uma dimensão setorial, a saber: o fortalecimento das micro e pequenas empresas; a expansão das exportações; a integração produtiva com a América Latina e Caribe, com foco inicial no Mercosul; a integração com África; a regionalização, ou descentralização espacial da produção no país; e a produção ambientalmente sustentável. Para cada um deles, foram estabelecidos instrumentos específicos.

No terceiro nível, estavam os Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos, no qual seriam executadas ações verticais que explorariam as necessidades de cada sistema, combinando a desoneração com os recursos das agências de financiamento. A PDP criou cinco estratégias de longo e médio prazo que refletiriam a variedade das oportunidades existentes: liderança mundial, conquista de mercados, focalização, diferenciação e ampliação do acesso.<sup>178</sup> Foram então estabelecidos três programas para os setores produtivos, com objetivos específicos e conjugando objetivos e estratégias de médio e longo prazo, com instrumentos adequados à especificidade de cada programa: os “Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas”, visando setores marcados pelo uso de alta tecnologia; os “Programas para Fortalecer a Competitividade”, para setores com potencial exportador e/ou potencial para a geração de efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial do país; e os “Programas para Consolidar e Expandir Liderança”, focado em setores que já possuíam projeção internacional e capacidade competitiva (BRASIL, 2008).

Por fim, foram estabelecidas as metas quantitativas, os prazos a serem cumpridos e os recursos disponíveis, além de definidos os órgãos responsáveis pela implantação do programa. Em função das críticas realizadas para a PITCE, a PDP priorizou a gestão e a coordenação da política. Assim, foram destinadas tarefas e responsabilidades mais específicas para cada um dos órgãos envolvidos, de modo a

---

<sup>178</sup> A liderança mundial objetivava manter ou posicionar empresas brasileiras entre os cinco principais *players* mundiais em sua atividade. A conquista de mercado objetivava manter ou posicionar um determinado sistema produtivo entre os principais exportadores mundiais, concomitantemente à preservação de uma posição relevante no mercado doméstico. A focalização se traduziu na construção e consolidação da competitividade em setores de alta tecnologia, com base em vantagens comparativas. A diferenciação, também chamada de valorização da marca, objetivava posicionar marcas brasileiras entre as cinco principais no seu mercado de atuação. A quinta estratégia consistia na ampliação do consumo de massa (BRASIL, 2008).



definir melhor as funções, permitir um fluxo melhor de informações e decisões e facilitar a cobrança de resultados.<sup>179</sup>

Lançado pelo governo federal em 2011, o Balanço da Política de Desenvolvimento Produtivo considerou a PDP eficaz, obtendo sucesso na mobilização do setor público e em sua articulação com o setor privado para atingir os objetivos. Segundo o Balanço, 99% das medidas foram colocadas em prática. Todavia, o Balanço reconheceu que o impacto da crise de 2008 foi significativo, de forma que a única das macrometas atingidas foi a ampliação da participação do Brasil nas exportações mundiais, de 1,18% para 1,25% em 2010, sendo atingido o valor de 1,35% (BRASIL, 2011a).

Considerando o espaço de tempo e a influência inegável dos fatores externos, a avaliação da PDP não pode somente considerar o alcance ou não das metas como forma de medir sua efetividade. Todavia, as críticas sobre a PDP podem ser organizadas em alguns eixos. No primeiro eixo estão elogios acerca dos avanços em política industrial obtidos entre a PITCE e a PDP. Por exemplo, para Cano e Silva (2010), IEDI (2011a) e Guerriero (2012), a PDP teve destaque por ter ampliado o conjunto de instrumentos e setores contemplados e por aprofundar a capacidade de coordenação e gestão da política.<sup>180</sup> Entretanto, concordaram que, faltou estabelecer uma liderança com acesso direto ao presidente, tal como ocorreu no PAC, cuja liderança era realizada por Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil, e uma articulação mais forte com a macroeconomia. Foram também elogiados o estabelecimento de metas mais facilmente mensuráveis e sua harmonização com o conceito atual de política industrial (ALMEIDA, 2009,

---

<sup>179</sup> A *Coordenação Geral* da PDP era realizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que contava com uma *Secretaria Executiva* formada pela ABDI, BNDES e Ministério da Fazenda. A ABDI também era responsável pela formulação de estudos e planos estratégicos setoriais, articulando o setor público e privado nos Comitês Executivos. Um *Conselho Gestor*, responsável pela articulação entre a PDP e as ações do governo, era composto pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e por representantes da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e de Ciência e Tecnologia. Paralelamente, a Câmara de Política Econômica atuaria como instância de formulação e proposição de incentivos. O CNDI trabalharia na articulação entre o setor público e privado, analisando a evolução dos programas, indicando realinhamentos e oportunidades. Para cada programa foi constituído um *Comitê Executivo* formado por órgãos do governo afetos ao tema ou ao setor produtivo. Cada comitê tinha a função de fortalecer a articulação intragovernamental, assegurar o conjunto dos prazos, dar suporte ao monitoramento da Coordenação Geral e encaminhar aperfeiçoamentos em seus respectivos programas. O Ministério da Fazenda ficou responsável pela consolidação das *Ações Sistêmicas*, a ABDI responsável pelos *Destques Estratégicos*, o Ministério de Ciência e Tecnologia pelos *Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas*, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio pelos *Programas para o Fortalecimento da Competitividade* e o BNDES pelos Programas para *Consolidar e Expandir a Liderança* (BRASIL, 2008).

<sup>180</sup> Estudos mais recentes, porém, como de Vieira (2017), demonstraram que as instituições de coordenação público-privado foram praticamente subutilizadas durante a PDP, como o CNDI.

FERRAZ, 2009, IEDI, 2011a, TABER, 2012); a consonância da PDP com os demais programas do governo, como o PAC, o PACTI e o Promimp (GUERRIERO, 2012); e a maior integração produtiva e colaboração com a América Latina e a África (CANO; SILVA, 2010).

No segundo eixo estão críticas em relação às metas. Segundo a Fiesp (2011a), ao contrário do Balanço da PDP, nenhuma delas foi atingida e o comércio de bens manufaturados passou a ser deficitário. Guerriero (2012) destacou que as metas não apresentaram uma perspectiva de transformação estrutural, uma vez que o prazo da política não permitia metas muito ambiciosas, e que alguns analistas passaram a chamar a atenção para a composição das exportações, que gradualmente se especializaram em produtos primários, associada ao desenvolvimento da China e ao câmbio. Para França (2011), a meta de ampliação da taxa de inovação era insuficiente para a realização do *catching up* tecnológico. Por fim, para Almeida (2009:20-21),

Embora a PDP tenha estabelecido uma série de grandes metas – com exceção da meta de gastos com P&D, que por sinal é uma meta extremamente modesta –, estas metas não ajudam na avaliação da política industrial. Ademais, o sucesso de algumas delas (participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais e número de MPEs exportadoras) pode, na verdade, sinalizar o contrário do que se espera da política industrial: aumento no valor agregado da pauta de exportação brasileira e modificação da composição da indústria brasileira com vistas à produção de maior valor agregado.

No terceiro eixo, se encontram as críticas relacionadas aos instrumentos e resultados da política, tais como a orientação das exportações para produtos primários ou de menor valor agregado (ALMEIDA, 2009, IEDI, 2011a), a ineficácia e a baixa variedade de instrumentos (FIESP, 2011a), o baixo uso do poder de compras do governo, a baixa articulação entre as políticas de comércio externo e desenvolvimento tecnológico e o não desenvolvimento de mecanismos de defesa comercial (CANO; SILVA, 2010), o fator eleitoral, que encurtava o prazo da política (BRANDÃO; DRUMOND, 2012), a falta de mecanismos de punição para as empresas que não atingissem as metas (GUERRIERO, 2012) e o fato da política não discriminar empresas nacionais das estrangeiras, podendo levar à ampliação da distância entre as empresas brasileiras da fronteira tecnológica, uma vez que as subsidiárias das multinacionais podem capturar parte dos incentivos (ALMEIDA, 2009), e da incapacidade da política em impulsionar o Sistema Nacional de Inovação (FRANÇA, 2011) ou identificar os

setores mais intensivos em tecnologia e que gerassem maiores *spillovers* (REZENDE, 2013).

### **1.2.3- O setor automotivo na PDP**

Ainda em 2007, as montadoras do setor automotivo, pediram uma política industrial como forma de auxiliá-las a enfrentarem os desafios futuros, como a chegada de novos competidores, entre eles os chineses. A Anfavea (2007) afirmou que enquanto o setor privado focava no investimento, qualidade, quantidade e evolução tecnológica dos produtos, o setor público deveria se voltar para aperfeiçoar os marcos regulatórios e elaborar uma política industrial, estimulando o consumo interno, apoiando a engenharia e incentivando a produção e a exportação, através de investimentos na infraestrutura viária e portuária.<sup>181</sup>

Na PDP, o setor automotivo foi incluído nos “Programas para Fortalecer a Competitividade”. A política concluiu que a situação do setor era caracterizada pelo forte crescimento dos mercados interno e regional, pelo nível de utilização da capacidade instalada próximo aos 85% e pelo acirramento da concorrência entre os países por novos investimentos. Deste modo, a estratégia utilizada foi a conquista de mercados, sendo o objetivo do setor a consolidação e a ampliação de sua participação na produção mundial. As metas para 2010 foram: produção de 4,3 milhões de veículos, gastos de 2% do faturamento em P&D, exportação de 930 mil veículos e a ampliação da participação do setor automotivo para 5,5% nas exportações mundiais (BRASIL, 2008 e 2011b).

Foram destinados instrumentos distintos, como programas de financiamento para aumentar a capacidade da produção e da exportação, linhas de inovação pelo BNDES, desoneração de impostos sobre os investimentos pelo Ministério da Fazenda (MF), contratos de promoção comercial e acordos comerciais pelo MDIC e pelo Ministério das

---

<sup>181</sup> O pedido por uma política industrial foi ecoado pelos presidentes das empresas instaladas no Brasil, como o presidente da Fiat, Cledorvino Belini, que afirmou que o Brasil necessitava de uma política industrial de longo prazo que assegurasse as condições competitivas do automóvel nacional no mercado interno e externo, e realizar as reformas tributárias e previdenciárias para garantir o crescimento da economia e o fortalecimento do mercado interno. Tal perspectiva foi reforçada pelo presidente da brasileira Agrale, Hugo Zattera, que também defendia a realização de uma reforma trabalhista (ANFAVEA, 2007).

Relações Exteriores (MRE), contratos de licenciamento e de transferência tecnológica e capacitação da propriedade intelectual pelo Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), formação de pessoal pelo SENAI e pela CAPES, e regularização, padronização e certificação pelo Inmetro (BRASIL, 2008).

O Comitê Executivo para o Complexo Automotivo foi instalado no dia 11 de junho de 2008, era coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção e composto pelo BNDES, MC&T, MRE, MF, ABDI e Inmetro. Este Comitê Executivo se reuniu duas vezes. O Grupo de Trabalho Automotivo, responsável pela articulação público-privada, era composto pela Anfavea, Sindipeças, Simefre, Fabus, Anip, CUT, Força Sindical e UGT e se reuniu por quatro vezes (BRASIL, 2011b).

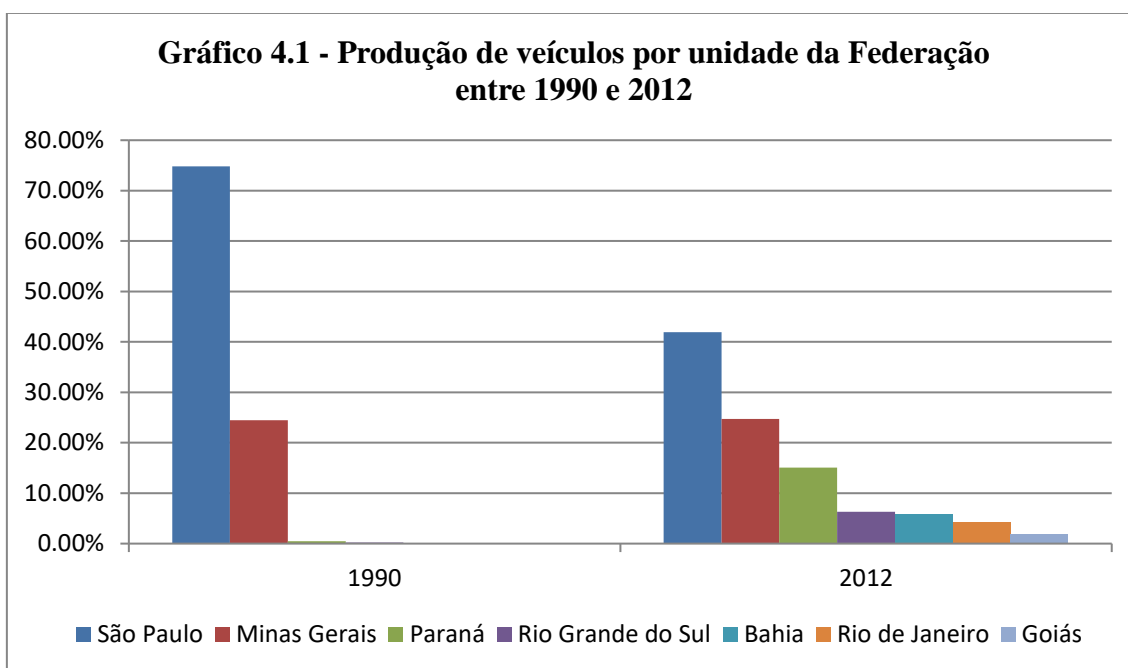
Para o setor automotivo foram elencadas seis ações - sendo três referentes ao financiamento, uma à desoneração tributária, uma à defesa comercial e uma à ampliação dos mercados para exportação - e dez medidas derivadas destas ações. Devido à crise de 2008, quatro novas ações e quinze novas medidas foram incluídas, sendo as ações destinadas ao financiamento da produção, desoneração tributária e estímulo às exportações e as medidas relacionadas ao investimento e à inovação (BRASIL, 2011b).

Para o setor fornecedor, estavam medidas mais específicas como: a criação de uma linha de financiamento no Finame; a desoneração sobre o IPI; a redução das alíquotas do PIS-Pasep e Cofins incidentes sobre a venda de veículos destinados ao transporte escolar para a educação básica; o financiamento das exportações e à engenharia. Ademais, foram tomadas medidas de defesa comercial para o setor fornecedor, como a certificação compulsória de peças. À Anfavea foi destinada uma posição chave na formação de acordos multilaterais para a expansão de mercados, limitando e selecionando um conjunto de países alvo, encaminhados ao MDIC e ao MRE. Contudo, devido à crise de 2008, tal medida de expansão de mercados foi prejudicada (BRASIL, 2011b).

Dentre os objetivos gerais e os objetivos setoriais da PDP, os dados nos permitiram analisar apenas aqueles que se referiam à regionalização da produção, à produção total, à exportação e à integração com a América Latina e com a África e, por fim, ao direcionamento no sentido da proteção ambiental.

Desde o NRA de FHC, o setor automotivo havia se dispersado pelo território nacional. Até 2010, oito estados possuíam montadoras, sendo que a região Sudeste possuía o maior número, 20 das 38 plantas, seguida das regiões Sul, com 13 plantas, Centro-Oeste com 3 e Nordeste com 2. O Estado de São Paulo apresentava o maior

número de plantas, com 14 no total, seguido pelo Rio Grande do Sul, com 8, Paraná com 5 e Minas Gerais com 4 (ANFAVEA, 2010c). Já em 2011, novas plantas foram inauguradas, no Rio Grande do Sul, Paraná e Amazonas, região norte do Brasil. Isto significaria que, em parte, um dos objetivos da PDP, a respeito da regionalização da produção, foi atingido. Todavia, os níveis de produção nos indicam que certa cautela deve ser tomada diante tal conclusão, uma vez que, entre 2008 e 2010, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, concentraram a maior parte da produção, passando de 78% em 2008 para 81% em 2010 (ver Gráfico 4.1).



Elaboração própria a partir dos dados do Anfavea (2015).

O editorial do guia automotivo da ANFAVEA (2011a) comemorou a produção de 3,64 milhões de veículos em 2010, um aumento de 14,3% da produção sobre o ano anterior, e de 39% em relação a 2006. Todavia, a produção ficou abaixo da meta da PDP de 4,3 milhões de veículos. Os dados apontam que em 2007 o Brasil exportou 789 mil veículos, enquanto em 2010, foram exportados 767 mil, ainda distante da meta do Plano de 930 mil.<sup>182</sup> No mesmo sentido, o faturamento do setor de autopeças com as exportações reduziu de 13,1% em 2007 para 7,5% em 2010. No início da PDP, as

<sup>182</sup> Cabe ressaltar que, em 2010, o Brasil havia recuperado mercado perdido no ano anterior, quando apenas 475 mil veículos foram exportados, e desde 2004 apresentou crescimento na importação de veículos (ver Tabela 2.2). Silva (2011) também destacou a sobrevalorização do real diante do peso argentino como um dos principais mercados do setor automotivo brasileiro, prejudicando as exportações.

exportações superavam as importações, sendo, em 2007 as exportações responsáveis por 21,6 milhões de dólares e as importações no valor de 14,3 milhões. Entretanto, após a crise de 2008, e as exportações foram reduzidas para 20,9 milhões de dólares e as importações cresceram para 27,1 milhões de dólares (ANFAVEA, 2016).

Por fim, a respeito de uma maior integração com os países da América Latina e do continente africano, podemos afirmar que o setor automotivo acompanhou a PDP, de forma que os três principais importadores de veículos brasileiros foram a Argentina, a África do Sul e o México, enquanto os veículos importados eram originários da Argentina, da Coreia do Sul e do México (ANFAVEA, 2011b).

Em suma, podemos afirmar que, embora o setor automotivo tenha caminhado em direção aos objetivos da PDP, algumas metas foram apenas parcialmente atingidas, na regionalização, no aumento da produção e na integração com a América Latina e com a África. Todavia, a política fracassou na questão das exportações, que diminuíram no período analisado, e o setor fornecedor não foi estimulado. É inegável que a crise de 2008 e o aumento das importações prejudicaram o desempenho da política e a realização de um balanço mais preciso sobre a efetividade da política. Apesar dos diversos problemas, tais como as metas, os instrumentos pouco variáveis e o possível beneficiamento de empresas multinacionais, a PDP pode ter atenuado alguns dos efeitos da crise.

Como resultados, o setor fornecedor cresceu -0,7% entre 2008 e 2010 enquanto o setor de automóveis, camionetas, utilitários, incluindo motores cresceu 6,5%, o setor de carrocerias e reboques, cresceu 6,8% e o setor de caminhões e ônibus cresceu 10,2% (FIESP, 2011a). Ou seja, novamente, uma política voltada para o setor automotivo brasileiro favoreceu as montadoras estrangeiras e não conseguiu auxiliar o setor fornecedor. Entre as razões para estes resultados, podemos destacar a expansão da importação de peças e componentes, segmento que se tornou deficitário a partir de 2007, o aumento das importações de veículos, que entre 2006 e 2010 cresceram de 142 mil para 660 mil unidades e a retração das exportações devido ao câmbio sobrevalorizado (ANFAVEA 2008a, 2010a e 2015, ver Tabelas 3.3 e 3.4).

Durante todo o governo Lula (2003-2010), o setor automotivo foi alvo de outros programas além do PDP, como por exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que reduziu custos para máquinas e equipamentos; as linhas de financiamento a inovação (Inovação PD&I, Inovação Produtiva, Inovação Tecnológica e Capital Inovador); o Programa de Apoio à Engenharia Automotiva de 2007; o

Programa BNDES Exim, para estímulo às exportações; o BNDES Procaminhoneiro; os canais de financiamento com a Finame e o Cartão BNDES (ANFAVEA, 2011b). Após a crise de 2008, o governo tomou uma série de medidas para mitigar seus efeitos, sendo uma das primeiras medidas a redução do IPI sobre os automóveis, com duração prevista entre janeiro de 2009 e março de 2010 (DIEESE, 2015). As políticas, como a redução de IPI e de compras públicas, tiveram um impacto significativo no consumo interno de veículos (LIMA, 2016; ALVARENGA et al., 2010), e foram elogiadas pela Anfavea (2010a), que destacou como positiva para o setor os incentivos às compras de ônibus e tratores para pequenos proprietários rurais e familiares, como o Programa Mais Alimentos do Estado de São Paulo, além da redução dos juros e a expansão do crédito.

Contudo, uma série de críticas foi tecida às políticas. Por exemplo, Silva (2011) afirmou que o montante de investimentos realizados pelo setor automotivo foi mais via IDE e que os recursos do BNDES se dirigiram mais para o setor montador que para o setor fornecedor, onde ainda persiste o capital nacional, representando, entre 2004 e 2010, 20% dos investimentos das montadoras e 17% das fornecedoras. Por seu turno, o Dieese (2015) constatou que, embora tenha havido um crescimento nas vendas, a redução dos impostos impacta em longo prazo os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, de modo que os benefícios destas políticas podem ser questionáveis, uma vez que é um setor internacionalizado, que remete lucros ao exterior e responsável pela importação de veículos e são medidas que beneficiam apenas a parcela da população capaz de comprar automóveis.

Por fim, permaneciam desafios estruturais ao setor automotivo. O próprio governo afirmou que o setor enfrentaria dificuldades diante das adaptações às alterações de paradigma, como veículos movidos a novas energias (híbridos e elétricos); de veículos mais compactos e questões de mobilidade urbana e comportamental; na qualificação de mão de obra; e no fortalecimento da engenharia e do setor fornecedor (BRASIL, 2011b).

#### ***1.2.4- O Plano Brasil Maior***

O Plano Brasil Maior, a partir daqui referido como PBM, foi a política industrial, tecnológica e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014, primeiro mandato da presidenta Dilma, e sucessor da PITCE e do PDP. O PBM se originou em

um contexto ainda sob efeito da crise de 2008, quando se afirmavam no Brasil as questões da ampliação da competitividade dos bens manufaturados. O PBM constatou que seus desafios seriam sustentar o crescimento econômico inclusivo neste contexto econômico adverso e fazer com que o país saísse da crise internacional numa posição melhor do que entrou, resultando, portanto numa alteração da inserção do país na economia mundial. Para atingir estes dois objetivos, a política teria como foco a inovação e o desenvolvimento tecnológico, o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, o fortalecimento de competências críticas da economia nacional, a garantia do crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável e o aumento da produtividade com o objetivo de alavancar a competitividade das empresas nos mercados interno e externo (BRASIL, 2011c).

O PBM foi organizado em duas grandes dimensões. Na primeira, a Dimensão Sistêmica, o plano possuía uma natureza horizontal e transversal, na qual concentraram-se medidas para a redução de custos de produção, ampliação da produtividade, promoção da isonomia das empresas nacionais em relação às concorrentes estrangeiras e a consolidação do Sistema Nacional de Inovação. Esta dimensão possuía nove temas, a saber: comércio exterior; investimento; inovação; formação e qualificação profissional; produção sustentável; competitividade de pequenos negócios; ações especiais em desenvolvimento regional; bem-estar do consumidor; e condições e relações de trabalho (BRASIL, 2011c).

Na segunda dimensão, chamada de Dimensão Estruturante, o PBM se voltou para a indústria, visando à eficiência, a modernização tecnológica e o aumento da produtividade. Esta dimensão se organizava em cinco diretrizes: o fortalecimento das cadeias produtivas afetadas pela concorrência das importações; a ampliação e criação de novas competências tecnológicas; a diversificação das exportações e internacionalização corporativa; o desenvolvimento das cadeias de suprimento em energia; e a promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias (BRASIL, 2011c).

Para além destas duas dimensões, o PBM organizou os setores econômicos alvos da política em cinco blocos produtivos, definidos de acordo com suas características, especificidades técnicas e capacidade de transformação da estrutura industrial e de serviços. No bloco de sistemas da mecânica, eletrônica e de saúde estava o setor automotivo, enquanto os demais blocos eram os de sistemas intensivos em escala, sistemas intensivos em trabalho, sistemas do agronegócio e o bloco de comércio, serviços logísticos e serviços.



Segundo o PBM, as medidas implementadas ao longo de 2011 e 2014 foram construídas a partir do diálogo com o setor produtivo, sendo os destaques as medidas de desoneração dos investimentos e das exportações; de ampliação e simplificação do financiamento; de aumento de recursos para inovação; de aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação; e de regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país (BRASIL, 2011c). A estrutura organizacional do PBM, em muitos pontos, foi copiada da PDP, sendo importante destacar que participavam da cúpula do programa ministros, o BNDES e membros da sociedade civil, e que existiam coordenações de articulação entre as distintas organizações do Estado, como o Comitê Gestor, e entre os setores público e privado, como as Coordenações Setoriais (BRASIL, 2011c).

Foram estabelecidas pelo PBM dez metas quantitativas para 2014, envolvendo aumento do investimento fixo, do gasto do empresariado em P&D, da qualificação da mão de obra, da participação da indústria de alta tecnologia; fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas, ampliação da pauta de exportação e de seu valor agregado, entre outros (BRASIL, 2011c). Estes objetivos eram desdobramentos e aprofundamento das macrometas do PDP. Durante a PDP, as macrometas de aumentar a participação do Brasil nas exportações totais mundiais e o número de MPEs exportadoras foram criticadas, pois as exportações poderiam ser ampliadas, sem necessariamente serem reflexos de uma política industrial, e sim devido a uma primarização da pauta exportadora, além de não haver uma clara relação entre ampliar quantitativamente o número de MPEs exportadoras e a inovação. Creio que, por estas razões, no PBM, as metas foram alteradas e especificadas, visando indicar sua relação com a inovação, ampliar o peso do valor de transformação industrial e a participação da indústria intensiva em alta e média tecnologia, ampliar quantitativa das MPEs inovadoras e a participação do Brasil no comércio internacional, via diversificação da pauta exportadora.

O PBM incluiu o setor automotivo devido ao seu peso no PIB, 5%, e no PIB industrial, em torno de 23% em 2011, possuindo importantes encadeamentos e efeitos em diversos outros setores. O Plano reconheceu os dilemas resultantes das montadoras e fornecedoras de primeiro nível serem multinacionais, resultando em uma grave divisão do trabalho dentro da cadeia produtiva, de modo que os centros decisórios e de P&D não se encontram no país, mas sim nas matrizes, e a fabricação de veículos é distribuída

internacionalmente de modo a atender as especificidades de cada subsidiária e de cada mercado, importando os demais modelos de veículo.

Por seu turno, as fornecedoras de segundo e terceiro nível, onde se encontra o capital nacional, são pequenas e médias empresas endividadas, descapitalizadas, com dificuldades de pagar os tributos e com maiores problemas para buscar financiamento. Deste modo, são também comprometidas pela pressão exercida pelas sistemistas e pelas montadoras de um lado e pelas fornecedoras siderúrgicas de outro, que possuem maior poder de barganha. Por esta razão, possuem custos elevados de materiais e serviços, baixa capacidade de investimento em pessoas, tecnologia e inovação, baixa competitividade, menor rentabilidade e maior fragilidade. Assim, todo o setor automotivo, incluindo fornecedoras, montadoras e produtoras de máquinas agrícolas e rodoviárias, seria alvo do Plano (BRASIL, 2011c).

Foi estabelecido pelo PBM o Conselho de Competitividade Setorial Automotivo, composto por membros de instituições do Estado – MDIC, MCTI, MPOG, BNDES, Finep, Inmetro, ABDI -, de instituições empresariais – Abimaq, Anfavea, Sindipeças, Anip, Abinee, Fabus – e de trabalhadores – CUT e Força Sindical. Este Conselho possuía cinco diretrizes estratégicas: o fortalecimento da cadeia de autopeças; o estímulo às exportações de veículos e autopeças; a ampliação da inovação, da agregação de valor, da segurança e da eficiência energética dos veículos produzidos no Brasil; o aumento da capacidade produtiva; e a formação e qualificação de mão de obra. Estas metas, com foco no fortalecimento das empresas, exportação, inovação e qualificação, iam ao mesmo sentido que as metas gerais da política. As diretrizes do Conselho se desdobraram em vinte e seis medidas: três para a eficiência energética, cinco para a segurança, quinze para fortalecer o setor fornecedor, uma para consolidar o setor no Mercosul e duas para o segmento de pneumáticos (BRASIL, 2011c).

As críticas acerca do Plano se concentraram em certos aspectos gerais. Em primeiro lugar, foram tecidos elogios ao Plano por atribuir um papel central da indústria na promoção do desenvolvimento econômico (IEDI, 2011b, FIESP, 2011b), incorporar o aprendizado, corrigir falhas das políticas anteriores e se articular às políticas de infraestrutura e educacionais, criar mecanismos que permitissem adaptações e correções ao longo de sua vigência (GUERRIERO, 2012) e reconhecer a importância do diálogo com o setor produtivo para definir suas ações e medidas (DE PAULA, 2012). Abrahão e Vieira (2014) afirmaram que o PBM estimulou inovação e produção nacional e deu continuidade à PITCE e à PDP através do estabelecimento de reformas estruturais no

sistema nacional de ciência e tecnologia visando à cooperação entre universidades, institutos e empresas privadas para promover as inovações e o desenvolvimento tecnológico. Guerriero (2012), por seu turno, elogiou a criação da Embrapii, inspirada no modelo da Embrapa, que propõe a promoção de pesquisa e desenvolvimento em parceria com o setor privado.

Em segundo lugar, foram ressaltados os problemas do PBM, como os instrumentos, considerados tímidos ou insuficientes, o baixo uso do poder de compras públicas como incentivo à inovação, a desarticulação com a política macroeconômica (FIESP, 2011b, ARBIX; DE NEGRI, 2015), a manutenção de problemas antigos, como o horizonte temporal limitado, a falta de ações específicas para melhorar a produtividade, as metas pouco arrojadas ou deslocadas (GUERRIERO, 2012, ABRAHÃO; VIEIRA, 2014, LIMA, 2016) e a falta de foco e o excesso de subsídios em setores de risco tecnológico inferior (ARBIX; DE NEGRI, 2015). Almeida (2011), por exemplo, afirmou que as medidas do PBM se constituíram mais como remoção de desincentivos que realmente incentivos, sendo preciso refletir acerca da estrutura macroeconômica e do sistema tributário. Já Guardado e Bolle (2013) declararam que o Plano não possuía uma estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da indústria e era uma "colcha de retalhos" que incluiu intervenções no câmbio, desonerações, requisitos de nacionalização e compras governamentais.

#### ***1.2.5- O Inovar-Auto***

Em de 17 de setembro de 2012, através do artigo nº 40 da Lei nº 12.715, foi instituído o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto. O programa havia sido apresentado anteriormente pela Medida Provisória nº 563/2102, regulamentada pelo Decreto nº 7.716 de 2012. A Lei nº 12.715 ainda foi regulamentada pelo Decreto nº 7.819 de 2012, entrando em vigor em janeiro de 2013, com término para 31 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2012b).

O Inovar-Auto foi um Regime Especial Setorial de apoio ao desenvolvimento produtivo e tecnológico para o setor, que contou com participação da ABDI e do MDIC, sendo um desdobramento direto do PBM. O objetivo principal do Inovar-Auto era apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio

ambiente e a qualidade de veículos e componentes, buscando alcançar níveis mínimos de eficiência energética em todos os automóveis. Com a criação de condições para o aumento da competitividade do setor, esperava-se que fossem produzidos veículos mais econômicos e realizados investimentos na cadeia de fornecedores, em engenharia, em tecnologia industrial básica P&D e na capacitação de fornecedores (ABDI, 2015a).

O principal norte do Inovar-Auto era a eficiência energética, de modo a agregar valor e tecnologia aos veículos aqui produzidos. Deste modo, foram estabelecidas metas de eficiência que induziriam as empresas a investirem em novas tecnologias e a incorporarem processos produtivos mais modernos, resultando em motores mais eficientes e menos poluentes, componentes e peças mais leves e automóveis mais seguros e econômicos (BRASIL, 2012b).<sup>183</sup>

O Inovar-Auto foi estabelecido para substituir o regime de redução de IPI, que ocorria desde a crise de 2008. De acordo com Delgado (2015b) ainda em 2011, o governo estabeleceu o IPI em 30% para veículos, inclusive os importados, ao mesmo tempo em que definiu isenção às empresas que inovassem no país. Porém, através de uma ação da oposição, o Supremo Tribunal Federal suspendeu tal medida. Deste modo, o Inovar-Auto se constituiu no sentido de deixar de ser de redução de alíquotas, passando para crédito presumido na aquisição de insumos estratégicos e ferramentaria, em pesquisa, desenvolvimento, inovação e recolhimentos ao FNDCT e capacitação de fornecedores, engenharia e tecnologia industrial básica (GOULART; LEÃO, 2012).

Para se habilitar, a empresa precisava seguir ao menos três dos seguintes requisitos: (1) atividades fabris e de infraestrutura de engenharia; (2) investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; (3) dispêndio em engenharia, tecnologia industrial básica e de capacitação de fornecedores; (4) e adesão da empresa a Programa de Etiquetagem Veicular (PEV) de âmbito nacional do Inmetro.<sup>184</sup> Podiam se habilitar tanto empresas produtoras, quanto aquelas que apenas comercializassem ou que

---

<sup>183</sup> As fornecedoras de insumos estratégicos (matérias primas, peças e componentes) e ferramentaria das empresas habilitadas ao Inovar-Auto eram obrigadas a informar os valores e características dos produtos fornecidos por meio do Sistema de Acompanhamento do Programa Inovar-Auto, permitindo que o governo analisasse o fluxo de aquisição de insumos e possibilitando a elaboração de políticas públicas a partir destes dados. Caso o fornecedor não enviasse as informações, a empresa poderia ser multada. Foi então estabelecida a meta mínima para que 700 empresas aderissem ao Sistema de Acompanhamento do Inovar-Auto e que 85% das vendas realizadas pelas empresas fornecedoras fosse às empresas habilitadas ao Inovar-Auto (ABDI, 2015a).

<sup>184</sup> Este programa garantia um selo de eficiência energética, cuja classificação variava de A (mais eficiente) à E (menos eficiente) pelo qual os consumidores poderiam comparar o consumo de combustíveis.

possuíssem projetos de investimentos para novas plantas (BRASIL, 2012a, ABDI, 2015a).<sup>185</sup>

As metas do Inovar-Auto para 2017 eram: (1) novos investimentos em fábrica ou linhas de montagem no valor de 4,7 bilhões de reais; (2) incremento gradativo da eficiência energética dos veículos produzidos no país em 12,08% em relação aos veículos produzidos em 2011; (3) dispêndio com P&D mínimo de 0,5% sobre a receita bruta total de vendas e serviços, com o objetivo de aperfeiçoar tecnologias e inovação em processos produtivos e produtos; (4) aumento dos investimentos em engenharia para 1% sobre a receita bruta total de vendas e serviços, com o objetivo de regular o investimento de recursos em engenharia no país; (5) a realização de etapas fabris do processo produtivo no país em 80% dos veículos produzidos pela empresa; (6) aumento gradual de modelos etiquetados pelo PEV de 25% em 2013, 40% em 2014, 60% em 2015, 80% em 2016 e 100% em 2017 (BRASIL, 2016, DIEESE, 2012).

Foram estabelecidas metas mínimas em eficiência energética em termos de autonomia do veículo e de consumo energético. A meta de autonomia do veículo (km/l) para os veículos movidos a gasolina teria que aumentar de 14,00 para 15,93 e para os veículos movidos a etanol de 9,71 para 11,04 em 2017, enquanto o consumo energético (MJ/KM) teria que ser reduzido de 2,07 para 1,82 e o incremento de eficiência energética teria que subir em 12,08% em 2017.

As metas para gastos em P&D, em engenharia, em Tecnologia Industrial Básica (TIB) e em capacitação de fornecedores sobre a receita operacional bruta eram de 0,15% para P&D e 0,50% para as demais atividades em 2013, subindo 0,50% e 1,00% em 2015, sendo mantidos até 2017. A Tabela 4.1 organiza estes dados.

A empresa ainda deveria ampliar o número de etapas fabris realizadas no país durante a vigência do Inovar-Auto.<sup>186</sup> Para as montadoras de automóveis e picapes, eram exigidas 8 atividades em 2013, passando para 9 em 2014 e 10 em 2016. Para

---

<sup>185</sup> As empresas entrantes também poderiam se habilitar ao Inovar-auto. O projeto deveria ser aprovado pelo MDIC e conter previsões de início e término dos investimentos e da capacidade anual de produção. As metas para os gastos em P&D e engenharia, tecnologia industrial básica e desenvolvimento de fornecedores poderiam ser reduzidas em até 40% no primeiro ano e em até 20% no segundo ano (DIEESE, 2012).

<sup>186</sup> Como etapas fabris eram consideradas: estampagem; soldagem; tratamento anticorrosivo e pintura; injeção de plástico; fabricação de motor; fabricação de caixa de câmbio e transmissão; fabricação de sistemas de direção e suspensão; montagem de sistema elétrico; fabricação de sistemas de freio e eixos; produção de monobloco; montagem de chassis e carrocerias; montagem final de cabines ou de carrocerias, com instalação de itens, inclusive acústicos e térmicos, de forração e de acabamento; produção de carrocerias preponderantemente através de peças avulsas estampadas regionalmente; montagem, revisão final e ensaios compatíveis; e infraestrutura própria de laboratórios para desenvolvimento de testes de produtos (BRASIL, 2016).

veículos comerciais leves, eram exigidas 10 atividades em 2013, passando para 11 em 2014 e 12 em 2016. Para veículos pesados, eram 8 atividades em 2013, subindo para 9 em 2014 e 10 em 2016. Já para a produção de chassis com motor, 5 deveriam ocorrer no Brasil em 2013, subindo para 6 em 2014 e para 7 em 2016 (DIEESE, 2012, BRASIL 2016). A Tabela 4.2 sintetiza estes dados:

	P&D	Engenharia, TIB e Capacitação de Fornecedores
2013	0,15%	0,50%
2014	0,30%	0,75%
2015	0,50%	1,00%
2016	0,50%	1,00%
2017	0,50%	1,00%

Fonte: ABDI, 2015a.

Ano	Automóveis e Picapes	Veículos Comerciais Leves	Veículos Pesados	Chassis com motor
2013	8	10	8	5
2014	9	11	9	6
2015	9	11	9	6
2016	10	12	10	7
2017	10	12	10	7

Elaboração própria a partir dos dados do Dieese (2012) e Brasil (2016).

Como benefícios, as empresas habilitadas adquiriam crédito presumido de IPI de até 30%, referente aos gastos em P&D, investimentos em tecnologia industrial básica (TIB), engenharia de produção e capacitação de fornecedores (BRASIL, 2012a). As empresas receberiam uma habilitação de doze meses, que poderia ser renovada caso cumprissem os compromissos ou receberiam multas previstas na legislação, gradualmente maiores em acordo com a distância da empresa em cumprir o mínimo exigido. Até o início de 2017, 61 empresas se habilitaram para o Inovar Auto, sendo 27 fabricantes, 15 importadores e 19 investidores, alcançando o investimento de 9,4

bilhões de reais, com previsão de geração de 15,5 mil novos empregos diretos (BRASIL, 2016).<sup>187</sup>

Tendo atingido as metas de eficiência, as empresas poderiam receber maiores descontos no IPI. Para ter redução de mais 1% do IPI, em 2017, a autonomia teria que subir para 16,57% em veículos movidos a gasolina e para 11,48% nos movidos a álcool, enquanto o consumo energético teria que ser reduzido para 1,75 e ampliada a eficiência energética para 15,46%. Para ter reduzido mais 2% do IPI em 2017, a autonomia teria que ser de 17,26% nos veículos movidos a gasolina e 11,96% para veículos movidos a etanol, enquanto o consumo energético reduzido para 1,68 e o incremento da eficiência subir para 18,84%. A Tabela 4.3 resume as metas de eficiência energética:

	Autonomia km/l		Consumo MJ/KM	Incremento de eficiência energética (%)
	Gasolina	Etanol		
Base 2011	14,00	9,71	2,07	
Meta de habilitação	15,93	11,04	1,82	12,08%
Meta para redução de 1% do IPI em 2017	16,57	11,48	1,75	15,46%
Meta para redução de 2% do IPI em 2017	17,26	11,96	1,68	18,84%

Fonte: ABDI, 2015a.

Alguns resultados do Inovar-Auto já puderam ser observados de acordo com os relatórios enviados pelas empresas ao MDIC. Para o objetivo de novos investimentos em fábrica ou linhas de montagem, a meta para 2017 era de 4,7 bilhões de reais. Até 2017, foram investidos mais de 6,7 bilhões de reais, com aumento da capacidade

<sup>187</sup> As empresas que se habilitaram ao inovar auto como fabricantes foram Nissan, Peugeot-Citroën, Renault, MMC Automotores do Brasil, Toyota, GM, VW, Honda, Ford, Scania, Fiat, Mercedes Benz, Hyundai, MAN, International, CAO, Iveco, Volvo, Agrale, SVB, BMW, DAF Caminhões, Chery, Audi, Jaguar, CBYD e Foton; como importadoras foram habilitadas: SNS, Stuttgart, Chrysler, Jaguar, Venko, Volvo, Districar, British Cars, Audi, Via Italia, Rising Imports Firelli, KIA, CN Auto, Elecsonic e Ever Electric e por fim, como projeto de investimentos foram habilitadas Nissan, MMC, JAC, Chery, CAO, BMW, DAF Caminhões, Metro-Shacman, Audi, Mercedes Benz, VW, Foton, SBTC e HPE (BRASIL, 2016).

produtiva em 458 mil veículos por ano e geração de mais de 10 mil empregos diretos (BRASIL, 2016).<sup>188</sup>

Para o objetivo de incrementar a eficiência energética dos veículos fabricados no país, a meta estabelecida era de 12,08% em relação aos veículos produzidos em 2011. Segundo a primeira verificação do consumo energético, realizado em 2016, a meta foi atingida e três empresas superaram a meta, recebendo a partir de janeiro de 2017, crédito presumido de 1% do IPI sobre os veículos comercializados. Para o objetivo de incrementar os investimentos em P&D no país, a meta mínima para 2017 eram gastos de 0,5% sobre a receita bruta total de vendas e serviços. Em 2015, as empresas apresentaram dispêndio de 0,57%, acima da meta estabelecida,. E para o objetivo de incrementar os investimentos em engenharia no país, a meta era de 1% para 2017 e foi atingido o valor de 2,23% em 2015 (BRASIL, 2016).

Em 2016, a meta para as etapas fabris realizadas no Brasil foi atingida em alguns segmentos, como carros de passeio e comerciais leves, e a meta para o Programa de Etiquetagem Veicular do Inmetro estava em 95% em 2017. Como resultado das metas estabelecidas para o setor fornecedor, 846 empresas aderiram ao Sistema de Acompanhamento e 97,5% dos produtos eram vendidos às empresas habilitadas no Inovar-Auto, superando as metas estabelecidas (BRASIL, 2016).

Pela limitação temporal do trabalho, uma análise mais conclusiva sobre o Inovar-Auto é dificultada. Todavia, tendo em base os resultados do MDIC, podemos fazer algumas considerações preliminares. Caso os dados estejam corretos, podemos afirmar que as empresas atingiram e, em alguns casos, superaram as metas do programa, garantindo crédito presumido em IPI, ampliando a eficiência energética dos veículos produzidos e localizando uma série de etapas fabris. As punições para o descumprimento das regras ou para a não participação no programa foram altas demais para encorajar as montadoras a atingirem os objetivos e, por este motivo, podemos afirmar que o sistema de incentivo, de monitoramento e de punição estruturado no Inovar-Auto foi suficiente para que as metas fossem atingidas (ICCT, 2013).

---

<sup>188</sup> Entre 2014 e 2016 estava planejada a instalação de dez novas montadoras de veículos. Todos estes investimentos foram incentivados pelo Inovar-Auto: a Chery em Jacareí, a Honda em Itirapim e a Mercedes-Benz em Iracemápolis, todas em São Paulo, a Nissan em Resende e a Jaguar Land Hover em Itatiaia, no Rio de Janeiro, a BMW em Araquari, Santa Catarina, a Audi em São José dos Pinhais, no Paraná, a Hyundai-CAOA em Anápolis, Goiás e a JAC em Camaçari, Bahia (BRASIL, 2016). Nos projetos das chinesas Chery e JAC havia a instalação de centros de pesquisa e desenvolvimento no Brasil (LIMA, 2016). Certamente, ambas as empresas pretendem se beneficiar da expertise do Brasil em carros compactos e econômicos.



O setor automotivo se posicionou a favor do Inovar-Auto, afirmando se tratar de uma política de incentivo à P&D e não de protecionismo e que esteve em consonância com o projeto que

vai inserir definitivamente o Brasil entre os polos de desenvolvimento de novas tecnologias, além de oferecer ao consumidor veículos com alta eficiência energética e consequente redução de consumo e de emissões de poluentes, demandas da sociedade (ANFAVEA, 2014:17).

Todavia, o Inovar-Auto não esteve isento de problemas. De acordo com Leão e Goulart (2012), diversas atividades que foram incluídas como dispêndio em desenvolvimento de engenharia ou investimento em P&D, não necessariamente trariam ganhos em engenharia ou em P&D para o país. Ademais, consideraram estas exigências baixas, uma vez que a maior parte das montadoras operantes no Brasil já atendia a estes percentuais. Por isto, não é de se espantar que a meta de 1% para dispêndio com engenharia, TIB e capacitação de fornecedoras tenha sido superada em 2015, com o setor atingindo gastos de 2,23%. Outra crítica, mas que se estende por todas as políticas do período Lula-Dilma, foi a falta de associação do Inovar-Auto com reformas estruturais, como a tributária, ou com o combate à oligopolização do setor. Assim, Lima (2016) afirmou que o Inovar-Auto era mais uma política de curto prazo, que não resultaria em transformações estruturais ou aumentaria a agregação de valor dos veículos produzidos no país.

### ***1.3- Um balanço do setor automotivo brasileiro pós-2003***

Uma das maiores mudanças ocorridas no setor nacional foi o surgimento dos motores *flex*, a partir do desenvolvimento do módulo de controle eletrônico, que coleta as informações do motor para calcular a mistura ideal do combustível a ser injetado. No princípio, o projeto do motor *flex* enfrentou diversas dificuldades. Em primeiro lugar, o custo do sensor que reconhecia o combustível era proibitivo para o consumidor, surgindo soluções apenas em 1998, como a substituição deste sensor por um software dentro da central eletrônica de combustível, que tornaram o motor mais competitivo. Em segundo lugar, estava a desconfiança dos consumidores em relação aos carros

movidos a etanol, devido aos episódios de falta de combustível nos postos entre as décadas de 1980 e 1990 (ANFAVEA, 2010b).

A grande vantagem que o Brasil possuía para estes motores era a infraestrutura instalada na forma de bombas de combustível devido ao Pró-álcool, que favoreceu a difusão do consumo dos veículos *flex* e a tecnologia gradualmente se expandiu dos automóveis leves para os pesados, como ônibus e caminhões. Em 2003, o governo federal aprovou a equiparação do IPI para veículos *flex* e os exclusivamente a etanol, mantendo-os num nível de preços inferior aos veículos movidos a gasolina, conquistando parcela significativa do mercado brasileiro. Outras vantagens do carro *flex* é o direito de escolha do consumidor acerca do combustível, a economia em relação à importação de gasolina e o menor impacto ao meio ambiente (ANFAVEA, 2008a e 2009).

Entre 2003 e 2012, declinou a produção de carros exclusivamente movidos a gasolina e etanol, enquanto cresceu a produção dos *flexfuel*. Em 2003, ano de lançamento dos veículos *flexfuel*, foram produzidos cerca de 40 mil carros de passeio, que representavam 2,58% da produção, acima dos movidos puramente a etanol (2,05%), mas abaixo dos movidos a gasolina (95,35%). Desde 2006, os veículos *flex* ultrapassaram os de gasolina em termos de produção e em 2012, os *flex* representaram 87,65%, enquanto os puros a gasolina 12,35%. Considerando a produção de todos os tipos de automóveis, quando entram também os veículos movidos a diesel, como caminhões e ônibus, a mesma tendência se observa, com os motores *flex* passando de 2,69% da produção em 2003 para 79,59% em 2012 (ver Tabela 2.3).

Outra tendência desde o governo Itamar Franco foi a maior especialização do setor em carros de passeio populares (segmento B – *hatch* básico e médio), principal vantagem comparativa do Brasil segundo a Anfavea (2006).<sup>189</sup> Se por um lado, a especialização em carros de passeio significou um estímulo no desenvolvimento de produtos no espaço nacional, refletindo na geração de capacidades inovativas locais, que dependem do conhecimento tácito e do aprendizado de rotinas no interior das empresas, por outro, a grande dependência do mercado interno, produzindo veículos com dificuldades de penetração nos demais mercados, possuindo pouca tecnologia

---

<sup>189</sup> O presidente da VW, Thomas Schmall afirmou que o Brasil é especialista em veículos compactos e em motores bicompostíveis, enquanto que o presidente da GM, José Carlos Pinheiro Neto, afirmou que o Brasil deveria se focar em determinados nichos de mercado, onde "a indústria automobilística nacional tem mais vocação" (ANFAVEA, 2007:16).

embarcada e um dos maiores preços do mundo, pode se tornar uma imensa dificuldade para o setor (ALMEIDA et al., 2006, DIESSE, 2012).<sup>190</sup>

Silva (2011) apresentou dados que confirmam a dependência do setor automotivo nacional ao mercado interno, afirmando que, em uma série de variáveis analisadas, como prazo de financiamento, redução da taxa de juros e do IPI, o rendimento médio da população foi a variável que mais impactou na venda de veículos entre 2004 e 2010.

Segundo a Anfavea (2007), um dos pilares do setor automotivo brasileiro e a engenharia própria, que é especializada em adaptar produtos e possui capacidade para conceber e fabricar todo um veículo.<sup>191</sup> Contudo, uma reportagem da UOL, de 2017, afirmou que nenhuma fabricante de veículos instalada no Brasil possui tecnologia para a produção de um veículo completo devido à ausência de laboratórios e centro de P&D de nível avançado, além das empresas dependerem da tomada de decisões executivas e financeiras das matrizes. Assim, todos os veículos brasileiros, mesmo os produzidos especificamente para nosso mercado, possuem parte de seu desenvolvimento realizada no exterior (UOL, 2017). O Dieese (2012) afirmou que as principais inovações do setor automotivo brasileiro estiveram ligadas à introdução de equipamentos eletrônicos e de segurança e alterações de design que, em sua maior parte, não foram desenvolvidas no Brasil ou, quando foram, o país contou com participação minoritária.

Deste modo, o Brasil ainda se encontra defasado tecnologicamente. Apesar do foco do Brasil em biocombustíveis<sup>192</sup> e nos motores *flex*, o setor automotivo internacional tem focado em outras tecnologias, por exemplo, a China, a Alemanha e os EUA se esforçaram no desenvolvimento de veículos elétricos como forma de reduzir a dependência externa de petróleo e responder às questões ambientais (BARAN; LEREY, 2010, DIESSE, 2012 e 2015). A Anfavea (2007) afirmou que o Brasil ficará atrasado em adotar estes modelos, pois aqui predominam veículos mais baratos, que inibem a

---

<sup>190</sup> A Anfavea (2007, 2008a, 2009, 2010a, 2011a e 2012) destacou que a razão dos preços dos veículos brasileiros serem mais caros é em decorrência da carga tributária que incide sobre insumos, empregados, em toda a cadeia produtiva e sobre o consumo. Lima (2016), por outro lado, destacou o oligopólio das montadoras como um dos fatores que influenciam no preço dos veículos.

<sup>191</sup> A associação afirmou que as inovações geradas no Brasil encontraram mercado em países em desenvolvimento, sendo os casos de destaque o projeto de instalação de um sistema de pintura na filial da GM do Egito pela GM do Brasil e a exportação de uma linha de montagem do SpaceFox para a Argentina pela VW do Brasil (ANFAVEA, 2007).

<sup>192</sup> O biocombustível, geralmente usado em motores a diesel e produzido a partir de fontes como girassol, mamona, soja, babaçu e outras oleaginosas. O governo Lula deixou facultativa sua adição de 2% no diesel a partir de 2005, sendo obrigatória em 2008 e elevada a porcentagem para 5% em 2013. A adição de biodiesel reduz emissões e melhora determinados parâmetros de qualidade do diesel, como a redução do enxofre (ANFAVEA, 2007).

entrada de tecnologias sofisticadas. Somente uma vez que tal tecnologia incidir sobre veículos menores, mais leves e compactos, o Brasil poderá vir a se beneficiar (ANFAVEA, 2008b).

De todo modo, em 2012, o Brasil se tornou o quarto maior mercado automotivo e o sétimo maior produtor, sendo o setor automotivo responsável por 5% do PIB e 21% do PIB industrial. O país possuía a oitava maior frota mundial, capacidade instalada de 4,5 milhões de veículos e uma taxa de habitante por veículo de 5,1 (ANFAVEA, 2015). A produção de veículos no Brasil entre 2003 e 2012 passou de 1,827 milhão de veículos para 3,432 milhões. A produção somente deixou de crescer entre 2008 e 2009, batendo o recorde em 2010, com 3,646 milhões de unidades produzidas e apresentou declínio de 2011 em diante (ver Tabela 2.4).

Entre 2003 e 2012, o setor automotivo (montadoras e fornecedoras) apresentou superávits até 2008, quando, em decorrência da crise e do estreitamento do mercado externo, passou a apresentar déficits, transitando de um saldo de quase 10 bilhões de dólares em 2006 para um déficit do mesmo valor em 2011 e em 2012. Entre 2003 e 2012, o Brasil passou de 70 mil veículos importados para 788 mil (ANFANVEA, 2015). As importações foram realizadas pelas marcas entrantes e pelas montadoras instaladas no país, que se dedicaram a produzir no Brasil os modelos de entrada, importando das demais bases os veículos de maior valor agregado. Em 2011, Fiat, VW, Hyundai, Ford, Renault, Peugeot e GM importaram, respectivamente, 12,15%, 12,01%, 10,78%, 9,56%, 7,85%, 7,31% e 3,38% dos 858 mil veículos que entraram no país, somando um total de 63,04% ou 540 mil unidades (DIEESE, 2012). Como origens das importações, entre 2006 e 2012, a União Europeia passou de 36,9% para 24,9%, a Argentina de 22,9% para 24,4%, os EUA de 13,8% para 9,5% e o México de 4,5% para 9,9%.

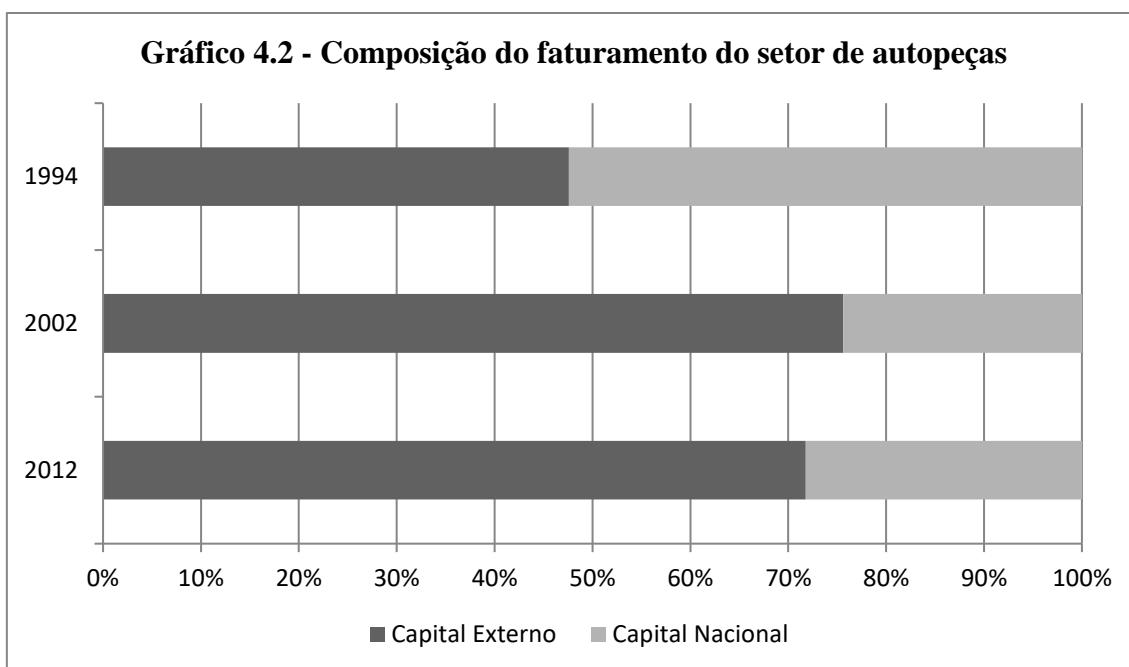
Em 2006, os principais destinos das exportações brasileiras eram a Argentina, com 23,1%, seguida dos EUA com 17,7% e do México, com 12,7%. Em 2012, a Argentina passou a significar 40% dos destinos das exportações, com retração nos EUA para 10,3% e México para 7,7%. Os números podem indicar certa complementação produtiva entre Brasil e Argentina, com o crescimento das relações comerciais entre ambos os países, acompanhado de uma maior dependência e vulnerabilidade para os setores.

Isolando apenas o setor fornecedor, entre 2003 e 2012, apresentou superávits até 2006, quando teve início uma longa trajetória de déficits, passando de um saldo de 1,8

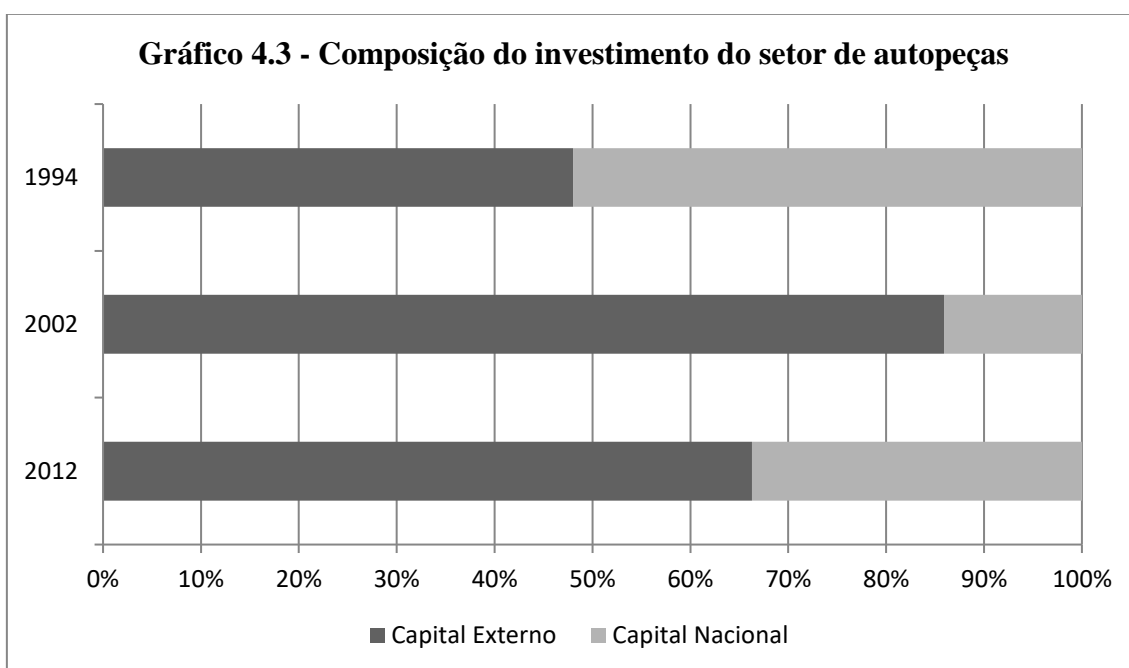
bilhões de dólares em 2006 para um déficit de 5,7 bilhões em 2012 (ver Tabela 3.4). Os principais destinos das exportações de peças e componentes em 2000 eram os EUA, com 34%, seguidos da Argentina, 20,8% e da Alemanha, 8,8%. Em 2012, a Argentina superou os EUA, passando para 36%. Os EUA ficaram em segundo lugar, com 14% e o México em terceiro, com 9,6%. Nas importações, em 2000 os EUA, a Alemanha e o Japão representavam a origem dos produtos, com 19,4%, 19,3% e 12,4%. Em 2012, apesar de estarem entre os três maiores exportadores, EUA, Alemanha e Japão ficaram, em média, com 11% de participação, devido ao avanço da China, de 0,5% para 8,6%, Coreia do Sul, de 0,6% para 6,4% e Tailândia de 0,2% para 6,1% (SINDIPEÇAS, 2013).

O real sobrevalorizado é apontado como um dos fatores para esta onda de importações, que refletiu na balança comercial do setor. Além da produção nacional estar restrita em carros baratos e de baixa tecnologia, e os mercados externos se tornaram mais restritos à produção brasileira.

Entretanto, ao longo dos governos Lula e do primeiro mandato de Dilma, observamos um processo de estancamento da desnacionalização do setor fornecedor. Entre 2002 e 2012, o total do faturamento e do investimento do capital nacional no setor fornecedor passou de 24,4% e 14,1% para 28,2% e 33,7%, respectivamente, indicando que neste intervalo o setor fornecedor foi capaz de ampliar seu faturamento e retomar sua capacidade de investimento, ainda que tenha sido prejudicado pelo aumento das importações (ver Gráficos 4.2 e 4.3).



Elaboração própria a partir dos dados do Sindipeças (2013).



Elaboração própria a partir dos dados do Sindipeças (2013)

Apesar destes avanços, identificamos que a dependência do setor fornecedor em relação às montadoras cresceu. Em primeiro lugar, as empresas com papel de liderança tecnológica, responsáveis por introduzir novos produtos e processos produtivos, eficientes e competitivas internacionalmente, são de capital externo em sua maioria (DE NEGRI, 2010). Em segundo lugar, a distribuição das atividades das fornecedoras tendeu

a se voltar mais para as montadoras, passando de 58% das operações para 70% entre o final da década de 1990 e 2012, enquanto se reduzia o peso das exportações (SINDIPEÇAS, 2013). Entre as razões para este processo estão a expansão da produção e da venda de veículos novos, a forte queda das exportações, associada ao câmbio valorizado e foco das sistemistas globais no mercado interno e no fornecimento às montadoras (DIEESE, 2012, LIMA, 2016).

Assim, restou às empresas nacionais um papel auxiliar no fornecimento dos sistemistas globais, devido à sua baixa capacidade de competir e de investir em P&D, pessoal e inovação (DIEESE, 2012). De acordo com Lima (2016:72), a desnacionalização apresenta um dilema resultante do

fato de que o Brasil não tem nenhuma empresa de capital nacional entre as montadoras, e isso já dificulta a construção de uma estratégia de inserção mais competitiva nas CGVs, tendo em vista que as decisões das montadoras são tomadas exogenamente pelas matrizes. (...) com o elevado grau de desnacionalização no setor de fornecedores de autopeças, essa estratégia também passa a ser dificultada, considerando que essas empresas têm sua tomada de decisões nos seus países de origem.

Entre 2003 e 2012, período dos governos Lula e Dilma, o faturamento do setor automotivo entre 2003 e 2012 foi crescente, passando de 18 bilhões de dólares para 93 bilhões, enfrentando duas quedas entre 2008 e 2009, devido ao contexto da crise internacional, e entre 2011 e 2012, com a retração do crescimento interno. O mesmo ocorreu com o faturamento do setor fornecedor, que passou de 13 bilhões para 41 bilhões de dólares entre 2003 e 2012, com queda entre 2008 e 2009 e 2011 e 2012. O investimento, do mesmo modo, apresentou crescimento entre 2003 e 2012, passando de 748 milhões para 5 bilhões de dólares, com queda entre os anos de 2008 e 2009 (ANFAVEA, 2015, SINDIPEÇAS, 2013). Houve também crescimento do número de empregos diretos gerados pelas montadoras, de 90 vagas mil em 2003, o menor valor desde 1973, para 151 mil em 2012, apresentando crescimento durante todo o intervalo, exceto entre 2005 e 2006 e entre 2008 e 2009. No setor de autopeças, o número de empregos diretos passou de 170,7 mil em 2003 para 218,4 mil em 2012 (ver Tabela 2.5 e 2.6).

Em 2012, 29 montadoras e 60 plantas estavam presentes no país, sendo 25 em São Paulo, 6 em Minas Gerais, 3 no Rio de Janeiro, 11 no Rio Grande do Sul, 9 no Paraná, 1 no Ceará, 1 na Bahia, 1 no Pernambuco, 3 em Goiás e 1 no Amazonas. Novas plantas também seriam instaladas da CNH, DAF, Fiat, Ford, GM, Iveco, John Deere,

Nissan e Toyota e das chinesas Chang´An, Chery, Foton, Hafei, Jac Motors, Shacman e Shiyang Yulihong (ANFAVEA, 2013).

Como resultado das políticas de maior regionalização da produção automotiva, a concentração geográfica das montadoras se alterou entre 1990 e 2012. Segundo os dados da Anfavea (2015), em 1990, São Paulo concentrava 74,8% da produção, sendo seguido por Minas Gerais (24,5%). Em 2012, São Paulo representou 41,9%, seguido por Minas Gerais (24,7%), Paraná (15,1%), Rio Grande do Sul (6,3%) e Bahia (5,9%) – conferir Gráfico 4.1.

A concentração geográfica das fornecedoras também foi alterada. Em 2003, as empresas estiveram presentes nos estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, além de toda a região Sul. São Paulo concentrava a maior parte das firmas, com 73,5%. A região Sudeste possuía 84% das firmas, o Sul, 13%, enquanto as regiões Norte e Nordeste, 3%. Das 698 empresas associadas ao Sindipeças, em 2012, 67,6% estavam presentes em São Paulo, sendo, 80,6% no Sudeste, 9,2% na região Sul, no Norte e Nordeste, 5,6%. Observa-se pelos dados que o crescimento das regiões Norte e Sul, foi acompanhado pelo declínio dos estados de São Paulo e Paraná, havendo, inclusive, expansão no número de empresas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (ver Tabela 4.4).

Tabela 4.4 – Produção de Autopeças por Unidade da Federação										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amazonas	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	1,3%	1,3%	1,2%	1,5%	1,6%
Bahia	1,4%	2,2%	2,5%	2,6%	2,8%	2,7%	2,9%	3,0%	3,1%	3,3%
Ceará	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%
Espírito Santo	-	-	-	-	-	-	-	0,2%	0,2%	0,1%
Minas Gerais	9,1%	9,4%	9,2%	9,2%	9,6%	9,6%	9,7%	9,7%	11,1%	10,7%
Pernambuco	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Paraná	5,6%	5,3%	5,3%	4,9%	4,5%	4,6%	4,6%	4,8%	4,8%	5,0%
Rio de Janeiro	1,4%	1,7%	1,9%	1,8%	1,7%	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	2,2%
Rio Grande do Sul	4,7%	4,8%	5,1%	5,1%	5,1%	5,0%	5,1%	4,9%	4,8%	5,3%
Santa Catarina	2,6%	2,8%	2,9%	3,8%	3,7%	3,8%	4,1%	3,3%	3,5%	3,4%
São Paulo	73,5%	72,3%	71,7%	71,1%	70,7%	70,4%	69,6%	70,1%	68,7%	67,6%

Fonte: Sindipeças (2013).



## 2- A CHINA EM SUA TERCEIRA FASE DE REFORMAS

### 2.1- A China no início do século XXI

A entrada da China na OMC foi um processo lento, iniciado em 1986, com efeitos sobre o sistema comercial, tributário e bancário. Tal lentidão se justifica pelo fato de algumas lideranças chinesas se posicionarem contrárias ao acordo. Segundo estes dirigentes, a adesão da China à OMC poderia resultar no desemprego, na ampliação da competição externa, em perdas irreparáveis nas estatais, na desnacionalização e na redução da soberania sobre parte do controle econômico (HARWIT, 2001). Zhu Rongji, primeiro ministro entre 1998 e 2003, por exemplo, comparou os compromissos assumidos na OMC com os acordos realizados com o Japão em 1915, conhecidos como os “21 desmandos de venda do país”, em que o Japão procurou colonizar a China (THUN, 2006).

De outro lado, estavam as autoridades que defendiam a entrada da China na OMC, argumentando que a competição poderia melhorar a qualidade dos produtos e serviços, aumentar as exportações, auxiliar no processo de consolidação - ao fechar as pequenas e médias empresas ineficientes -, mitigar o protecionismo local e tornar as *joint ventures* mais competitivas, com o foco na P&D em tecnologias de redução de emissão (HARWIT, 2001). De todo modo, em 11 de novembro de 2001, a China entrou formalmente na OMC. Caso não entrasse, estaria fadada a não participar totalmente das redes de produção global, dificultando, como consequência, o desenvolvimento de capacidades competitivas em suas empresas (THUN, 2006).

Assim, logo em 2002, se iniciou a Terceira Fase. Diversos resultados das duas primeiras fases da reforma passaram a ser questionados. Por exemplo, as reformas nas estatais foram acompanhadas por um aumento expressivo do desemprego e pelo colapso de muitos serviços sociais, geralmente fornecidos pelas estatais e pelos coletivos; a desigualdade social e a visibilidade da corrupção cresceram; e o país passava por uma série de adaptações na legislação para se adequar às normas da OMC, também causando uma redução no ritmo da reforma econômica (HEILMANN; SHIH, 2013).<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> A entrada da China na OMC foi um processo gradual. Em 1982, o país se tornou membro do Banco Mundial e do FMI e membro observador do GATT. Apenas em 2001, se tornou membro da OMC. Em todas as etapas, os líderes do país tiveram que construir capacidades burocráticas e agências para a negociação dos termos de entrada e os regimes a serem adotados (LAMPTON, 2013). A primeira linha de negociações era realizada pelo MOFCOM [Ministério do Comércio], que negociava internamente com os

Até a década de 1990, a China se baseou na tecnologia e no investimento estrangeiro como fontes de desenvolvimento tecnológico. Contudo, se constatou que o país estava produzindo bens de baixa tecnologia e que, ao contrário do objetivo das reformas e políticas, a China poderia ficar presa em uma situação de manufatura de produtos, mas não *player* internacional capaz de realizar P&D e design próprios (CHEN; NAUGHTON, 2013).

Deste modo, ascendeu ao poder uma coalizão, que desde a década de 1990 defendia a política industrial, fortemente influenciados pela experiência do Leste Asiático e que passou a receber o apoio das lideranças chinesas, culminando em Hu Jintao e Wen Jiabao assumindo o comando do país (HEILMANN; SHIH, 2013). Hu Jintao se tornou secretário geral do PCC em 15 de novembro de 2002, presidente da República em 15 de março de 2003, Presidente da Comissão Militar do Partido em 19 de setembro de 2004 e Presidente da Comissão Militar Central da República em 13 de março de 2005. Wen Jiabao se tornou o primeiro ministro chinês em março de 2003 (GOLDMAN, 2007).

Ao contrário de Jiang Zemin e Zhu Rongji, que possuíam um passado na administração de municipalidades centrais da China, como Xangai, Hu e Wen passaram boa parte de suas carreiras políticas em províncias pobres, como Guizhou e Tibete, daí o foco da administração no crescimento sustentável e na difusão dos benefícios das reformas para os menos favorecidos (GOLDMAN, 2007). Segundo Saich (2001:97-98, tradução nossa):

Era de importância simbólica que as duas primeiras visitas públicas de Hu Jintao como Secretário Geral não foram às esplêndidas cidades de Xangai ou Shenzhen, mas sim a Xibaipo, uma cidade a sudoeste de Pequim onde Mao Zedong traçou sua última investida na capital em 1949, e Mongólia Interior. As numerosas referências de Hu para "explicar a vida e a luta dura" no discurso que ele fez em Xibaipo foram claramente destinadas a não apenas traçar uma linha de legitimidade de Mao, mas também indicar que a agenda para construir uma sociedade confortável incluiria uma circunscrição mais ampla.<sup>194</sup>

---

diferentes atores econômicos. Por exemplo, o setor automotivo temia que a entrada na OMC acarretasse no aumento das importações de montadoras do ocidente e do Japão. Todavia, muitas das questões da entrada do país precisavam ser discutidas nas instâncias superiores, como o Conselho de Estado e o Comitê Permanente do Politburo. A segunda linha era a articulação entre o governo e o setor privado, e uma série de organizações que fazem parte de uma área cinzenta, em que o controle do governo não pode ser garantido e os instrumentos de regulação típicos dos sistemas de mercado ocidentais não são totalmente desenvolvidos.

<sup>194</sup> It was of symbolic importance that the first two public visits by Hu Jintao as General Secretary were not to the glitzy cities of Shanghai or Shenzhen but rather to Xibaipo, a town southwest of Beijing where Mao Zedong plotted his final push on the capital in 1949, and Inner Mongolia. Hu's numerous references to "plain living and hard struggle" in the speech he delivered at Xibaipo were clearly intended not only to

Rapidamente, os dois agiram lançando uma série de *slogans*, como a inovação endógena e a criação de um país inovador; a perspectiva científica para o desenvolvimento e o maior investimento em capital humano; e a construção de uma "sociedade harmoniosa". Estes *slogans* gradualmente ganharam apelo entre os militares, burocratas, reformistas, governos locais e empresas estatais, despertando o nacionalismo.

Hu Jintao assumiu a posição política de topo em uma posição relativamente fraca. Ele não fazia parte da rede de facções de seu antecessor, Jiang Zemin, e não tinha sido a escolha pessoal de Jiang como sucessor. No entanto, Jiang permaneceu influente, e os defensores de Jiang ocuparam muitas posições de poder e influência, incluindo, em uma contagem, seis das nove posições no principal órgão político, o Comitê Permanente do Politburo do Partido Comunista. Além disso, Hu Jintao não podia comandar uma forte base de apoio nem nas Forças Armadas, nem nos "príncipes", que descendiam de poderosos líderes do Partido. Hu Jintao e Wen Jiabao estavam, de certo modo, sozinhos juntos no topo da pirâmide. Tal configuração de poder inicial significava que Hu Jintao tinha que proceder com cautela, gradualmente promover seus próprios interesses, e buscar orientações políticas que apelassem para um amplo espectro de agrupamentos políticos. (CHEN; NAUGHTON, 2013:12, tradução nossa).<sup>195</sup>

Em relação ao governo anterior, Hu Jintao (2002-2012) apontou para uma série de discontinuidades. Em primeiro lugar, na retórica, propôs que o poder deveria ser utilizado pelo povo, orientado para o povo e com os benefícios desfrutados pelo povo. As políticas seguiriam o princípio da construção de uma "sociedade harmoniosa", da redução das desigualdades de renda, da melhoria do acesso à educação e saúde por moradores das zonas rurais, da ampliação da seguridade social e da preocupação com o meio ambiente - sem abandonar a orientação de crescimento econômico da gestão anterior de Jiang Zemin, 1989-2002 (SAICH, 2001, GOLDMAN, 2007).

Em segundo lugar, Hu criticou a "liberalização burguesa" em certos grupos domésticos e estrangeiros, acusados de causadores de tumulto ao desejarem a reforma

---

draw a line of legitimacy from Mao, but also to indicate that the agenda for building a comfortable society would include a broader constituency.

<sup>195</sup> Hu Jintao assumed the top political position with a relatively weak political position. He was not part of his predecessor Jiang Zemin's factional network, and had not been Jiang's personal choice as successor. However, Jiang remained influential, and Jiang's supporters occupied many positions of power and influence, including, by one count, six of the nine positions on the top political body, the CP Politburo Standing Committee. Moreover, Hu Jintao could not command a strong support base in either the military, or the "princelings," those insiders descended from powerful Party elders. Hu Jintao and Wen Jiabao were, in a sense, alone together at the top of the pyramid. Such an initial power configuration meant that Hu Jintao had to proceed cautiously, gradually promote his own clients, and search for policy orientations that appealed to a wide spectrum of political groupings

política. Assim, limitou a transferência de recursos estrangeiros para as ONGs e cerceou a mídia, com mais elementos sendo incluídos na lista de tabus e ampliando a monitoração e o controle da internet. Tal como em governos anteriores, Hu ofereceu uma administração transparente e eficiente no lugar da reforma política; prometeu combater a corrupção e perseguiu políticos adversários; inclusive acusando rivais de envolvimento em corrupção, como Chen Liangyu, dirigente chinês mais afinado com Jiang (SAICH, 2001). As críticas ao partido sofreram tentativas de silenciamento, como a detenção de intelectuais contrários aos rumos definidos pelo PCC, como Liu D, Liu Xiabo e Yu Jie. Contudo, apesar da repressão, o direcionamento da China para a abertura de mercado e a abertura internacional, dificultaram o controle do PCC sobre opiniões pessoais, sendo que muitos continuaram a expressar suas opiniões em meios não controlados pelo partido (GOLDMAN, 2007).

Em terceiro, ocorreram alterações na política externa, com a China se mostrando mais desconfiada que no passado. Em várias ocasiões, o país entrou com representações na OMC contra os EUA e a União Europeia acerca de direitos de propriedade, enquanto se aproximou da Rússia e da Índia. Também utilizou o *soft power*, como a promoção de institutos confucionistas, auxílio humanitário para a África e investimentos nos países em desenvolvimento (SAICH, 2001).

Em quarto, enquanto Jiang Zemin se voltou para o desenvolvimento das províncias e cidades costeiras e para a indústria de exportação, Hu Jintao priorizou o desenvolvimento do interior, tendo como medida símbolo a redução dos impostos agrícolas, fornecendo subsídios para produtores rurais e educação básica (GOLDMAN, 2007).

No que concerne as empresas estatais, a abordagem de Hu Jintao diferiu de Jiang. Enquanto este considerava as estatais pilares da economia e aprofundava as reformas e as privatizações, Hu criou a State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC), fundindo antigas divisões da State Economic and Trade Commission (SETC), do MOF e da Comissão Central de Trabalho e Empresa. Foi adotada a estratégia *go global* para as empresas, incentivando-as a investirem no exterior e a exportarem parte da produção. Caberia à SASAC a consolidação de um menor número de empresas estatais, mas agora tornada em grandes empresas, com capacidade de inovação e de competir no mercado externo (SAICH, 2001, THUN, 2006, NAUGHTON, 2006, BRØDSGAARD, 2012).

Desde a década de 1990, o setor privado pediu ao governo maior proteção legal e menor interferência política, assim como acesso igualitário ao crédito e aos recursos dirigidos às empresas estatais. Gradualmente, o setor ganhou aceitação política. Em 1999, através de uma emenda constitucional o setor privado foi transformado em uma parte integrante da economia socialista e, no ano seguinte, lhe foram garantidas licenças de exportação. Em 2001, os empreendedores privados foram permitidos a se filiarem no PCC, enquanto em 2002, a National Development and Reform Commission (NDRC) aboliu uma série de restrições sobre os investimentos das firmas privadas (SAICH, 2001, BRØDSGAARD, 2012).

Todavia, o Estado conservou uma série de áreas econômicas exclusivas para sua atuação. Por exemplo, em 2006, o governo restringiu sete setores para o capital estatal - armamentos, petróleo e petroquímico, aviação civil, energia, carvão, construção naval e telecomunicações – e o MOFCOM conseguiu impedir a compra de empresas de capital nacional pelo capital externo (SAICH, 2001).

Em quinto lugar, a partir de 2003, o desenvolvimento tecnológico se firmou como foco central do país, mas agora com um objetivo de moldar alguns setores industriais específicos através da intervenção governamental. Tal mudança ocorreu em duas ondas. A primeira ocorreu na adoção dos 16 Megaprojetos (2005-2006).

Logo que se tornou o primeiro ministro em 2003, Wen Jiabao iniciou o processo de consultas para a política de ciência e tecnologia de longo prazo. Ele especificou que a política teria projetos e temas chave para guiar sua formulação. Primeiramente, um grupo de anciãos ligados ao sistema de pesquisa chinês da década de 1950 foi chamado. Em seguida, foi consultado um grupo de cerca de 500 cientistas e engenheiros. Neste ponto os cientistas e engenheiros procuraram moldar a política buscando apoio governamental para seus projetos e instituições. Contudo, como era Wen quem definia os termos de referência, muitas vezes passaram a apoiar o que Wen desejava: os Megaprojetos. O terceiro grupo de consulta foram os fóruns, as conferências e a mídia. Foram reunidos vários projetos para a política de acordo com o impacto na imagem internacional do país, na segurança nacional e na atualização da indústria. A intenção do projeto era o desenvolvimento de P&D comercializável e o governo encorajou a participação das empresas estatais (CHEN; NAUGHTON, 2013).<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Os 16 Megaprojetos exigiram uma intensa coordenação institucional. O MOST ficou responsável pela coordenação e sua ligação com os planos de ciência e tecnologia. A NDRC ficou responsável pelas políticas complementares e pela ligação com os projetos de infraestrutura. O MOF, por seu turno, pela

A segunda onda ocorreu em 2010, quando foi lançado o Programa Indústrias Estratégicas Emergentes, no contexto do enfrentamento da crise de 2008. Este programa teve objetivos específicos e indústrias selecionados, procurando dar continuidade e aprofundar o programa anterior com envolvimento direto do governo em setores importantes e em desenvolver tecnologia com aplicações comerciais. Wen Jiabao selecionou sete setores<sup>197</sup> para serem incluídos neste programa, que foi desenvolvido por ministros e envolveu a consulta com empresas privadas, estatais, cientistas e burocratas. Ministérios, empresas e governos locais competiram por recursos e demonstrando entusiasmo com a nova política (CHEN; NAUGHTON, 2013).

Segundo Chen e Naughton (2013), as duas políticas tiveram três novas características em relação as demais: (1) aumento dos recursos orçamentários para o investimento em setores de alta tecnologia e para a atualização de setores tradicionais, (2) políticas diretas, voltadas para setores, empresas e tecnologias específicas, alvos do apoio político e (3) múltiplos instrumentos políticos para fornecer apoio ou proteção.

Enquanto nos Megaprojetos não havia medidas direcionadas à indústria automotiva, nas indústrias estratégicas o setor de veículos de novas energias aparece entre as sete atividades destacadas (APCO, 2010, DELGADO, 2015a). Algumas discussões retardaram o lançamento do Programa, pois, por exemplo, no setor automotivo se discutia se seriam contemplados apenas os veículos elétricos – tal qual defendia o Ministro de Ciência e Tecnologia, Wan Gang (2007-2018) – ou se todos os veículos de energia alternativa seriam favorecidos, como defendia Miao Wei, Ministro da Indústria e do Comércio Internacional a partir de 2010, preocupado com a lentidão no desenvolvimento de baterias e tecnologias em combustível (CHUN; NAUGHTON, 2013).

Em paralelo, durante o período de Hu e Wen (2002-2012) ocorreram três planos quinquenais na China, com uma proposta semelhante e em acordo com o tratamento para as questões das desigualdades, desequilíbrio ambiental e inovação tecnológica. Em 2001, a China lançou seu Décimo Plano Quinquenal (2001-2005), cujos objetivos eram a manutenção do crescimento econômico e metas gerais em termos de emprego,

---

política orçamentária e impostos. Alguns municípios, como Pequim e Xangai, também adquiriram papel na coordenação dos megaprojetos. Cada megaprojeto possuía um grupo pequeno de liderança, formado por pessoas de distintas instituições do governo, e a supervisão era exercida por um ministério correlacionado, como o Ministério da Saúde responsável pelo projeto de remédios (CHEN; NAUGHTON, 2013).

<sup>197</sup> Os sete setores eram: novas energias, conservação de energia e proteção ambiental, biotecnologia, novos materiais, novas tecnologias da informação, manufatura de equipamentos *high-end* e veículos de novas energias (KPMG, 2011).

exportação, infraestrutura e relativas ao meio ambiente. Também apareceram preocupações relativas à competitividade internacional e à inovação e surgiram metas de redução das desigualdades regionais e de melhorias do sistema de saúde (CHINA, 2005a, CHINA, 2015k).

Já no Décimo Primeiro Plano Quinquenal (2006-2010), ocorreu uma alteração na nomenclatura, em que o Plano foi substituído por Diretriz. Assim, chamaremos este plano de Décima Primeira Diretriz Quinquenal, que tinha como objetivos a ampliação do PIB, dos empregos e metas relativas ao consumo de energia e água, à poluição e à proteção do meio ambiente, a ampliação dos anos de estudo, da cobertura da seguridade social e da saúde pública (CHINA, 2015l). Para este plano, foram adotados os novos conceitos estratégicos de abordagem científica para o desenvolvimento e construção de uma "sociedade socialista harmoniosa", visando a inovação e uma atenção especial para os indicadores sociais (CHINA, 2006b).<sup>198</sup>

Durante a Décima Primeira Diretriz ocorreu a crise de 2008, que forçou o governo a alterar seu foco para o mercado interno. As instituições financeiras chinesas foram inseridas na política de crédito do governo central e programas de estímulo e outras medidas, como isenção de impostos, foram dirigidos para mitigar os efeitos da crise (SAICH, 2001, APCO, 2010). A China focou em fortalecer seu setor industrial em dois sentidos. No primeiro, procurou-se melhorar a capacidade inovativa endógena, visando dominar as tecnologias chave. Para isto, o Estado iria acelerar o estabelecimento de um sistema tecnológico inovativo, melhorar o ambiente de mercado para a inovação técnica, implementar políticas relacionadas às taxas e financiamento e melhorar o apoio governamental às inovações independentes, fazer uso apropriado dos recursos de ciência e tecnologia e fortalecer os direitos de propriedade intelectual. No segundo, buscou-se fortalecer a infraestrutura e o comércio. Além dos investimentos do governo, seriam adotadas políticas de distribuição de renda, ampliação da renda dos trabalhadores rurais, fortalecimento da seguridade social, da educação e da saúde pública (CHINA, 2005b).

Na Décima Segunda Diretriz Quinquenal (2011-2015), o governo reconheceu uma série de desafios futuros para a China. Em primeiro lugar, foram destacadas a desaceleração do crescimento global e a ampliação da competição no mercado externo.

---

<sup>198</sup> Também estavam propostas a revitalização da base industrial do nordeste, a promoção da ascensão da região central e o encorajamento do leste a liderar o desenvolvimento do país, além de reformas visando à promoção da industrialização, à internacionalização das empresas e à gestão macro e microeconômica (CHINA, 2005a e 2005b).

Em segundo, a Diretriz se voltou para as questões do avanço tecnológico, das mudanças climáticas e da segurança energética e alimentar do país. De acordo com a Diretriz, era preciso maior atenção com o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e o investimento e consumo, com o meio ambiente, com a necessidade de desenvolver capacidades em inovação e com o crescimento da desigualdade, rural urbana, regional e entre a população (CHINA, 2015m). Assim, em suas linhas gerais, a Diretriz manteve seu foco no desenvolvimento de uma "sociedade harmônica" e na inovação, visando que a sociedade como um todo se beneficiasse do crescimento econômico.

Entre 2002 e 2012, o PIB e o PIB per capita da China cresceram a uma média de 10,4% e 9,8% respectivamente, sendo o auge em 2007, quando os índices atingiram 14,2% e 13,6%, declinando em 2008 e 2009 devido à crise (ver Gráficos 2.7 e 2.8). Na configuração do PIB, poucas alterações ocorreram a partir de 2002. A agricultura recuou de 13% em 2002 para 9,5% em 2012, espaço que foi ocupado pela indústria e pelo setor de serviços, ambos com cerca de 45% do PIB. Entre 2002 e 2012, a agricultura representou, em média, 11%, enquanto a indústria 46% e o setor de serviços 43% (ver Gráfico 2.9).

## **2.2- O setor automotivo chinês no século XXI**

### ***2.2.1- O setor no contexto da OMC e dos Planos Quinquenais***

O setor automotivo chinês atravessou grandes transformações no início do século XXI. Nas próximas páginas, pretendemos abordar aquelas resultantes da entrada da China na OMC, as orientações para o setor nos planos quinquenais do período e as três políticas voltadas para o setor, a saber: a Política de 2004, a de 2009 e a de 2012.

Como vimos acima, o processo de entrada da China na OMC foi alvo de debates entre os dirigentes. Para o setor automotivo, algumas das preocupações eram cabíveis. Em 1999, o setor representava 4% do PIB do país e 3,3% da população ativa se encontrava direta ou indiretamente empregada no setor, sendo 2 milhões nas fornecedoras e montadoras, 2.1 milhões na produção de matérias primas, 2.4 milhões nas vendas e serviços e 300 mil nas áreas de administração e seguros. Uma área sensível era a das pequenas montadoras que proliferaram na década de 1990. Quase todas estas companhias possuíam baixa economia de escala, produzindo poucas unidades anuais.



Outro problema se relacionava com a baixa qualidade da produção de peças e veículos. Em 1999, a FAW tornou pública a necessidade de alguns anos para a adaptação e realização de modificações que possibilitariam uma melhor competitividade (HARWIT, 2001). Pesquisadores e *policy makers* argumentaram que muitas das firmas que se beneficiaram das barreiras comerciais não sobreviveriam ao desafio da competição com os produtos importados e apontaram as debilidades da economia chinesa (THUN, 2006).

Mesmo as *joint ventures*, confiantes em suas marcas e no baixo custo da mão de obra local, demonstraram cautela diante do acordo. Elas precisariam cortar gastos desnecessários, otimizar a produção e melhorar suas instalações. Assim, a SVW implementou tecnologias como a soldagem a laser para ampliar a qualidade e outras multinacionais, como a Toyota e a Honda, anunciaram planos de novos investimentos. Já no setor fornecedor, o principal desafio era ampliar a qualidade de seus produtos neste novo cenário, com as importações mais baratas e competitivas.

O Conselho de Estado, por seu turno, concluiu que setor automotivo chinês não era competitivo devido à defasagem tecnológica, aos altos preços e à falta de capacidade em P&D, mas também devido ao protecionismo da política de substituição de importações e à baixa demanda privada. Assim, era preciso fomentar a propriedade privada para aumentar a competitividade do setor (McCALEB, 2015).

De todo modo, o acordo foi acertado, causando diversas transformações no setor automotivo chinês. Todavia, a China garantiu uma janela de ao menos cinco anos para a adaptação das empresas a este novo contexto, principalmente devido aos esforços do governo central e dos governos locais para a construção deste setor, ao peso econômico e ao número de empregos diretos e indiretos (HARWIT, 2001, THUN, 2006). Em primeiro lugar, as tarifas de importação foram alteradas. Para veículos completos, a taxa de importação de até 100% caiu gradativamente até atingir o valor máximo de 25% em julho de 2006. Para os *kits* CKDs e SKDs, caíram para 25% e para componentes e peças para 10%. As cotas de importação anuais também seriam revistas e anualmente aumentadas em 20% até sua total extinção em 2006. Os requisitos de conteúdo local foram reduzidos ano a ano até sua completa eliminação. A regra de participação estrangeira na *joint venture* de até 50% foi eliminada, revisando a entrada de capital estrangeiro, agora com base em critérios de investimento mínimo de 75 milhões de dólares para o estabelecimento de montadora ou produtora de motores e de 1.5 milhão de dólares para a instalação de um centro de P&D, todavia sendo mantida a aprovação

do governo central para a entrada de IDE. Em 2004, as empresas estrangeiras poderiam importar e atuar na distribuição e seguros, atividades que somente eram permitidas a empresas nacionais. Por fim, seria permitido o financiamento de veículos por empresas estrangeiras não bancárias (HARWIT, 2001, HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, APCO, 2010, KABUTH, 2015).

A partir de 2002, o país recebeu um considerável fluxo de IDE, que fez com que o setor automotivo atravessasse um de seus momentos de maior expansão na produção, no número de modelos disponíveis e no número de consumidores, ao mesmo tempo em que concentrou 80% da produção em oito montadoras. Praticamente todas as montadoras multinacionais entraram no mercado chinês, como a Nissan, Honda, Toyota, Hyundai e Kia, seguidas pela ampliação dos investimentos por empresas já instaladas ou por novas entrantes domésticas (LI, 2009; LIU; ZHAO, 2006; McCALEB, 2015). Entre 1999 e 2004, o número de montadoras registradas na China passou de 127 para 144. Neste mesmo período, o número de estatais declinou de 58 para 29, de empresas não estatais (coletivas, corporações, share holdings e privadas) cresceu de 48 para 67 e de estrangeiras (*joint ventures* e de capital de Taiwan, Hong Kong e Macao) de 21 para 48 (LIU; ZHAO, 2006).

Noble, Ravenhill e Doner (2005) afirmaram que o acesso a China à OMC não teve um impacto tão negativo sobre o setor automotivo. Na verdade, o setor passou a ser mais disciplinado e focado no longo prazo. Após a OMC, o setor não foi desnacionalizado, a competição foi incentivada com a entrada de novos *players*, as empresas se tornaram mais eficientes e competitivas e o comportamento *rent-seeking* de uma série de atores, entre eles as estatais, foi mitigado. O governo, devido à TRIPs e ao TRIMs não poderia mais recorrer à discriminação do produto importado, mas manteve o controle sobre o IDE, sobre a velocidade da aprovação do investimento, taxas e financiamento e uma série de controles regulatórios, como poluição e rotulamento obrigatório.

Por outro lado, Chin (2010) notou que após o acesso à OMC, as empresas estrangeiras procuraram ampliar sua participação nas *joint ventures*. Por exemplo, a VW aumentou para 60% na SVW e para 50% na FAW-VW. A Honda ampliou para 70% na Guangzhou-Honda. A Ford pressionou pela propriedade total em seus projetos, mas o governo central conseguiu contornar os interesses da empresa, e a limitou a 50%. Entretanto, os governos locais, devido ao aumento do IDE, passaram a ter maiores possibilidades de contornar os controles regulatórios do governo central.

Para Thun (2006), a combinação de redução tarifária e o aumento da competição doméstica empurrou a indústria para a adoção dos padrões globais. Primeiramente, o nível técnico dos produtos aumentou. O mercado e o governo demandavam por carros com padrões similares aos produzidos mundialmente e as novas *joint ventures* já entravam no país produzindo seus últimos modelos.

Em segundo lugar, a competição cresceu dramaticamente. À criação da SGM em 1997 se sucederam as entradas da Honda, da Fiat em 1999, da Toyota, da Hyundai e da Nissan em 2002 e da Ford em 2003, todas em *joint venture*. A Toyota anunciou o investimento de 1,3 bilhão de dólares em sua *joint venture* com a FAW. A Hyundai, por seu turno, 1,1 bilhão de dólares com a BAIC e a Nissan, por fim, divulgou planos para investir 1 bilhão de dólares na *joint venture* com a Dongfeng. A VW anunciou planos de investimento de 2,2 bilhões de dólares e o lançamento de novos modelos, como o Passat. Em paralelo, se desenvolviam as chamadas empresas domésticas independentes, que ofereciam modelos mais baratos de automóveis, como a Geely de Zhejiang e a Cherry de Anhui (THUN, 2006).

Em terceiro, a composição do mercado se alterava. Em 1996, 60% dos veículos eram vendidos para as instituições, 22% para as companhias de taxi e 18% para o mercado privado. Seis anos depois, em 2002, as instituições representavam 35%, as companhias de taxi 25% e o mercado privado 40% das vendas. O crescimento deste segmento de mercado criou uma nova oportunidade para as montadoras, pois o consumidor individual estava mais preocupado com design e qualidade (THUN, 2006).

Até a entrada da China na OMC, os preços de veículos eram altos comparativamente à sua tecnologia embarcada e design defasado. Após 2001, em decorrência do aumento da variedade de veículos produzidos, da expansão da produção e da entrada de novos *players*, as empresas iniciaram um processo de redução de preços dos veículos, causando uma guerra de preços entre as montadoras que somente foi finalizada em 2005 (CHINA, 2007). Os consumidores, por seu turno, postergavam a compra de veículos de modo a obter ainda mais descontos ou preços melhores no futuro. Em 2004, temendo o sobreaquecimento do mercado, o governo realizou reformas para resfriar a expansão do setor automotivo, como desencorajar os empréstimos bancários para diminuir a demanda e restringir os investimentos estatais nas empresas (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005).

Em paralelo às modificações causadas pela entrada na OMC, o setor automotivo chinês foi inserido nos planos quinquenais.

N o Décimo Plano Quinquenal (2001-2005) foram incluídas iniciativas para a melhoria da infraestrutura viária; o desenvolvimento de veículos econômicos e produção de peças e componentes chave; e o incentivo ao consumo doméstico e à inovação independente (CHINA, 2007). O Plano estabeleceu que o consumo de combustível por 100 km rodados deveria ser reduzido em 10%, que era necessário o desenvolvimento de veículos elétricos e híbridos e que o padrão de emissões deveria se igualar ao europeu a partir de 2010 (LIN, 2011). Neste período, as empresas estatais ampliaram sua participação na produção de veículos, no fornecimento de peças e componentes e no estabelecimento de centros de P&D em conjunto com as multinacionais (CHINA, 2007).

Já a Décima Primeira Diretriz (2006-2010) apontou metas principalmente em economia de combustível, veículos de novas energias, lançamento de marcas próprias e em direção a uma maior consolidação do setor. O governo desejava a criação de uma ou duas empresas capazes de produzir 2 milhões de veículos anuais, sendo 50% destes de marca nacional própria e 10% do total voltado para as exportações. Este era um sinal de que o governo estava preocupado não somente com a expansão da produção, mas com o desenvolvimento de marcas próprias e o reconhecimento das marcas chinesas no mercado externo (CHANG, 2016).

Por fim, a Décima Segunda Diretriz Quinquenal (2011-2015) destacou o fortalecimento das capacidades em P&D, a ampliação da autonomia em peças e componentes chave e a melhoria nos níveis de economia de energia, proteção ambiental e segurança. Afirmou ainda que era preciso dar continuidade à política de fusões e aquisições, conduzindo alianças e visando a concentração industrial, com foco na inovação em sistemas de controle para baterias e outros componentes chave, eficiência dos motores, materiais leves e tecnologias híbridas de energia. Tendência desde o Décimo Plano Quinquenal, a partir da Décima Segunda Diretriz o desenvolvimento de veículos de nova energia foi considerado estratégico, com foco em veículos híbridos elétricos, puro elétrico e de célula de combustível, conduzindo P&D e a comercialização destes veículos (BBVA, 2012, MIDDLESWORTH, 2013, MCCALED, 2015). Além dos veículos de novas energias, foi incentivada a P&D em eficiência dos combustíveis e o desenvolvimento de capacidades em P&D, inovação endógenas e de marcas nacionais (CHINA, 2015m).

### **2.2.2- A Política de 2004**

Em 2001, após a entrada da China na OMC e o lançamento do Décimo Plano Quinquenal, em que foram encorajados o consumo privado e o desenvolvimento da infraestrutura, vários pontos consolidados na Política Automotiva de 1994 precisaram ser revistos em acordo com o novo contexto e o governo aproveitou para atualizá-los e desenvolver outras questões (CHINA, 2007). Algumas regulações tiveram que ser alteradas, pois entravam em conflito com os acordos firmados no âmbito da OMC, como as cotas de importação, as taxas de conteúdo local, os mecanismos discriminação entre produtos locais e importados e a redução das tarifas de importação de veículos completos, peças e componentes. Foram reduzidos os procedimentos para a aprovação pelo governo para a comercialização de veículos e estabelecidos padrões de segurança e de emissões de poluentes (CHINA, 2007).

Assim, em junho de 2004 foi lançada a Política de Desenvolvimento da Indústria Automotiva pela NDRC. A Política tinha entre seus objetivos principais: (1) promover o setor automotivo e setores relacionados, como infraestrutura e transporte; (2) criar um setor saudável, um mercado consumidor e um sistema de proteção ao consumidor, como um sistema de certificação, inspeção e registro; (3) encorajar fabricantes a melhorarem as capacidades em P&D, inovação, desenvolvimento de produtos com propriedade intelectual própria, desenvolvimento de marcas independentes e estratégias de gestão da marca; (4) promover a reestruturação do setor através da expansão da escala de negócios e concentração industrial, de forma a evitar a dispersão regional e o investimento redundante e incentivar melhorias na alocação de recursos, redução de custos operacionais e ampliação das economias de escala; (5) formar grupos empresariais de competitividade internacional, se posicionando entre as 500 maiores empresas do mundo, fortalecendo o compartilhamento de recursos, a formação de alianças e a modernização da estrutura industrial (CHINA, 2014).

Os novos projetos para o setor automotivo deveriam satisfazer aos seguintes requisitos para serem aprovados pela NDRC: (1) motos e motores: mínimo de 200 milhões de yuan em investimento; (2) veículos especiais: mínimo de 20 milhões de yuan e capacidade de desenvolvimento de novos produtos; (3) automóveis: mínimo de 150 milhões de yuan e instalação de centro de P&D; e (4) produção mínima inicial: 10 mil caminhões, 50 mil carros de 4 cilindradas ou 30 mil carros de 6 cilindradas (CHINA, 2014).

Dois pontos específicos foram atacados pela política. O primeiro partia do diagnóstico dos limites da estratégia das *joint ventures*, como o baixo aprendizado as empresas nacionais, o baixo desenvolvimento de capacidades tecnológicas e as limitações em P&D próprios. Já o segundo era, justamente, ampliar os investimentos em P&D e capacidades tecnológicas independentes (CHIN, 2010).

As *joint ventures* entre as empresas nacionais e as estrangeiras possibilitaram que as primeiras aprendessem técnicas administrativas e adquirissem a expertise das empresas multinacionais. Todavia, o monopólio exercido pelas empresas estrangeiras sobre as técnicas mais avançadas, fez com que a capacidade de P&D se tornasse uma barreira para as empresas nacionais. A indústria automotiva chinesa, mesmo com o apoio das políticas, falhou em desenvolver suas capacidades devido ao baixo investimento do lucro em P&D (1% em geral, sendo que a média mundial é de 5%)<sup>199</sup> e a fragmentação do setor fornecedor, tornando o setor automotivo nacional menos voltado para os segmentos de maiores tecnologia e valor agregado (CHINA, 2007). Por estes motivos, era central para as empresas chinesas o desenvolvimento de um sistema de P&D para seus próprios produtos e marcas, tornando as empresas nacionais mais autônomas das multinacionais.

Assim, governo central manteve seu controle sobre a aprovação dos investimentos das montadoras e fornecedoras, fortaleceu as disposições de transferência de tecnologia e definiu o valor mínimo do IDE (LUO, 2006, CHU, 2011, MCCALED, 2015). Através de medidas complementares, o governo central iria incentivar o consumo privado de carros menos poluentes ou movidos a energias alternativas; a formação de condutores, o sistema de aluguel de veículos e de vendas; o crédito e o financiamento; o sistema de seguro veicular; o desenvolvimento de um sistema de transportes urbanos; a construção de estacionamentos; a padronização da inspeção veicular; e a atualização da legislação de emissões (CHINA, 2007, CHINA, 2014).

Na política, ficou definida a obrigatoriedade da instalação de centros de P&D pelas multinacionais, assim como o desenvolvimento de propriedade intelectual e marcas próprias pelas empresas nacionais (CHINA, 2014). Dentro da Política, a inovação foi direcionada para as tecnologias de fronteira, principalmente ligadas às questões ambientais. Assim, seriam incentivadas a redução das emissões, a ampliação

---

<sup>199</sup> As grandes estatais, como a FAW, Dongfeng e SAIC, investiram 1,68%, 0,70% e 2,81% de sua renda em P&D, enquanto as independentes, como a Chery e a Geely, investiram 10% e 2% respectivamente (KPMG, 2009, CHU, 2011).

da eficiência dos motores e combustíveis, o desenvolvimento de novos materiais e de combustíveis alternativos e incentivos à P&D e produção de veículos movidos a energias alternativas, como hidrogênio, gás natural e etanol (LUO, 2006, EUA, 2010, LIN, 2011).<sup>200</sup> Os gastos em P&D seriam deduzidos dos impostos e o governo iria apoiar as alianças entre empresas e universidades e centros de pesquisa.

Em acordo com a Política, uma série de movimentações entre as empresas estatais ocorreram de modo a indicar a consolidação do setor. Por exemplo, a FAW se fundiu com a Tianjin Auto Industry Corporation (TAIC) ainda em 2002; a SAIC adquiriu a Nanjing Auto Works em 2007 e uma série de plantas, como a Yantan, Qingdao e Guangxi Liuzhou; enquanto a Dongfeng adquiriu instalações de propriedade dos militares. A Chang'An comprou as montadoras Changhe e Hafei, em 2009, e a produtora de motores Dong'an (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, CHU, 2011, BISCHOFBERGER; FRONHOFER, 2014). No setor fornecedor, em 2008, a Bong Coating Made Company foi vendida para a PPG Industries e, no ano seguinte, ocorreu a fusão entre a China's Weichai Holdings group, a Shandong Construction Machinery Group Co. e a Shandong Auto Industrial Group (KPMG, 2009).

Todavia, a China ainda não conseguiu concentrar o setor automotivo em poucas firmas. Sensível às economias de escala, em 2005, o setor automotivo chinês era composto por 117 montadoras que produziram 5,7 milhões de veículos. Assim, a média de veículos produzidos era de 49 mil veículos. Todavia, apenas 12 montadoras produziram mais de 100 mil veículos no ano, entre elas a SAIC, FAW, Dongfeng, BAIC e Chang'An, enquanto outras 51 firmas produziram menos de mil veículos neste mesmo período. A NDRC destacou que os governos locais levantam muitas barreiras à consolidação da indústria, uma vez que preferiam fomentar as empresas locais, refletindo, inclusive, no crescimento da P&D (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, CHU, 2011).

---

<sup>200</sup> A proteção ambiental e a economia de combustíveis foram objeto de regulação por parte do governo desde 2001. Instituições como a Administração de Proteção Ambiental do Estado Chinês (*State Environmental Protection Administration of China*), o Ministério de Segurança Pública (*Ministry of Public Safety*) e a Administração Estatal para Indústria e Comércio (*State Administration for Industry and Commerce*) lançaram uma série de documentos que regulavam as emissões e estabeleciam procedimentos de inspeção (CHINA, 2007). De acordo com Lin (2011), a expansão do setor automotivo ampliou os dilemas acerca da poluição do ar e da mobilidade urbana. Deste modo, a partir de 2004 foram estabelecidos novos limites de consumo de combustível e emissão, de modo a estar em acordo com a Política. O objetivo desta padronização era estimular a indústria a melhorar o desempenho dos motores, aumentar a economia de combustível e encorajar a compra de veículos mais econômicos.

De acordo com Chu (2011), a Política de 2004 se baseava em dois pilares: na manutenção da cooperação com as multinacionais em *joint venture* para o desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo em que intensificava o apoio ao desenvolvimento de tecnologia e marcas próprias/nacionais. Para Holweg, Luo e Oliver (2005) e Tan (2013), a Política governamental se valeu das forças de mercado para influenciar o futuro do setor, em aspectos como a consolidação do setor e o fortalecimento do setor fornecedor via exportações.

Como pontos positivos, a política de 2004, mais que regulações, propôs uma visão estratégica para o setor, isto é, o governo mostrou interesse em utilizar as forças de mercado para influenciar o futuro da indústria, como por exemplo, abrir mão do conteúdo local, mas incentivar a expansão da atuação internacional das fornecedoras. Além disso, o governo apoiou o consumo privado de carros de passeio, que se tornou o motor de crescimento de todo o setor e a política teve como mérito incentivar a P&D e a inovação, enquanto mantinha a cooperação das *joint ventures*.

### ***2.2.3- O Plano de Reajuste e Revitalização da Indústria Automotiva - 2009-2011***

Durante a Crise de 2008, o governo respondeu com uma série de políticas voltadas para incentivar o consumo interno, uma vez que as exportações declinaram (TSE; RUSSO; KE, 2009, APCO, 2010). Para o setor automotivo, uma das primeiras medidas foi incentivar a troca de veículos antigos por novos e menos poluentes (BAKER; HYVONEN, 2011). Em seguida, o Conselho de Estado lançou o Plano de Reajuste e Revitalização da Indústria Automotiva (Automotive Industry Readjustment and Revitalization Plan) em 20 de março de 2009. O Plano atualizou diversos artigos da Política de 2004 e lançou uma série de pacotes de estímulos com duração de três anos, visando sua consolidação e reestruturação (CHINA, 2014).

O Plano girava em torno de metas de desenvolvimento que convergiam para ampliar a produção de automóveis dentro de uma estratégia de fortalecimento das marcas nacionais, dos veículos movidos a energias alternativas e da P&D, além de preocupações a respeito do aumento do preço dos combustíveis, da poluição do ar e da mobilidade urbana (TANG, 2012, MIDDLESWORTH, 2013).

As metas principais eram: (1) alcançar uma taxa de crescimento anual de 10%, tendo como base a produção de 10 milhões de veículos em 2009; (2) ampliar o consumo



de automóveis, melhorar o sistema de impostos e criar a infraestrutura para veículos elétricos; (3) otimizar a estrutura da demanda interna de modo que os carros de passeio de motor 1.5 sejam responsáveis por 40% do mercado, os de motor 1.1 por 15% e os caminhões por 25% do mercado; (4) consolidar o setor em 14 grupos de montadoras com mais de 90% do mercado, formar 2 ou 3 grandes grupos com capacidade anual de produção de 2 milhões de unidades e 4 ou 5 grupos menores com capacidade anual de produção de 1 milhão de unidades; (5) ampliar a participação de veículos nacionais para 40% do mercado e exportar 10% da produção das montadoras independentes; (6) ampliar para 500 mil a capacidade de produção de veículos movidos a novas energias, sendo 5% carros de passeio; (7) aumentar a P&D para o setor automotivo, de forma a atingir os níveis internacionais, especialmente nos setores de novas energias, emissões e eficiência do combustível e segurança veicular; (8) e expandir a capacidade da produção de autopeças por meio de fusões, reestruturações, buscando a independência tecnológica em autopeças e sistemas essenciais (TANG, 2012).

Para ampliar as vendas de carros de passeio com motores 1.6 ou menores, o governo central cortou impostos (TANG, 2009, TAN, 2013). Os moradores da zona rural receberam um programa de subsídios destinado a modernização da frota, trocando veículos antigos por novos e menos poluidores (DELGADO, 2015a). Foi constituído um fundo de P&D de 10 bilhões de yuan para que as montadoras desenvolvessem veículos de novas energias e se voltassem para o mercado externo (BBVA, 2012). O Plano de 2009 ainda impulsionou a regulação do mercado de carros usados, a construção de novas rodovias e da infraestrutura para veículos de novas energias e a padronização do crédito aos consumidores (TAN, 2013).

Em acordo com o Plano, foram lançadas medidas pelos governos locais e por ministérios para incentivar o consumo de carros de novas energias. Por exemplo, o Ministério das Finanças (MOF) lançou um programa de subsídios, cujo valor variou de 50 a 60 mil yuan, na aquisição de veículos elétricos ou *plug-in* (BBVA, 2012). Em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia, o MOF lançou o programa Mil Veículos em Dez Cidades para divulgar os veículos de novas energias. Como o próprio nome diz, o programa objetivava inserir mil veículos anuais em dez cidades selecionadas durante três anos. Posteriormente, o programa foi prorrogado para quatro

anos. Estes veículos foram voltados para os serviços públicos, como transporte público, taxis, correios e carros municipais (KPMG, 2009, LIN, 2011).<sup>201</sup>

Estas políticas foram replicadas pelos governos locais de modo a incentivar o desenvolvimento de sua indústria, como o municipal de Shenzhen, que ofereceu suporte fiscal à BYD para investir em novas tecnologias (TANG, 2009). Por outro lado, grandes cidades como Pequim, Xangai e Guiyang, passaram a limitar o consumo de veículos à gasolina, devido à questões de poluição do ar e mobilidade urbana, ao mesmo tempo em que incentivavam a compra de carros de energias alternativas (BBVA, 2012, KPMG, 2012).<sup>202</sup>

A respeito dos veículos movidos a energias alternativas, a política não favoreceu uma tecnologia em detrimento da outra, incentivando projetos que se adaptassem ao contexto local. Por exemplo, a NDRC ajustou o preço da gasolina com maior eficiência e dos veículos movidos a gás natural em algumas províncias do interior, como Sichuan, Shanxi, Xinjiang, Gansu e Mongólia Interior, locais onde este tipo de combustível é mais comum e acessível. Biocombustíveis, como o bioetanol, e as células de combustível também experimentaram um processo de expansão na produção e um aumento nos investimentos em P&D. Paralelamente, centros de pesquisa nacionais, como o *China Automotive Engineering Research Institute*, e empresas do setor automotivo, como a FAW, desenvolveram plantas para a pesquisa e produção de veículos híbridos e elétricos (KPMG, 2009).

Como resultados da política de 2009, podemos destacar o aumento do consumo, que tornou a China no maior mercado automotivo e na maior produtora de veículos, produzindo 2 milhões de automóveis acima da meta final logo em 2010; o crescimento da importação de petróleo, ampliando a dependência do país; o aprofundamento das questões da mobilidade urbana e da poluição nos maiores centros urbanos do país; e a ampliação dos gastos em P&D para as tecnologias de energias alternativas,

---

<sup>201</sup> Os subsídios variavam de acordo com a categoria, eficiência e modelo, de forma a criar uma demanda e um mercado para este tipo de veículo (MIDDLESWORTH, 2013).

<sup>202</sup> Estas políticas de compras públicas, isenções e subsídios para carros de novas energias estão em acordo com o praticado no mundo todo. Nos EUA, o governo federal ofereceu 7.500 dólares em créditos tributários para consumidores que comprassem veículos elétricos. Em 2011, o governo federal lançou um programa de subsídios para a compra e instalação de estações de carregamento, o Departamento de Energia investiu em companhias selecionadas para o desenvolvimento de carregadores baratos para veículos elétricos e os governos estaduais dispensaram taxas de estacionamento e pedágio sobre os veículos elétricos. Na Alemanha, os consumidores de carros elétricos podem se tornar elegíveis para receber isenção de imposto sobre o veículo. O governo também se comprometeu a investir 630 milhões de dólares em P&D para o desenvolvimento de baterias mais duráveis e baratas. Na Coreia do Sul, o Ministério das Finanças ofereceu créditos para a compra de veículos híbridos entre 2009 e 2012, como forma de reduzir a dependência do país sobre o petróleo importado (BBVA, 2012).

principalmente nas empresas que não possuíam posição de liderança e de menor experiência no mercado, como a Chery e a BYD - primeira e terceira maiores produtoras de veículos alternativos, a Chery e a BYD se posicionavam como sétimo e nono lugares na produção de carros convencionais e visaram realizar um salto sobre as montadoras multinacionais no setor de veículos elétricos, dominando este mercado e desenvolvendo tecnologias de ponta (KPMG, 2009, MIDDLESWORTH, 2013, MCCALED, 2015).

Para Tang (2009 e 2012), as compras públicas e os incentivos fiscais para encorajar o consumo privado de veículos favoreceu o aumento da produção. O governo central incentivou a compra de veículos mais eficientes, menores e baratos, incluindo os veículos de novas energias, visando ir ao encontro das metas das políticas industriais.

Em relação à Política de 2004, a Política de 2009 pouco se diferiu. Ambas eram orientadas para a consolidação do setor em grandes grupos, ainda que com resultados insatisfatórios; em ampliação da P&D independente; e no desenvolvimento de tecnologias voltadas para os dilemas atuais, como mobilidade urbana e poluição, tais como redução das emissões, segurança veicular e veículos de nova energia. Como diferenças, enquanto a política de 2004 tinha uma maior preocupação com as marcas nacionais, o plano de 2009 direcionou com maior precisão o desenvolvimento tecnológico do setor automotivo voltado para as novas energias.

Segundo Tan (2013), a consolidação da indústria automotiva, seja através de fusões e aquisições entre as estatais ou via mecanismos de mercado como as Políticas de 1988, 1994, 2004 e 2009 pretendiam, se mostrou um processo lento. Devido à expansão do setor, iniciada após as reformas, muitas firmas entraram no segmento para conquistar mercado. Em paralelo, os governos locais fomentaram estas empresas, contrariando os desígnios do governo central.

#### ***2.2.4- O Plano de Desenvolvimento de Economia de Energia e Novas Energias para a Indústria Automotiva 2012-2020***

Em 2012, foi lançado o Plano de Desenvolvimento de Economia de Energia e Novas Energias para a Indústria Automotiva 2012-2020. A Política de 2012, reconhecendo a centralidade do setor automotivo enquanto pilar da economia nacional e responsável por um papel importante no desenvolvimento social, afirmou que o

acelerado crescimento econômico do país e do consumo de automóveis precisava de uma resposta do governo, que optou então por acelerar o desenvolvimento de carros eficientes e movidos a energias alternativas com o objetivo de aliviar a pressão sobre os combustíveis fósseis e sobre o meio ambiente, promover o desenvolvimento sustentável, acelerar a modernização e o crescimento do setor, e criar vantagens comparativas no mercado externo (CHINA, 2015n).

Esta política seria implementada pelo Conselho de Estado e possuía três objetivos gerais: (1) desenvolvimento estratégico, (2) fortalecimento da conservação de energia e (3) aceleração do desenvolvimento de novas energias. Teriam participação o NDRC, o MOF e o MOST (CHINA, 2015n).

A Política de 2012 foi mais assertiva em relação ao tipo de veículo a ser desenvolvido: os elétricos, puros e híbridos. O que se observa na política, é a intenção de que o desenvolvimento dos veículos elétricos respondesse aos dilemas já apontados nas políticas anteriores, como a otimização e concentração da indústria, a redução do consumo de combustíveis fósseis, o desenvolvimento de P&D independente e o alívio nas questões ambientais.

O governo reconheceu vários avanços no setor automotivo chinês, como o desenvolvimento de baterias, motores e componentes-chaves, o estabelecimento de padrões de emissão e consumo, as políticas fiscais de incentivo para a compra de veículos econômicos e a promoção da P&D em materiais novos e leves. Contudo, alguns problemas emergiram, como a dependência ao petróleo, as questões ambientais e os altos custos de produção. Partindo então da mesma orientação ideológica iniciada por Hu Jintao, do desenvolvimento científico e da construção da "sociedade harmônica", e da noção de que a China era o maior mercado automotivo e, por isso, era necessário aproveitar tal oportunidade, a Política de 2012 tinha como princípios: (1) combinar a reestruturação industrial com o progresso tecnológico, desenvolvendo novas energias, com foco nos veículos elétricos, e promovendo o uso de veículos mais econômicos, (2) reforçar a inovação como a principal força motriz do país, desenvolvendo direitos de propriedade intelectual independente, combinando a inovação independente com a cooperação científica e tecnológica com o exterior, (3) ter o mercado como impulsionador do desenvolvimento industrial e na alocação de recursos, enquanto o governo se concentrava no planejamento e incentivos para a indústria e na orientação do mercado consumidor (4) e fortalecer a logística de apoio ao veículo elétrico, promovendo a difusão de instalações de carregamento, infraestrutura, marketing,

reciclagem e outros sistemas de apoio (CHINA, 2015n). Deste modo, a política pretendia combinar o mercado e com o desenvolvimento de veículos elétricos e suas peças e componentes, principalmente baterias e materiais leves, ao mesmo tempo em que desenvolvia motores e combustíveis mais econômicos e menos poluentes.

Tendo como objetivo principal o desenvolvimento de veículos elétricos – puros, *plug-in* e híbridos -, a Política de 2012 estabeleceu como metas: (1) alcançar a produção de 500 mil veículos elétricos em 2015, 2 milhões de híbridos e elétricos em 2020 e a venda total de 5 milhões de veículos de célula de combustível, (2) melhorar a economia de combustível de 6,9 litros por 100 km para 4,5, (3) ampliar o nível técnico e a competitividade em componentes dos veículos elétricos, (4) instalar centrais de carregamento e desenvolver a infraestrutura, (5) aprimorar o sistema de serviços, marketing e de gestão (CHINA, 2015n).

Apesar de confiar nos mecanismos de mercado para o desenvolvimento dos veículos elétricos, o governo afirmou que iria intervir como coordenador do desenvolvimento das novas capacidades, de modo a estar conectado com as reais necessidades da indústria e impedir a redundância do investimento. Seriam exploradas oportunidades locais, como o gás natural e os biocombustíveis. Segundo a Política de 2012, seria necessário, ainda, consolidar o setor em 2 a 3 empresas líderes fabricantes de baterias e 2 a 3 produtoras de carros e motores elétricos capazes de competir no mercado externo (CHINA, 2015n).

O governo se comprometeu a (1) fortalecer as regulações acerca e veículos movidos a novas energias, (2) aumentar o apoio ao desenvolvimento tecnológico através da alocação de recursos, construção de um sistema de inovação, programas piloto para incentivar o uso de veículos de novas energias, compras públicas e impostos diferenciados para as empresas inovadoras, (3) fortalecer o sistema de financiamento dos veículos movidos a nova energia, (4) fortalecer a qualificação da mão de obra e os projetos em eletroquímica, eletrônica, engenharia, novos materiais e pesquisas relacionadas, como foco na propriedade intelectual (5) e desempenhar um papel mais ativo na cooperação internacional, com o estabelecimento de alianças entre empresas, institutos de pesquisa e universidades, formação de intercâmbios e cooperação técnica, fomentando as marcas nacionais (CHINA, 2015n).

De 2012 a 2020, o governo pretendia alocar 15 bilhões de dólares para o desenvolvimento de veículos de novas energias e modelos econômicos, sendo 7.5 bilhões para P&D, 4.5 bilhões para os projetos pilotos, 3 bilhões para a promoção dos

NEVs, 1.5 bilhão para o desenvolvimento de componentes chave e 500 milhões para o desenvolvimento da infraestrutura nas cidades piloto (APCO, 2010).

Apesar de algumas iniciativas anteriores de promoção do uso dos veículos de nova energia, como o Programa Piloto de 2009, estes incentivos não estimularam a demanda privada.<sup>203</sup> Em paralelo à política, o Catálogo de Investimento Estrangeiro, em 2011, removeu a produção de veículos da categoria de encorajada, sendo inserida em seu lugar a produção de veículos movidos a nova energia. O investimento na produção de componentes para os veículos de novas energias, como motores, componentes chave e baterias, foi mantido na categoria de encorajada, uma vez que o governo pretendia fortalecer a produção doméstica e atrair novos investimentos (KPMG, 2012, DELGADO, 2015a, MCCALEB, 2015).

Em suma, as políticas realizadas para o setor automotivo durante os primeiros anos do século XXI tiveram uma clara semelhança e alguns pontos de continuidade. Como vimos, entre as Políticas de 2004 e 2009, o governo priorizou uma estratégia de consolidação do setor e de desenvolvimento de veículos de novas energias e de seus componentes e peças. Já na política de 2012, o governo elegeu uma estratégia de longo prazo, que priorizou o desenvolvimento de veículos elétricos, ainda que não abandonasse de tudo os veículos movidos a biocombustível e gás natural. Assim, nos parece que, através dos veículos de energias alternativas, o governo pretendia alcançar os objetivos de consolidar o setor, desenvolver direitos de propriedade intelectuais independentes, desenvolver marcas próprias e atacar os problemas de mobilidade urbana e poluição.

Deste modo, as políticas tiveram como pontos positivos a criação do maior mercado automotivo do mundo, o investimento de bilhões de dólares no país, a criação de milhares de empregos diretos e indiretos e a formação de um mercado consumidor. Gradualmente, as políticas passaram a focar na produção de marcas nacionais, na qualidade dos produtos e no desenvolvimento de veículos de novas energias, direcionando subsídios e corte de impostos para a compra e registro destes veículos.

---

<sup>203</sup> O Programa Piloto de 2009 selecionou 13 cidades que receberiam subsídios na compra de veículos híbridos, elétricos puro ou célula de combustível, oferecendo de 62 mil a 86 mil yuan em acordo com o tipo de combustível do veículo. Havia também subsídios para a compra de carros de passeio de novas energias ou de veículos que fossem mais econômicos (APCO, 2010, MCCALEB, 2015). Para Tang (2012), as compras públicas de veículos de nova energia representavam um risco de ampliação da duplicação e da fragmentação do mercado, tendo a Política de 2012 a responsabilidade de convencer o consumidor a investir nestes veículos.

Como pontos negativos foram destaques a incapacidade de consolidar o setor e de criar campeões nacionais; a baixa capacidade de exportação, a não ser em alguns segmentos de baixo valor agregado e voltados para países em desenvolvimento; e o domínio do mercado chinês por marcas estrangeiras, uma vez que as políticas não requisitaram a produção de veículos de marcas nacionais. Apesar da grande produção anual de automóveis pelas grandes empresas, como a SAIC, FAW, Dongfeng e Changan, a maioria destes veículos é de marca estrangeira, enquanto as marcas próprias destas empresas tem pouco sucesso no mercado. Por exemplo, no balanço da SAIC, as marcas próprias Roewe e MG Rover participaram em 7% das vendas, enquanto SGM e SVW participaram em 54% e 31% respectivamente em 2014. Para contornar este problema, o governo central pressionou as *joint ventures* a produzirem marcas chinesas, totalmente novas, como o Baojun da SGM. Apesar de necessárias para que o governo resolvesse problemas na balança comercial e adquirisse capital externo, *know-how* administrativo e tecnologia, a estratégia teve limitações. A estrutura destas associações relegou às empresas chinesas as operações de montagem e às empresas estrangeiras o design de novos veículos e a tecnologia. Deste modo, as atividades em P&D e marketing ficaram sob encargo das parceiras multinacionais, que preservaram a propriedade intelectual e a tecnologia de ponta. Quando pressionadas pelo governo, as empresas multinacionais transferiram plataformas e tecnologias de segunda ou terceira geração. Os membros do partido responsáveis pelas estatais preferem focar em sua carreira, de modo que as operações são mantidas para ampliar ou manter a lucratividade das empresas e os empregos, ao invés de investirem em projetos de longo prazo (CHANG, 2016).

De acordo com Thun (2006) e Chin (2010), o processo de fusões e aquisições entre as empresas estatais chinesas não foi bem executado e não gerou os resultados esperados. No setor automotivo mundial, quando uma empresa toma o controle de outra, geralmente este processo resulta em redução de gastos, na eliminação de capacidades duplicadas e na fusão de habilidades complementares. Na China, a fusão era controlada e requisitada pelo governo central e poucas vezes ocorriam tais cortes. Usualmente, ao observar o crescimento de uma empresa local, o governo central a forçava a entrar sob a proteção de um dos grandes grupos, como foi o caso da Chery, que só recebeu permissão para atuar fora de sua província de origem caso 20% de suas ações fossem transferidas para a SAIC. Apesar de parecer criar grupos corporativos

poderosos, muitas vezes o governo pretende apenas evitar o transtorno da falência de empresas inviáveis (THUN, 2006, CHIN, 2010, CHANG, 2016).

Tal quais as montadoras, as fornecedoras tem como desafio atingir os padrões internacionais de produção, qualidade e segurança, ainda estando atrasadas em termos de capacidade de P&D. O governo central acredita que as fusões e aquisições são o caminho para o alcance de maiores economias de escala, para a formação de grupos industriais capazes de fortalecer a capacidade competitiva das empresas nacionais no mercado externo (TAN, 2013).

Chu (2011:36, tradução nossa), por seu turno, afirmou que apesar do governo e das políticas possuírem uma série de falhas, a cada nova revisão, o governo deu um passo rumo ao seu objetivo de *catching up*:

Todo o curso evolutivo é um processo circular de formulação de políticas, depois implementação e violação, seguido de revisão, barganha e revisão, e isso se repete novamente. É verdade que os governos locais podem muitas vezes violar as políticas centrais. No entanto, enquanto o governo central seguir as lições aprendidas com esses experimentos não controlados, a política central inevitavelmente melhorará no processo e, portanto, não deve ser considerada totalmente ineficaz.<sup>204</sup>

Assim, através desta reflexão, podemos relativizar certos defeitos das políticas chinesas. Por exemplo, apesar do grande número de fornecedoras e montadoras, os resultados da política de concentração industrial começaram a aparecer. Embora seja um setor disperso regionalmente, a maioria da produção se concentra nas províncias costeiras e nas municipalidades, assim como nas áreas industrializadas do nordeste. A indústria automotiva chinesa está agrupada em *clusters* distritais em torno de um centro industrial regional, tais como em Changchun, Wuhan, Pequim, Cantão, Xangai e Chongqing. A organização em *cluster* garante vantagens em termos de logística, fornecimento, transporte e infraestrutura enquanto a população local fornece mercado. Estas grandes montadoras agem como *hubs*, são cercadas pelas pequenas fornecedoras e montadoras menores. Todavia, estes *hubs* automotivos que são fortes no cenário local, mas incapazes de penetrar no mercado nacional. Por exemplo, próximo a Xangai, ocorre

---

<sup>204</sup> The entire evolutionary course is a circular process of policy formulation, then implementation and violation, followed by review, bargaining and revision, and that repeats itself again. It is true that the local governments may often violate the central policies. However, as long as the central government will follow the lessons learned from these uncontrolled experiments, the central policy will inevitably improve in the process, and hence should not be considered as totally ineffective.



o predomínio dos veículos produzidos pela SVW e SGM, enquanto no *hub* de Pequim, predominam a BAIC e suas *joint ventures* (TAN, 2013).

### **2.3- O setor automotivo chinês entre 2002 e 2012**

Um dos resultados inesperados da Política de 1994 e do crescimento do mercado automotivo chinês na virada do século XXI foi a entrada de novos *players* nacionais, como a Chery, a BYD e a Geely. Estes novos *players* receberam o nome de empresas independentes, ou seja, empresas que desenvolveram suas próprias marcas e todas as tecnologias necessárias para o processo de manufatura, sem ajuda de uma parceira estrangeira. Em geral, produziam veículos populares e baratos, mais adequados à capacidade de consumo do mercado chinês, e possuíam planos de exportação - ao contrário das *joint ventures*, que devido à estratégia global das multinacionais, não estavam interessadas em entrarem no mercado global (LUO, 2005 e 2006).

As empresas independentes surgiram ao final da década de 1990, podendo ser de propriedade estatal ou privada, e se aproveitaram dos desdobramentos das políticas governamentais, apesar de não terem sido incluídas nas políticas. Por exemplo, devido ao baixo capital e tecnologia, estas empresas compraram peças e componentes dos mesmos fornecedores das *joint ventures* e aproveitaram da infraestrutura viária e de serviços. Assim, expandiram seus negócios, desenvolveram suas próprias marcas e modelos, combinaram engenharia reversa com modificações no design e, no limite, investiram em P&D e capacidades próprias. Ademais, contrataram engenheiros das outras empresas, principalmente das grandes montadoras estatais que estavam em *joint ventures*, realizaram atividades em P&D de novos modelos através de esforços conjuntos com fornecedoras locais, compraram tecnologia ou desenvolveram em conjunto com empresas estrangeiras e asseguraram direitos de propriedade intelectual para seus novos componentes (CHIN, 2010, CHU, 2011, CHANG, 2016).

Todavia, as empresas independentes permaneceram em desvantagem contra as grandes e tradicionais empresas estatais. As regulações que proibiam as operações de empresas não aprovadas pelo Estado no setor automotivo começaram a ser enfraquecidas a partir de 1997 e com o acesso da China a OMC. Gradualmente, as tarifas de importação sobre materiais, componentes e maquinário foram reduzidas, o que possibilitou a compra destes produtos, que antes não estavam facilmente

disponíveis no mercado, pelas empresas independentes. Ocorreram transformações nos direitos de comércio, importação e exportação, abrindo uma janela de oportunidade para estas empresas independentes, que passaram a gerar moeda estrangeira, ampliaram as economias de escala e aprenderam com os consumidores dos mercados externos. Por fim, a China recuou seu controle sobre o mercado de capitais, o que possibilitou que o financiamento das independentes através do mercado de ações.

As empresas independentes possuem três tipos de origem. O primeiro tipo foi uma transição de setor, uma vez que eram empresas que antes produziam motocicletas e, diante da sobrecapacidade do setor, migraram para o setor de automóveis em plena ascensão, se aproveitando da experiência e das redes de negócios já estabelecidas, como a Geely e a Lifan (LUO, 2005 e 2006).

A empresa privada Geely foi fundada em 1986 para a produção de peças para refrigeradores, na província de Zhejiang, localizada ao sul de Xangai. Em 1994, se moveu para o setor de motocicletas, se tornando a maior empresa do segmento em 1996. Ainda em 1994, a empresa pediu permissão do governo central para a produção de automóveis, o que foi recusado. Com ajuda do governo local, a empresa conseguiu o terreno para a instalação de sua planta automotiva e articulou empresas fornecedoras locais para produzirem peças e componentes para seus veículos. Em 1997, obteve a licença para a produção de microcarros e, no ano seguinte, lançou seu primeiro veículo, o Geely Haoqing, imitação do Xiali da FAW, mas com o preço um terço menor. As mesmas empresas que forneciam peças e componentes para a produção de motocicletas, passaram a produzir materiais para a produção de veículos pequenos e baratos. Progressivamente, a Geely atraiu administradores e engenheiros capacitados das *joint ventures* e das empresas estatais para seus quadros; licenciou tecnologia do exterior, principalmente da Coreia do Sul, Alemanha e Itália; entrou no mercado de ações através da Bolsa de Valores de Hong Kong para levantar capital; e exportou parte de sua produção. Em 2000, articulou um poderoso *lobby* para se tornar a primeira montadora particular do país de pleno direito (LUO, 2006, LI, 2009, CHU, 2011, KENNEDY, 2011a).

O segundo tipo de origem das empresas independentes foi a fundação de empresas automotivas por investidores de outros setores industriais, originalmente do setor eletrônico. Tendo acumulado capital inicial, estas empresas adquiriram pequenas montadoras de veículos e reorganizaram sua estrutura. A BYD, por exemplo, produtora de baterias de lítio para celulares, levantou 210 milhões de dólares para a compra da

Shaanxi Qinchuan Auto Co., em 2002, sem oposição do governo central, e passou a utilizar a licença desta empresa para produzir veículos, inaugurando a BYD Auto. Em seguida, produziu todos os equipamentos de um veículo, exceto pelo vidro e pela borracha. Em 2008, lançou seu primeiro carro híbrido *plug-in*, o F3DM (LUO, 2005 e 2006, CHIN, 2010).

Por fim, o terceiro tipo de origem foi a transformação de uma fornecedora em montadora, sendo o caso de maior sucesso e de maior atenção da literatura, a Chery (LUO, 2005 e 2006). A Chery simbolizou um caso típico de política regional que procurou favorecer a produção local para fomentar o desenvolvimento de sua economia. A empresa foi construída pelo governo local da cidade de Wuhu, da província de Anhui em 1997, sendo um empreendimento ilegal devido às restrições de entrada no setor. Apesar da proximidade com Xangai, Anhui era uma das províncias mais pobres da China, com poucas indústrias. O governo local procurou por oportunidades para realizar o emparelhamento com o restante do país. Após uma pesquisa, selecionou o setor automotivo para seu desenvolvimento devido aos efeitos de arrasto. Inicialmente, a empresa era chamada de Companhia Industrial de Peças Automotivas de Anhui e, secretamente, procurou montar carros em 1999.

A Chery recorreu a Yin Tongyao, um engenheiro que trabalhou na FAW-VW, convidando-o para ser presidente da empresa. Yin tomou a decisão de comprar uma planta da Ford e uma da SEAT, subsidiária da VW na Espanha, para a produção de seus veículos. Em 1999, os veículos da empresa foram vendidos para as companhias de taxi de Wuhu, com a coordenação do governo local. No ano seguinte, o governo central desautorizou a produção de veículos e fechou a empresa. Para sobreviver, a Chery se uniu à SAIC, sob a condição de perder 20% de suas ações. Desta forma, surgiu a SAIC-Chery Automobile Company, em que a Chery preservava sua independência organizacional (LUO, 2005 e 2006, CHIN, 2010).

Neste ínterim, a Chery contratou pessoal qualificado e com experiência das estatais, das multinacionais e das *joint ventures*. Cerca de 30 especialistas que trabalhavam para a Ford e para a Visteon foram trazidos do exterior, contribuindo com experiência, tecnologia e *know-how* e cerca de 150 engenheiros da FAW foram contratados para trabalhar nos departamentos de P&D e de produção (LI, 2009).

Em 2001, a Chery lançou o modelo Feng Yun (Nuvem de Vento), com design contratado de empresas estrangeiras e modelo equiparável ao Santana da SVW e ao Jetta da FAW-VW, a um terço do preço destes veículos, e utilizando peças e

componentes locais também fornecidos para a SVW e FAW-VW, trazendo constrangimentos para a SAIC.<sup>205</sup> Como resposta, a VW processou a Chery, condenada a pagar 30 milhões de marcos. A VW ainda reclamou com o governo central que a regra de *joint ventures* expunha segredos industriais e tecnologias da empresa para as parceiras e competidoras chinesas e que o regime de registro de propriedade intelectual chinês era pouco protetivo (LUO, 2005, LI, 2009). Dois anos depois, a Chery passou a exportar veículos e foi uma das primeiras empresas a anunciar um plano concreto de expansão no exterior, instalando uma *joint venture* no Irã e exportando para Malásia, Rússia, Brasil, Ucrânia e Egito (CHIN, 2010).

Ainda em 2003, após um período de venda de carros de passeio de forma ilegal conquistou sua licença e lançou mais três modelos: o QQ, o Oriental Sun e o Qi Yun, voltados para o mercado chinês, com preço acessível, elevando a Chery à 8º maior produtora de carros de passeio da China. De acordo com Luo (2005), a Chery desenvolveu estes modelos em conjunto com os ex-funcionários das outras empresas, em especial das *joint ventures*, que fundaram a Jia Jing Technology Company que passou a fornecer projetos de P&D para a Chery.

O modelo QQ colocou ainda mais pressão sobre a SAIC. A GM acusou a Chery de infringir uma série de direitos de propriedade intelectual, uma vez que o QQ era uma cópia de seu modelo Spark, lançado seis meses após e um fracasso de vendas devido ao preço inferior do carro da Chery. A Chery, todavia, havia registrado as patentes do QQ na China em 2002, ao contrário da GM. Apesar das poucas chances de vitória, a GM manteve o processo, pois impedia a Chery de exportar o modelo segundo as regras da OMC. Devido às suas relações com a Chery, GM e VW, a SAIC, em 2004, anunciou seu desligamento com a empresa independente, possibilitando que a GM agisse com mais dureza contra o QQ. Em 2005, as empresas chegaram a um acordo, que não foi revelado ao público (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, LUO, 2005, CHIN, 2010, CHU, 2011).

Devido às disputas judiciais com as grandes multinacionais, a Chery passou a focar em P&D. Já em 2003, anunciou o investimento de 700 milhões de yuan em um instituto de P&D, contratou novos engenheiros e estabeleceu novos centros. Muitos engenheiros deixaram a FAW e a Dongfeng para trabalhar na Chery, alegando que as

---

<sup>205</sup> De acordo com Luo (2005), os preços dos veículos da Chery eram mais acessíveis, pois a empresa copiou os modelos do Jetta e do Daewoo Matiz sem ter que pagar *royalties*, adotou técnicas administrativas para ampliar a eficiência e reduzir os custos e aproveitou os baixos custos de mão de obra.

grandes estatais apenas se baseavam na tecnologia dos parceiros estrangeiros. Recém-formados e técnicos estrangeiros também eram incorporados nos centros de pesquisa da empresa. A Chery colaborou ainda com empresas estrangeiras, como as italianas Pininfarina e Bertone, para o desenvolvimento de peças e componentes, com a austríaca AVL, para motores que atingissem o padrão europeu, com a empresa Ricardo Engineers do Reino Unido, para o design de unidades de tração híbridas e elétricas, com a Fiat, para componentes, e com a Quantum, para modelos de veículos. A empresa também procurou aplicar as técnicas mais modernas de administração e implantou os certificados de qualidade, como o ISO9001, obtido em 2008, e o ISSO/TS16949 (LUO, 2005, CHIN, 2010).

Este foco em P&D lhe rendeu 600 milhões de dólares do China Export and Import Bank em crédito para a promoção das exportações e um empréstimo do China Development Bank de 300 milhões de dólares para expandir suas capacidades em P&D (CHIN, 2010). Nas palavras de Chin (2010:187, tradução nossa):

A capacidade da Chery, logo no início, de construir rapidamente sua capacidade de produção de automóveis foi um resultado direto do progresso alcançado pela indústria automobilística da China, de maneira mais ampla, nos anos 80 e 90. Foi uma beneficiária dos ganhos nacionais em modernização automotiva que foram realizados através da construção de redes de peças e componentes locais modernas e abrangentes e na aquisição de capacidades de montagem sofisticada.<sup>206</sup>

Assim, os exemplos da Geely, da BYD e da Chery, nos permitem afirmar que, apesar de não terem sido um alvo das políticas de governo, a emergência das empresas independentes foi uma surpresa positiva para o governo. No início de suas operações, ainda na década de 1990, elas foram indiretamente beneficiadas pelas políticas, uma vez que se valeram da base fornecedora e da infraestrutura de serviços construída pelas políticas de 1988 e 1994. Apesar da baixa transferência de tecnologia, as *joint ventures* desenvolveram habilidades em produção, fornecimento e venda, que também foram aproveitadas pelas independentes, na contratação de ex-funcionários ou através dos *spillovers* de capacidades. Em seguida, aproveitaram a janela de oportunidade aberta pela expansão do consumo e pela entrada da China na OMC, se valendo de uma série de estratégias para entrarem no mercado, como a engenharia reversa, imitação e até mesmo

---

<sup>206</sup> Chery's ability, early on, to build up quickly its car production capacity as a direct result of the progress that had been achieved in China's auto industry more broadly over the 1980s and 1990s. It was a beneficiary of the national auto modernization gains that had been made in building modernized and comprehensive local parts and components networks, and acquiring sophisticated assembly capacities

na violação de direitos de propriedade intelectual, com foco nos segmentos mais baratos de veículos e nos consumidores de primeira viagem.

Posteriormente, com o auxílio dos governos locais, estas empresas passaram ao desenvolvimento de suas próprias marcas, patentes e P&D, seja através de parcerias com empresas estrangeiras, seja em operações independentes. De acordo com os dados de Chu (2011), as montadoras independentes cresceram a uma taxa maior que as montadoras em *joint venture* entre 2001 e 2007. Chery, Geely e BYD exibiram taxas de crescimento anual médio de 60%, 49% e 105%, enquanto que FAW-VW, SVW e SGM tiveram crescimento de 27%, 16% e 43% (ver Tabela 4.5).

Ao comparar as empresas estatais com as empresas independentes, Luo (2006) concluiu que estas eram gerenciadas de acordo com a estratégia internacional de mercado e possuíam maior autonomia e flexibilidade de ação. A Chery e a Geely procuraram elevar seus padrões de segurança e de emissões para competir nos mercados norte-americano e europeus. Empresas como a Zhongxing da província de Hebei, procuraram instalar montadoras CKDs em outros países em desenvolvimento, como Egito, Vietnã e Turquia, enquanto outras montadoras, como a Great Wall, Lifan e Brilliance seguiram o exemplo da Chery e passaram a exportar ou estabelecer acordos internacionais para o estabelecimento de plantas (CHIN, 2010).<sup>207</sup>

Tabela 4.5 – Produção de veículos em empresas selecionadas entre 2001 e 2007					
	CHERY	GEELY	FAW-VW	SVW	SGM
2001	30.070	21.171	133.893	230.281	58.543
2002	50.398	43.475	191.695	278.890	111.623
2003	91.223	77.852	302.200	405.252	206.964
2004	79.565	91.744	287.117	347.531	251.941
2005	185.588	148.182	246.184	235.303	331.586
2006	307.322	206.958	346.787	350.630	374.692
2007	387.880	195.589	489.921	466.139	447.823
Crescimento médio anual (%)	60,15	49,66	27,28	16,97	43,66

Fonte: CHU, 2011.

O desempenho das empresas independentes nas vendas internas, nas exportações e no desenvolvimento de inovação, chamou a atenção do governo, que passou a incluí-las em suas políticas. Por exemplo, já na política de 2004, o governo prometeu apoio

<sup>207</sup> Em 2007, representaram 31% do mercado interno chinês e exportaram para os países em desenvolvimento do Oriente Médio, Sudeste Asiático, Rússia, África e América Latina (LI, 2009).

para as empresas que desenvolvessem produtos com propriedade intelectual ou que se dedicassem às exportações, cenário em que diversas montadoras estatais abandonaram suas marcas próprias (LUO, 2006). Em seguida as independentes foram incluídas nas políticas dedicadas aos veículos de novas energias, ao lado das empresas estatais.

No setor fornecedor, foram identificados quatro tipos de empresas. O primeiro é composto por empresas independentes, de grande porte, com estratégias próprias em tecnologia e bons níveis em administração, economias de escala e competitividade externa, como a Wanxiang Group de Zhejiang e a Torch Automobile Group de Hunan. O segundo tipo é composto por afiliadas das grandes empresas estatais, como a Fawer Automotive Parts Co. e a Shanghai Parts Industry Group. São menos competitivas que as do primeiro grupo, mas possuem vantagens devido à esta afiliação, que lhes garante demanda e mercado.<sup>208</sup> O terceiro é formado por empresas pequenas, sem economias de escala ou atividades em P&D, voltadas para o mercado de reposição. A grande maioria das fornecedoras chinesas se encontra neste grupo. O quarto grupo, por fim, é formado pelas *joint ventures*, como a Delphi e a Visteon, ou subsidiárias das grandes multinacionais, como a Bosch e Valeo, que possuem suas capacidades em P&D no exterior – transferidos das matrizes para as subsidiárias -, produzem tanto para o mercado interno quanto para exportação. A grande maioria dos fornecedores internacionais se instalou na China tanto para atender a demanda crescente de peças e componentes para o setor automotivo, quanto para aproveitar o baixo custo trabalhista e produzir para a exportação. Devido à trajetória protecionista dos governos locais, que incentivaram suas empresas estatais a comprarem componentes e peças localmente para o desenvolvimento econômico regional, a China exibiu um grande número de empresas fornecedoras. Geograficamente, as fornecedoras se concentraram ao longo do Rio Yangtzé (Rio Azul) e nas provinciais de Xangai, e suas vizinhas, Zhejiang e Jiangsu (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005).

Após o acesso da China à OMC, algumas transformações importantes ocorreram no setor. Em primeiro lugar, o setor fornecedor chinês se tornou o mais lucrativo do mundo (AMCHAM, 2011). Em segundo, mais IDE foi dirigido às fornecedoras, uma vez que (1) deixaram de existir limites para o capital externo neste segmento, (2) foram ampliadas as tarifas em peças importadas de 10% para 25%, no caso dessas peças formarem mais de 60% do veículo, o que ocasionou uma disputa comercial na OMC;

---

<sup>208</sup> Em geral, as montadoras chinesas exibiram um alto grau de verticalização de suas operações, produzindo a maioria de seus componentes em empresas de seu grupo (KPMG, 2009).

(3) e a mão de obra, além de mais barata, estava crescentemente melhor qualificada (TANG, 2012).<sup>209</sup>

Em terceiro lugar, algumas empresas fornecedoras chinesas, com melhores posições no mercado, têm conseguido ampliar a qualidade de seus produtos e desenvolver tecnologia. Algumas se voltaram para o exterior, licenciando tecnologia ou produtos e, até mesmo, adquirindo parcelas ou a totalidade de empresas estrangeiras(TANG, 2012).

Por fim, em quarto lugar, ocorreu uma especialização no setor fornecedor chinês, em que as fabricantes de produtos mais intensivos em trabalho e de menor tecnologia se tornaram mais competitivas no mercado exterior, como pneus, equipamentos de áudio e fiação, enquanto eram importados os produtos intensivos em tecnologia e mais sofisticados, como transmissores, freios ABS e sistema de direção. Como resultado, o setor fornecedor se bifurcou entre as manufaturas de nível inferior, que produziam componentes não sofisticados, em que o custo das peças passou a ser uma variável determinante para suas relações, e as de nível superior (THUN, 2006). Para a APCO (2010), das 8 mil fornecedoras chinesas, a maior parte se especializou nos setores de baixa tecnologia e de menor valor na cadeia global, devido à falta de capital para investimento em produção de maior qualidade. Assim, em 2010, das dez maiores empresas do segmento, sete eram *joint ventures*.<sup>210</sup> Para Wei (2012), o fato do setor fornecedor chinês importar as peças e componentes de maior valor agregado sugere que o setor nacional possui baixa capacidade em P&D, concentrando esforços na produção intensiva em mão de obra e de menor valor agregado. As montadoras também passaram a importar os materiais de maior valor agregado, aprofundando a dependência estrangeira em tecnologia. Por esta razão que Thun (2006:214, tradução nossa) afirmou que:

a propriedade é importante porque determina a amplitude das possibilidades futuras de uma empresa chinesa; as habilidades e tecnologias que serão capazes de dominar e o potencial de expansão além de sua base. A propriedade não garante crescimento e expansão bem-sucedidos, mas sua falta (e a dominação completa por firmas estrangeiras) garante que uma

---

<sup>209</sup> A força de trabalho chinesa, cada vez mais qualificada, conseguiu melhorias nas condições de trabalho e aumento de salários. Diversas greves ocorreram entre 2010 e 2011 (TANG, 2012).

<sup>210</sup> A saber: Visteon, Delphi e Johnson dos EUA, Denso e Yazaki do Japão, Bosch da Alemanha e Hyundai Mobis da Coreia do Sul. As demais são pertencentes aos grupos SAIC, FAW e Dongfeng (KPMG, 2009).



empresa chinesa nunca será mais do que um agente local para seu parceiro estrangeiro.<sup>211</sup>

Desde a Política de 1994, o governo chinês percebeu que a estratégia de formação de *joint ventures* não foi suficiente para desenvolver as capacidades nacionais em P&D e inovação. As montadoras domésticas se apoiavam excessivamente nas parceiras multinacionais ou nos licenciamentos de produtos, ferramentas, equipamentos e produção, enquanto as fornecedoras domésticas eram alienadas dos processos de desenvolvimento de novos veículos. Reconhecendo este problema, o governo utilizou de suas políticas para forçar as empresas estatais e *joint ventures* a construírem centros de P&D (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005).

Holweg, Luo e Oliver (2005), Luo (2005 e 2006) e Tan (2013), identificaram quatro caminhos que as empresas chinesas – estatais ou privadas, independentes ou *joint ventures*, montadoras ou fornecedoras – utilizaram para contornar o dilema da pesquisa, desenvolvimento e propriedade intelectual e marcas próprias, tão alardeada pelo governo nas políticas desde 1994.

O primeiro padrão foi o “aprender fazendo” (*learn by doing*), utilizada pelas empresas independentes que anteriormente se basearam na engenharia reversa e, posteriormente, expandiram o desenvolvimento de produtos com parceiras estrangeiras. Diferentemente das *joint ventures* que possuem acesso fácil a modelos das gigantes internacionais, as empresas independentes tiveram que recorrer à engenharia reversa para o desenvolvimento de seus carros. Foi esta a origem de diversos problemas de violação de direitos de propriedade intelectual, patentes e competição injusta. Em grande parte dos casos, a justiça chinesa optou pela defesa de suas empresas nacionais. Os casos mais famosos são os das independentes Chery, Geely e Great Wall (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, LUO, 2006, TAN, 2013). Segundo Luo (2006), apesar destas disputas, as denúncias de violação de patentes foram decaindo, uma vez que a estratégia de engenharia reversa havia sido abandonada. Com capital gerado no período do *boom* (2000-2004), estas empresas passaram a desenvolver produtos originais em parceria com empresas estrangeiras da Itália, Alemanha e Japão.

---

<sup>211</sup> Propriety matters because it determines the breadth of future possibilities for a Chinese firm; the skills and technology that it will be able to master and the potential for expansion beyond its home base. Ownership does not guarantee successful growth and expansion, but the lack of ownership (and complete domination by foreign firms) does guarantee that a Chinese firm will never be more than a local agent for its foreign partner.

Segundo Chin (2010), o crescimento das empresas independentes no início da década de 2000 levou as autoridades e especialistas a criticarem a política de *joint ventures*, que teria vendido o país às montadoras estrangeiras e não desenvolveu marcas de carros chineses. A crítica era que apesar do país poder produzir carros, a China havia se tornado dependente da tecnologia e do *know-how* técnico estrangeiros, mitigando o desenvolvimento de habilidades em P&D, e o seu acesso à OMC limitou o direito o governo em formular e executar políticas industriais para o setor, uma vez que uma série de mecanismos antes utilizados, agora era proibida, como a preferência por produtos nacionais. Segundo Chin (2010:199-200, tradução nossa):

A SAIC (...) foi apontada como o exemplo de como uma lucrativa corporação automobilística chinesa tinha confiado demais em parceiros estrangeiros para se reconstruir, e não havia desenvolvido nenhuma marca ou modelo nacional. (...) Embora a SAIC tenha aderido às fileiras da Fortune 500 (421) em 2004, não havia desenvolvido nenhum modelo ou marca de carro independente. As críticas públicas, a crescente pressão internacional por direitos de propriedade intelectual, a ascensão das empresas independentes de forma agressiva e o crescente apoio do governo chinês a estas empresas, se combinaram para forçar a SAIC a dar mais atenção e recursos ao desenvolvimento de sua própria tecnologia, marcas e modelos.<sup>212</sup>

Como resposta, as empresas estatais adotaram diferentes estratégias em respeito à marcas próprias e P&D independentes (LUO, 2006, SAIC, 2016). Uma delas é o segundo padrão, um modelo intermediário entre a transferência de tecnologia e o *learn by doing*, utilizada pelas grandes estatais que possuem *joint ventures*, como a FAW e a Chang'An. Estas empresas licenciaram modelos para a produção nas suas plantas e desenvolveram modelos independentes nos seus centros próprios de P&D, através de *spillovers* de suas operações com as empresas estrangeiras (LUO, 2006, TAN, 2013). Em 2005, a FAW, anunciou planos de aumentar a produção de modelos nacionais. Todavia, seus veículos possuíam design fabricado no exterior, como o Hongqi, adaptação do Toyota Majesta; o Besturn, baseado no Mazda 6; e o C1, originário do Toyota Echo. Assim, licenciava peças e componentes chave de outras empresas para a produção de seus modelos independentes (CHIN, 2010).

---

<sup>212</sup> SAIC's (...) was singled out as the example of how a profitable Chinese automobile corporation had relied too heavily on foreign partners to rebuild itself, and had not developed any national brands or models. (...) Although SAIC had joined the ranks of the Fortune 500 (421) by 2004, it had not developed any indigenous car models or brands. The public criticism, growing international IPR pressure, the rise of the aggressive new Chinese independents, and the Chinese government's growing support to the independents, combined to force SAIC to give more attention and resources to developing its own homegrown auto technology, brands, and models.

A outra estratégia utilizada pelas estatais foi o terceiro padrão, a compra de tecnologia estrangeira, procurando obter tecnologias avançadas através da compra de empresas em dificuldades financeiras. O exemplo é a SAIC, que, ao contrário da FAW, não possuía mais operações próprias. Em 2004, a SAIC comprou 48,92% das ações da Ssangyong Motor, empresa sul coreana, adquirindo os direitos de produzir os modelos de SUV e domínio sobre tecnologias e pessoal. No ano seguinte, adquiriu duas plataformas automotivas da Rover, sobre as quais foram desenvolvidas suas marcas próprias - o Roewe e o MG Mingjue -, enquanto o restante da MG Rover foi adquirido pela Nanjing Automobile Group. Dois anos depois, em 2007, tal qual a orientação do governo acerca das fusões e aquisições, a SAIC comprou a Nanjing Auto e, como consequência, os direitos de produção do MG Rover (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, THUN, 2006, PRATT; McCALLUM, 2009, CHIN, 2010, SAIC, 2016).

A Geely, por seu turno, adquiriu a Manganese Bronze Goldings do Reino Unido em 2006, a Drivetrain Systems em 2009 e a Volvo da Ford em 2010, assinando acordos de transferência de tecnologia (TANG, 2009 e 2012, BAOZONG, 2012, BISCHOFBERGER; FRONHOFER, 2014). Nas fornecedoras, em 2010 a Pacific Century Motors comprou por 420 milhões de dólares a Nexteer da GM, enquanto a Ningbo Joyson Group adquiriu quase 75% as ações da alemã Preh, fornecedora de eletrônicos, e a Ningbo Yunsheng garantiu o controle sobre 79% das ações da Nikko Electric Industry Co. (AMCHAM, 2011). O Grupo Wanxiang adquiriu trinta companhias na América do Norte, Austrália e Europa e a Beijing West Industries que adquiriu as divisões de suspensão e freios da Delphi (KPMG, 2009).<sup>213</sup>

Por fim, o quarto padrão identificado foi o de confiar inteiramente no design e tecnologia estrangeiros, caso da Dongfeng e da GAIC, devido à limitações financeiras internas, interesses dos políticos locais e trajetória distinta das demais empresas (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, LUO, 2005). Por exemplo, Dongfeng e GAIC concentraram suas operações na região de Guangzhou, onde predominou relações entre

---

<sup>213</sup> Todavia, diversas críticas foram dirigidas para esta estratégia de compras. Tse, Russo e Ke (2009) afirmaram que este tipo de processo possui uma série de riscos devido aos interesses distintos, como entre a SAIC e a Ssangyong, que fez com que a parte chinesa fosse incapaz de conceder concessões ao sindicato de trabalhadores da Ssangyong para a redução de custos, não se dispôs a injetar capital na empresa e não soube lidar com a perda da liderança, o que a levou a dissolver o acordo após um forte prejuízo em 2008. Techakanjanakit e Huang (2012), por seu turno, alegaram que as empresas chinesas falharam em termos de entender as diferenças culturais, geográficas, de promoção de marcas, de relacionamento com os clientes, de serviços pós-venda e de direitos de propriedade intelectual. Entretanto, mesmo em marcas grandes e empresas ocidentais estes acordos são difíceis. A união entre a Daimler e a Chrysler se encerrou em 2007 após 9 anos, devido à visões distintas sobre produtos, marcas, modelos de negócios e estrutura administrativa (TSE; RUSSO; KE, 2009).

governo local, central e empresas que legaram uma estrutura em que as empresas chinesas são meras assistentes das parceiras estrangeiras (THUN, 2006).

Apesar destas estratégias de desenvolvimento de tecnologia, o governo, através das políticas, orientou as empresas a dominarem os veículos de novas energias, acreditando que nesta tecnologia reside o futuro do setor automotivo, para saltar na frente dos concorrentes no mercado mundial. Ao longo da década de 2000, o governo central, acompanhado pelos governos locais, implementou uma série de subsídios e políticas para encorajar o consumo e o desenvolvimento de carros de novas energias. Em paralelo, aumentou os padrões mínimos de emissão de poluentes e de consumo, como em 2008, quando a China adotou o padrão China IV, similar ao Euro IV de emissões, banindo a produção de veículos que não cumprissem os requisitos (LUO, 2006, APCO, 2010).

Assim, empresas independentes, estatais e *joint ventures* investiram em centros de P&D e nos veículos movidos a novas energias. Empresas como a Brilliance, a BYD, a Chang'an, a Chery, a Geely, a FAW e a SAIC possuem centros de P&D e realizam cooperações com as universidades e centros de pesquisa (BISCHOFBERGER; FRONHOFER, 2014, SAIC, 2016).

A SAIC, por exemplo, utilizou da PATAC para o fortalecimento das habilidades locais em design e foi um esforço da GM de rechaçar a afirmação de que nas *joint ventures* as empresas estrangeiras dificultavam a transferência de tecnologia. Ao mesmo tempo, procurou meios para desenvolver projetos e tecnologia próprios. Em 2002, a empresa se aliou à Academia de Engenharia Automotiva de Xangai para o desenvolvimento de capacidades de design para motores e veículos. Em 2003, criou a Yizheng Automobile Company, pequena montadora de carros de passeio, na província de Jiangsu (THUN, 2006). A SAIC ainda articulou engenheiros da antiga Rover e da Ssongyong e trouxe engenheiros europeus para seu centro de P&D para a produção de suas linhas independentes.<sup>214</sup> Por fim, em 2008, a SAIC iniciou a produção de carros híbridos e elétricos, para competir com outras montadoras domésticas do segmento, como a Cherry e a BYD (PRATT; McCALLUM, 2009).<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> A SGM possui o Sabre, que já em 2004 possuía 90% de conteúdo local (CHIN, 2010).

<sup>215</sup> A SAIC (2016) afirmou estar se envolvendo nas exposições de veículos de nova energia, no lançamento de ônibus elétricos para o transporte público, como o Sunwin, no desenvolvimento de sedans híbridos, como o Roewe 750 e 550 e de novos materiais em conjunto com outras empresas, como a Baosteel Company, para a redução do peso dos veículos para economia de combustível e utilização em veículos elétricos.

A Chery inaugurou em 2010 o Chery Automobile Test & Techonology Center, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento de novos modelos, enquanto as multinacionais, como a GM, a VW e a Honda operam centros de P&D na China para adequarem seus produtos ao mercado consumidor chinês (KPMG, 2009, APCO, 2010, BISCHOFBERGER; FRONHOFER, 2014).

Do mesmo modo, existem empresas chinesas que instalaram centros de P&D no exterior, como forma de aproveitamento das capacidades locais em recursos humanos e em tecnologia, como a Chang´An e a JAC Motors (BISCHOFBERGER; FRONHOFER, 2014). Geralmente, os investimentos no exterior se direcionam para países que possuem alta capacidade tecnológica no setor, como Bélgica, Alemanha, Itália, Suécia e Reino Unido, na tentativa de adquirir ou desenvolver P&D, design e produto, fomentando sua capacidade de competir no mercado interno e externo. A Chery possui 14 projetos de IDE e 3 centros de P&D no exterior, enquanto a Geely e a Great Wall possuem 3 e 4 projetos de IDE respectivamente (McCALEB, 2015).

Contudo, permanecem uma série de dilemas. Se de um lado a China apresentou um grande aumento no registro de patentes, de outro ocorreram problemas em torno da qualidade destas patentes por pesquisadores e institutos estrangeiros (BISCHOFBERGER; FRONHOFER, 2014). Apesar dos nítidos avanços no desenvolvimento de veículos de novas energias, a China ainda sofre com a falta de tecnologia eletrônica para automóveis (TECHAKANJANAKIT; HUANG, 2012). Por fim, subsistem algumas más práticas nos centros de P&D, como o controle da agenda de P&D pelas multinacionais, limitando as capacidades chinesas, e o emprego dos melhores engenheiros chineses em atividades menores que sua plena capacidade (CHIN, 2010).<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Segundo um pesquisador chinês entrevistado por Chin (2010), os centros de P&D das *joint ventures* não transferem tecnologia de ponta ou conhecimento em design, mas sim, limitam a capacidade do desenvolvimento da pesquisa e desenvolvimento chinesas ao dominar a agenda de pesquisa destas instituições. As multinacionais mantiveram controle sobre a agenda, empregam os melhores engenheiros em atividades de adaptação (ou fazendo absolutamente nada) nos centros de pesquisa: "As montadoras estrangeiras mantiveram o controle sobre a agenda de pesquisa, comprando a melhor e mais brilhante geração de engenheiros e pesquisadores chineses. Eles identificam os melhores jovens engenheiros, os contratam e os colocam nos recém-estabelecidos centros de P&D que são afiliados às *joint ventures*, ou de propriedade dos produtores de peças estrangeiras, ou aqueles que eles ajudaram a criar nas universidades. Mas os jovens engenheiros são deixados apenas para modificar e adaptar a tecnologia existente para o mercado chinês local ou simplesmente para não fazer nada. (...) Na verdade, a pesquisa e o desenvolvimento patrocinados nesses centros de P&D apoiados pelo capital estrangeiro não levaram a novos produtos automotivos sendo produzidos dentro da China. Se examinarmos de perto o tipo de pesquisa que foi conduzida, podemos ver que ela concentrou-se predominantemente na melhoria da tecnologia de produtos existentes e na adaptação de produtos existentes para se adequar ao gosto e às necessidades locais. Houve pouca ou nenhuma inovação ou novo design. Ou, até mesmo, transferência de

Deste modo, o setor automotivo chinês atravessou por grandes transformações ao longo dos primeiros anos do século XXI. De acordo com a Tabela 2.8, a produção de veículos saltou de 2 milhões de unidades em 2000 para 19 milhões em 2012. Em nenhum ano, mesmo com a crise de 2008 que derrubou a produção mundial, ocorreu redução em sua produção. Gradualmente, a China passou a representar cada vez uma maior parcela da produção mundial de veículos, passando de 3,5% em 2000 para 22,9% em 2012, tendo ocupado o posto de maior produtora de veículos desde 2009 (ver Tabelas 4.6 e 4.7). Em 2012, das dez maiores montadoras chinesas, oito eram *joint ventures*, sendo a SGM e a SVW responsáveis pela produção de mais de um milhão de veículos, seguidas pela FAW-VW, Dongfeng-Nissan, Beijing-Hyundai, Chang´An-Ford, Dongfeng-Peugeot e FAW-Toyota. As independentes Chery e Geely, uma estatal e a outra privada, produziram mais de 400 mil veículos, ocupando a sexta e sétima colocação, respectivamente (ver Tabela 4.8).

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Posição em 2012
China	5.234	5.708	7.278	8.883	9.299	13.791	18.265	18.419	19.272	1
EUA	11.989	11.947	11.292	10.781	8.694	5.731	7.763	8.662	10.333	2
Japão	10.512	10.800	11.484	11.596	11.576	7.934	9.629	8.399	9.943	3
Alemanha	5.570	5.758	5.820	6.213	6.046	5.210	5.906	6.147	5.649	4
Coreia do Sul	3.469	3.699	3.840	4.086	3.827	3.513	4.272	4.657	4.562	5
Índia	1.511	1.639	2.017	2.254	2.332	2.642	3.557	3.927	4.175	6
Brasil	2.317	2.530	2.612	2.980	3.216	3.183	3.382	3.416	3.403	7

Fonte: ANFAVEA, 2015.

---

habilidades de pesquisa e design para o desenvolvimento de novos produtos. Na verdade, não apenas as principais tecnologias, mas também as principais habilidades de design foram mantidas no país de origem das multinacionais estrangeiras" (CHIN, 2010:213, tradução nossa).

Ano	China	Mundo	Crescimento da produção da China (em %)	Participação da China em relação ao mundo (em %)
2000	2.070.000	58.370.000	13.1	3.5
2001	2.330.000	56.300.000	12.8	4.1
2002	3.250.000	58.990.000	38.5	5.5
2003	4.440.000	60.660.000	35.2	7.3
2004	5.070.000	64.500.000	14.1	7.9
2005	5.720.000	66.480.000	12.6	8.6
2006	7.280.000	69.220.000	27.3	10.5
2007	8.880.000	73.270.000	22.0	12.1
2008	9.340.000	70.530.000	5.2	13.2
2009	13.790.000	60.990.000	48.3	22.6
2010	18.260.000	77.610.000	32.4	23.5
2011	18.420.000	79.880.000	0.8	23.1
2012	19.270.000	84.140.000	4.6	22.9

Fonte: CAAM, 2014.

Nome	Ano de fundação	Produção
SGM	1997	1.118.000
SVW	1985	1.005.000
FAW-VW	1991	976.000
Dongfeng-Nissan Passenger Vehicle	2003	665.000
Beijing-Hyundai	2002	585.000
Chery	1997	468.000
Geely	1986	432.000
Chang'an-Ford	2001	415.000
Dongfeng-Peugeot	1992	404.000
FAW-Toyota	2002	399.000

Fonte: CHINA, 2012.

Em conjunto com as políticas do governo e com o crescimento da renda, a permissão da propriedade privada de veículos modificou o cenário automotivo chinês. Até a década de 1990, o preço de veículos tornava seu consumo proibitivo e, devido às desigualdades regionais e a presença industrial em certas áreas de desenvolvimento, a propriedade de carros se concentrou nas regiões mais dinâmicas (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005).

O mercado interno cresceu em ondas. Até 2005, esteve mais restrito às grandes cidades do litoral leste do país. De 2005 em diante, com a produção de carros de passeio se tornando superior à de veículos comerciais e a partir do crescimento da renda da classe média, as cidades do oeste e centro se tornaram o motor do setor automotivo.

Devido à média de veículos por habitantes ser bastante inferior em relação aos países em desenvolvimento, acredita-se que há ainda muito espaço de expansão para o setor automotivo na China (TANG, 2009 e 2012). Entre 1985 e 2005, o número de veículos privados na china passou de 8,87% para 58,49%. No segmento de carros de passeio e comerciais, o salto é ainda mais expressivo, de 2,43% para 64,90% (ver Tabela 4.9).

	Carros de Passeio e Veículos Comerciais	Total
1985	2,43	8,87
1989	13,85	14,30
1990	14,84	14,80
1991	16,39	15,85
1992	18,47	17,09
1993	20,93	19,05
1994	22,48	21,81
1995	27,32	24,03
1996	29,31	26,33
1997	32,95	29,40
1998	35,22	32,11
1999	41,08	36,74
2000	42,76	38,87
2001	47,27	42,77
2002	51,88	47,19
2003	57,20	51,17
2004	61,62	55,00
2005	64,90	58,49

Fonte: CHU, 2011.

Desde 2003, através da Política *Go Global* os produtores de veículos, peças e componentes foram incentivados a exportar. Os maiores mercados de veículos chineses são os países em desenvolvimento, como a Argélia, Vietnã, Rússia, Irã e Chile, que se tornaram o destino principalmente das marcas independentes (APCO, 2010, BAKER; HYVONEN, 2011). Ainda se destacaram as importações de países do Oriente Médio e o investimento das empresas chinesas em países onde os consumidores aceitam melhor o custo benefício de seus produtos (McCALEB, 2015). As tentativas de entrada no mercado dos países desenvolvidos têm sido acompanhadas de acusações sobre a baixa qualidade dos produtos e a incapacidade dos automóveis em se adequarem às normas



internacionais de emissão de gases poluentes e segurança.<sup>217</sup> Os carros da Jiangling Motors e da Brilliance falharam em testes de segurança na União Europeia, repercutindo fortemente na mídia. Contudo, algumas montadoras tem se aperfeiçoado e lançado carros mais seguros e que atendem as normas internacionais, como a Geely (TANG, 2012). Já no setor de peças e componentes, os maiores mercados são os EUA, Japão, Coreia do Sul, Alemanha e Reino Unido (APCO, 2010). Em sua maior parte, são produtos de baixo valor agregado, mas que tornaram a China na quinta maior exportadora mundial (McCALEB, 2015).

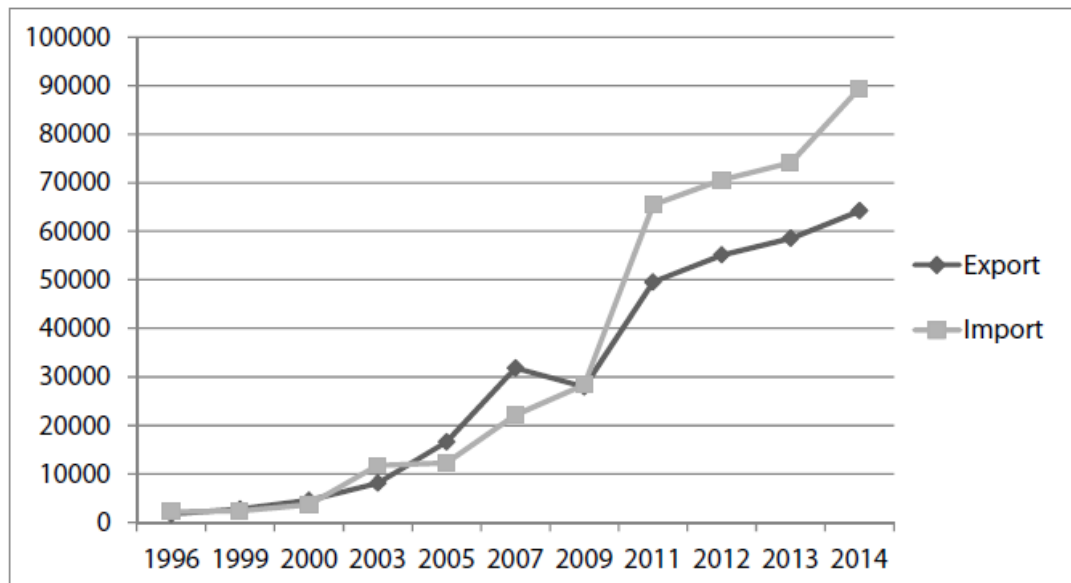
Em termos de importação de veículos, peças e componentes, os principais exportadores são Alemanha, Japão, EUA, Reino Unido e Coreia do Sul (BAKER; HYVONEN, 2011). Em carros de passeio, as marcas mais importadas são da BMW, da Mercedes Benz e da Jaguar Land Rover, enquanto os componentes são transmissores, segmentos de eletrônicos, sistemas de freio e de suspensão, partes de motores e motores completos (EUSME, 2015).

Após a entrada da China na OMC, as exportações e importações de veículos e componentes cresceram rapidamente. Todavia, apesar do aumento das exportações tanto das estatais, quanto das independentes, a China ainda importa muito mais veículos que exporta, em especial carros de passeio (McCALEB, 2015). Entre 2001 e 2006, as exportações cresceram de 26 mil veículos para 332 mil, puxadas pela atuação das montadoras independentes, enquanto as importações passaram de 71 mil para 228 mil, no mesmo período (ver Tabela 2.9). A figura 4.1, retirada de McCaleb (2015), demonstra como após 2001 a taxa de exportação e importação no setor cresceu. Após a crise de 2008, as importações superaram as exportações. Apenas em 2012, a China importou cerca de 1 milhão de veículos, sendo principalmente carros, SUVs e MPVs (EUSME, 2015), tendo produzido 18 milhões de veículos internamente.

---

<sup>217</sup> Em 2010, apenas 10% das exportações de veículos foram destinadas para países desenvolvidos (BAKER; HYVONEN, 2011).

Figura 4.1 – Exportações e Importações de veículos, peças e componentes entre 1995 e 2014 em milhões de dólares



Extraído de McCaleb (2015).

O governo pretende que as marcas nacionais dominem o mercado de novas energias. Contudo, a maioria das vendas destes veículos foi realizada para os governos locais (provinciais e municipais), visando estar em consonância com o governo central e incentivar as empresas locais, de modo que o mercado pouco se interessou por estes veículos. Outro ponto de destaque é que as montadoras, para atingir os objetivos quantitativos das políticas do governo, computam os carros elétricos repassados para as subsidiárias como carros vendidos, recebendo o subsídio sem que estes veículos cheguem ao consumidor final ou sejam registrados, ficando parados nos pátios das subsidiárias (CHIN, 2010, DUNNE, 2011). Ademais, os veículos de nova energia são de baixa tecnologia e custo (CHANG, 2016).

Outra tendência mais recente é que, a despeito da inesperada ascensão das montadoras independentes no início do século XXI, em 2015 elas exibiram sinais de estagnação, tanto nas exportações quanto na produção. Ao contrário das *joint ventures*, estas empresas enfrentam desafios como reconhecimento de marca, em segurança e qualidade, sendo seus veículos comprados por segmentos de mercado de baixa renda, o que afeta seu preço final e sua lucratividade. Ademais, as empresas – antes independentes – passaram a formar *joint ventures* com as multinacionais, por exemplo, em 2012, a BYD se uniu à Daimler para a produção de carros elétricos, enquanto a

Chery formou uma com a Fiat-Chrysler, o que irá implicar em novas configurações para as futuras políticas industriais chinesas.

\*\*\*

As políticas desenvolvidas para o setor automotivo no Brasil e na China nos primeiros anos do século XXI incidiram sobre um contexto e uma trajetória particular. Como vimos, apesar do crescente questionamento acerca das medidas neoliberais, alguns limites foram estabelecidos para estas políticas, como os acordos multilaterais e pressões externas e, até mesmo, certa falta de consenso interno para a sustentação destas políticas.

No Brasil, durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), foram dirigidas políticas voltadas para a inovação, em especial redução das emissões e produção de motores mais eficientes. Entretanto, uma série de críticas foi tecida alegando a falta de uma liderança coordenadora mais eficaz, a baixa utilização das instituições de coordenação e a pouca diversificação dos instrumentos. Ademais, as políticas não foram capazes de diferenciar o capital externo do capital nacional, houve um descompasso entre a política industrial e a macroeconômica e as metas, ainda que definidas em conjunto com o setor, foram consideradas tímidas.

Como ponto positivo, a produção e o emprego aumentaram, assim como foi estancado o processo de desnacionalização atravessado pelo setor fornecedor, que recuperou parte de sua capacidade de investimento e do faturamento. Também ocorreram avanços em termos de P&D, com o Brasil se especializando nos veículos populares e no desenvolvimento dos motores flex-fuel, mas que, por outro lado, acabam limitando o desenvolvimento tecnológico em outros tipos de veículos e os destinos das exportações e se distanciando da tendência internacional que são os veículos elétricos.

A China por seu turno, entre 2002 e 2012, período em que Hu Jintao ocupou o cargo de Secretário Geral do PCC, importantes mudanças foram observadas. Em sua gestão, Hu se orientou para o combate às desigualdades regionais e sociais e o país apresentou um forte crescimento econômico, se consolidando como uma das maiores economias do mundo, ao mesmo tempo em que precisou reformular uma série de instituições devido ao seu processo de adesão à OMC.

O setor automotivo chinês foi alvo de três políticas específicas neste período, inicialmente visando sua adaptação à OMC, posteriormente, buscando contornar os efeitos da crise de 2008 e, por fim, orientar o desenvolvimento tecnológico do setor em direção às novas energias. Neste sentido, o papel das empresas independentes, que surgiram ao longo da década de 1990 e início de 2000 e cresceram no embalo da expansão econômica do país, se tornou fundamental, uma vez que se voltaram para o desenvolvimento tecnológico independente e para as exportações.

No próximo capítulo, aprofundaremos a comparação entre as variáveis do Brasil e da China, desde a implantação do setor na década de 1950, passando pelas reformas de mercado entre as décadas de 1980 e 1990, para, por fim, chegarmos nas políticas do século XXI.

## CAPÍTULO V

Na história comparativa, (...) atenção à metodologia e teoria é uma necessidade sempre presente: a complexidade principal de escolher duas ou mais unidades comensuráveis de estudo e explorar similaridades, diferenças e interconexões entre os casos requer atenção cuidadosa a um número de problemas metodológicos espinhosos. (...) Explícita ou implicitamente, compara-se o tópico ou o período estudado com o desenvolvimento das semelhanças ou contrastes em diferentes pontos no tempo e no espaço (PURGY, 2012:64, 67).

### INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo resgatar alguns dos pontos tratados nos capítulos II, III e IV acerca da trajetória do setor automotivo no Brasil e na China, destacar as variáveis e compará-las partindo de uma divisão em três períodos. Deste modo, nos focamos na estratégia de desenvolvimento destes países, nas políticas industriais e seus objetivos, metas, instrumentos, mecanismos de supervisão e punição, além de seus resultados. Ao mesmo tempo, ressaltamos os desdobramentos em relação à coordenação entre as esferas do governo e entre o setor público e o privado, assim como as configurações internas do setor, como a propriedade, as relações entre as empresas e o foco da produção.

Na primeira seção, nos voltamos para o período de instalação das empresas no Brasil e na China. Enquanto no Brasil observamos a precoce entrada das multinacionais, na China predominou o capital estatal. As políticas que incidiram sobre o setor refletiram em sua configuração e nos resultados deixados para o período posterior. Na segunda seção, o foco se direciona para as políticas engendradas durante o contexto do neoliberalismo. Enquanto no Brasil, resultaram na desnacionalização do setor fornecedor, na China ocorreu a entrada das multinacionais sob *joint ventures*. Por fim, na terceira seção, tratamos das políticas industriais para o setor automotivo brasileiro e chinês no século XXI, até 2012. Neste novo contexto, em que a orientação do governo esteve pautada pelo combate às desigualdades sociais e aos dilemas ambientais, observamos distintos resultados nestes dois países e indicamos o que pode ser aprendido pelo Brasil.

## 1- O *CATCHING UP* NO BRASIL E NA CHINA

O Brasil e a China adotaram abordagens bastante distintas para a instalação de seu setor automotivo. Para o Brasil, definimos a fase de *catching up* entre a instalação do setor automotivo em 1956 e início da transição democrática em 1979. Neste período, predominou uma coalizão desenvolvimentista cuja composição se alterou com o tempo - até 1964, os trabalhadores urbanos estavam inseridos nesta coalizão, quando foram excluídos -, e uma estratégia nacional-desenvolvimentista baseada no tripé Estado, capital externo e capital nacional (DINIZ, 2010, DELGADO, 2010). Dentro do contexto da Guerra Fria, o posicionamento do Brasil foi ora independente, ora a favor dos EUA. Como exemplos, durante o governo JK (1956-1961) ocorreu o rompimento das relações com o FMI, em decorrência do fracasso de seu plano de controle da inflação; no governo de Jânio Quadros (1961), Che Guevara foi condecorado e durante sua renúncia, o vice-presidente estava em visita oficial à China comunista; e o Regime Militar, por seu turno, combinava nacionalismo com uma postura ora favorável aos EUA, ora mais independente. Todavia, a despeito destes movimentos, o Brasil se manteve enquanto um país da semiperiferia e o capital externo não foi impedido de entrar no país, pelo contrário, incentivado para fomentar o desenvolvimento econômico.

Durante o governo Vargas (1930-1945; 1951-1954), em que foram estabelecidas instituições como o BNDE e a Sumoc, a demanda por peças de reposição deu origem a um setor fornecedor nacional que, através de sua associação, pressionou o governo para a adoção de políticas comerciais favoráveis. Assim, unindo os interesses nacionais, do setor produtivo e do Estado, o governo Café Filho (1954-1955) aprovou a Instrução 113, baseada no financiamento para a entrada de bens de capital – e que largamente beneficiou o investimento estrangeiro -, o destino de recursos do BNDE para o setor e as Resoluções 288 e 311; medidas de proteção do mercado interno à concorrência de peças importadas (SHAPIRO, 1994, LATINI, 2007).

No governo JK se formou um consenso para a instalação de montadoras no Brasil. A burocracia percebeu no projeto o fomento da industrialização e do desenvolvimento do país; os setores produtivos visualizavam os efeitos de derramamento da instalação do setor; os militares vislumbravam objetivos estratégicos e a classe média oportunidade de consumo (SHAPIRO, 1994). Todavia, este consenso enfrentou limitações estruturais. De um lado, o capital nacional afirmava ser

insuficiente para investir em montadoras, de outro, havia fortes restrições, econômicas e sociais, para que o Estado assumisse este projeto. Restou então como alternativa confiar no capital estrangeiro, marcando a trajetória do setor automotivo no país.

Dentro do Plano de Metas estava o objetivo de instalação do setor automotivo, garantindo que o Estado não iria participar do investimento, com metas de produção definidas e com uma visão de longo prazo para a consolidação do setor em empresas de capital nacional e estrangeiro no segmento montador e no predomínio das empresas de capital nacional nas fornecedoras. Temendo a deturpação da política em caso de alteração do governo, a política pressionava o alto investimento e comprometimento das empresas desde o início. Para tal, estabeleceu um período de entrada, em que as empresas estrangeiras e nacionais se beneficiariam do fechamento do mercado às importações e de isenções de impostos para a importação dos equipamentos necessários para a produção, ao mesmo tempo em que definiu contrapartidas para estes benefícios, como a aprovação do projeto por uma agência do governo especializada, o GEIA, e o cumprimento de taxas gradativas de nacionalização da produção, beneficiando o setor produtivo local. Caso não fossem cumpridos os pontos do acordo, as empresas teriam suas operações paralisadas e seu capital retido (SHAPIRO, 1994 e 1997, LIMONCIC, 1997).

Ainda que tenham sido planejados com instrumentos, metas e mecanismos de supervisão e punição, o Plano de Metas e o GEIA não transcorreram sem problemas. Em primeiro lugar, o projeto enfrentou fortes resistências das montadoras estrangeiras em enviar projetos, em especial de carros de passeio. Devido ao mercado brasileiro ser dominado pelas norte-americanas, o governo acreditava que Ford e GM enviariam seus projetos para manter sua posição. Contudo, não foi o que ocorreu. A Ford, por exemplo, confiante em sua posição chave no mercado internacional, pretendia entrar no mercado brasileiro em seus próprios termos e esperou pelo fracasso do plano, pois, uma vez que nenhum projeto de carro de passeio fosse enviado, o fechamento do mercado não seria sustentável. Como consequência, o GEIA passou a enfrentar investidas, tanto das empresas, que queriam contornar os regulamentos da política, quanto do próprio presidente, que pressionava pela aprovação de projetos que não se enquadravam nos requisitos.

Em segundo lugar, a oposição se articulou contra o projeto de fechamento de mercado, ora alegando o favorecimento de algumas empresas em detrimento de outras, ora afirmando que prejudicava os setores importadores. Em conjunto com algumas

montadoras, como a Ford, e com a mídia, passaram a colocar a opinião pública contra o GEIA. Por fim, enquanto mecanismo de supervisão e punição, o GEIA precisou se esforçar para enquadrar as empresas nas metas de nacionalização, como foi o caso da Simca, e resistir aos projetos que não cumprissem os requisitos ou estivessem em desacordo com a legislação, como foi o caso da Ford no segmento de carros de passeio.

Olhando para o Plano de Metas e o GEIA, a partir de uma perspectiva atual, podemos afirmar que a estratégia permitiu a entrada prematura de multinacionais e o maior controle sobre o desenvolvimento tecnológico nestas empresas, prejudicando o desenvolvimento tecnológico nacional devido às relações matriz-subsidiária e acarretando ainda em transferência de recursos domésticos para o estrangeiro. Apesar disto, tendo em consideração o contexto do período, a oposição enfrentada pelo governo e as limitações tecnológicas e de recursos enfrentadas pelos setores público e privado nacionais, em vários pontos a política foi bem sucedida. O governo utilizou a política comercial para transferir recursos do setor agrícola para a indústria, ao mesmo tempo em que oferecia incentivos e subsídios para as montadoras. Apesar das barreiras, o Brasil conseguiu instalar a produção automotiva doméstica com sucesso, forçando as montadoras a investirem e fazendo com que o Estado se beneficiasse tanto com a renda gerada quanto com as externalidades produzidas pela industrialização. Na ausência das políticas do governo, as firmas transnacionais não fariam o investimento que realizaram (SHAPIRO, 1994).

Em 1962, foram identificados alguns resultados da política. A produção cresceu de 30.542 unidades em 1957 para 191.144. Instalou-se no Brasil uma indústria automotiva, em que conviveram empresas de capital misto, estrangeiro, privado nacional e estatal no segmento montador; e ao setor fornecedor nacional foi garantida uma série de vantagens, como os benefícios para a importação de bens de capital e as taxas de conteúdo local. Ademais, foram estabelecidas relações mais horizontais entre as empresas fornecedoras e as montadoras, uma vez que, para alcançarem padrões mínimos de qualidade e as taxas de nacionalização exigidas pelo GEIA, as montadoras tiveram que auxiliar as fornecedoras no desenvolvimento tecnológico, ainda que tivessem verticalizado o máximo possível da produção.

Contudo, a ruptura representada pela Ditadura Militar (1964-1985) legou uma série de consequências para o setor automotivo. As políticas econômicas iniciais da ditadura se voltaram para o controle da inflação e redução dos gastos públicos; e o fim do GEIA marcou o término dos mecanismos de supervisão e de controle do Estado. Isto



se refletiu em maiores dificuldades para o financiamento de projetos, com efeitos mais fortes para as montadoras de capital nacional, pois não havia meios da proteção deste capital, resultando no predomínio gradual do capital externo. Em poucos anos, Willys, Vemag, Simca e FNM, que possuíam capital nacional em sua composição, sucumbiram diante das montadoras estrangeiras (SHAPIRO, 1997, ROEHE, 2011). Ao final, do GEIA, as fornecedoras de capital nacional também foram prejudicadas pelas relações comerciais, uma vez que as empresas estrangeiras incentivaram a instalação das subsidiárias de suas fornecedoras da matriz, de modo que a relação entre as empresas se tornou mais baseada nos aspectos do mercado (ADDIS, 1997). Contudo, o setor como um todo se beneficiou do aparato repressivo da ditadura, que possibilitou o arrocho salarial e da expansão econômica durante o IPND. Entre 1969 e 1973, durante o milagre econômico, a produção de veículos no Brasil passou de 353.700 para 750.376.

Já na década de 1970, o regime militar adotou uma política comercial proposta pela Ford, o Befiex, que consistia na isenção das importações em troca do desempenho exportador. O que se observou foi a subordinação do Estado às multinacionais, atendendo aos interesses da Ford, e o predomínio de operações intraempresas sob o controle das matrizes, o que significava a consolidação da posição periférica do setor automotivo brasileiro no comércio internacional. Ademais, teve um impacto significativo sobre as fornecedoras de capital nacional, uma vez que se possibilitou a flexibilização das taxas de conteúdo local e a importação de peças e componentes (CRISSIÚMA, 1986, SHAPIRO, 1994, ROEHE, 2011).

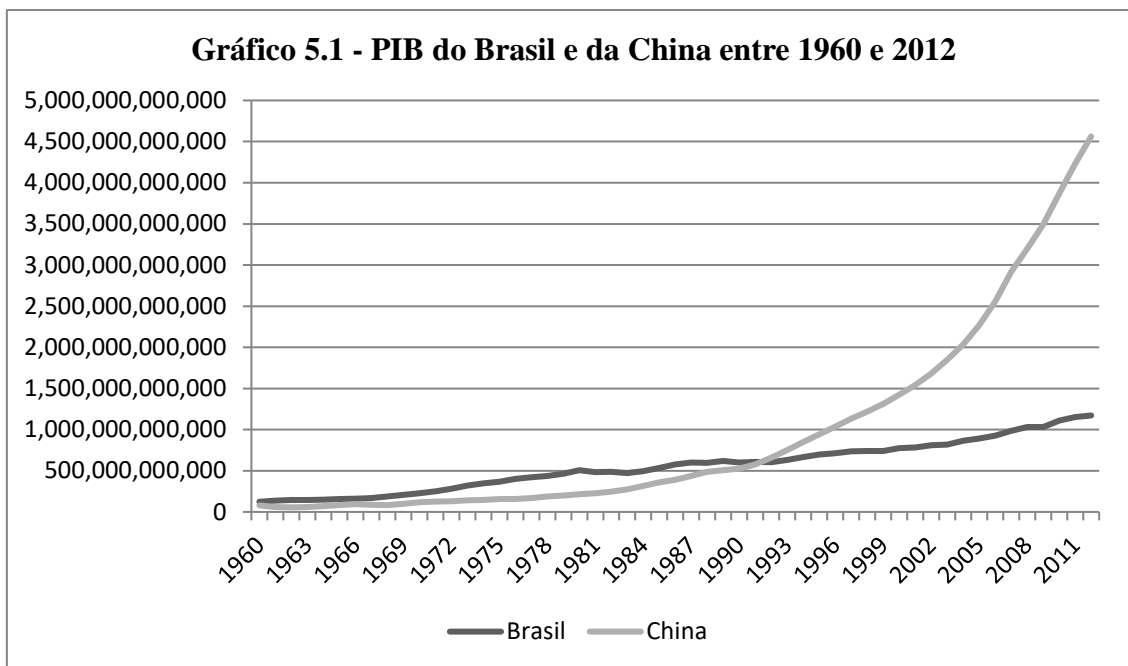
Graças aos incentivos do Befiex, as exportações passaram de 14 milhões de dólares para 56 milhões no ano seguinte, crescendo durante toda a década de 1970. Analisando o número de veículos exportados entre 1961 e 1979, o Brasil passou de 380 veículos exportados para 105.648. A política também foi capaz de mitigar os efeitos da crise do petróleo, mas não tornou o Brasil em um *hub* exportativo ao final dos incentivos – quando o governo identificou no setor automotivo causas da poluição e consumo de combustíveis importados, o que piorava a situação da balança comercial.

Ainda na ditadura, destacou-se o Pró-álcool, que apesar de apoiar a geração de novas capacidades tecnológicas, esteve marcado pela ausência de metas de produção ou investimento ou de mecanismos de supervisão e punição. Entre os dilemas da política, inicialmente as montadoras se mostraram resistentes a aderir ao programa, pois deveriam investir uma quantidade significativa de recursos para o desenvolvimento de motores, peças e componentes para estes novos veículos, aderindo em função da

estagnação do mercado interno (ROEHE, 2011, TORRES, 2011). A produção de veículos movidos a etanol teve início em 1979, com 4.624 veículos produzidos, crescendo para 254.015 no ano seguinte. Entre 1983 e 1988, foram produzidos em média, 587 mil veículos anuais. Após o auge da produção, os veículos movidos a etanol iniciaram seu declínio devido a uma série de problemas, como crises de desabastecimento, preço pouco competitivo e redução do preço do barril de petróleo. Assim, durante o Regime Militar, as políticas foram marcadas pela falta de planejamento de longo prazo e pelas rápidas mudanças internas e externas, o que prejudicou o desempenho do capital nacional.

A relação entre o governo federal e o estadual no Brasil foi pouco conflitiva. Devido a uma maior infraestrutura industrial, número de veículos e de empresas fornecedoras, o Estado de São Paulo atraiu todas as montadoras, resultando num setor concentrado. A FNM era a única exceção, cuja planta se localizava no Rio de Janeiro, devido à sua trajetória peculiar. Na década de 1970, o Estado de Minas Gerais disputou com o Sindipeças e com outras montadoras a instalação da Fiat em seu território. Para isto, diversas concessões foram dadas, contrariando a política setorial anterior, que proibia novos incentivos para a instalação de montadoras após o período estabelecido. O Estado do Paraná, no mesmo sentido, adotou medidas similares para a atração da Volvo.

A industrialização acelerada que ocorreu entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final da década de 1970, transformou a inserção internacional do Brasil de fornecedor de *commodities* a fornecedor de produtos manufaturados. O PIB do Brasil passou de 124 bilhões de dólares em 1960 para 464 milhões em 1979, sendo que o PIB industrial representou 37,7% em média no período. Somente nas montadoras, o número de empregos passou de 9,7 mil para 146 mil entre 1957 e 1979.



Elaboração própria com base nos dados de BANCO MUNDIAL (2016).

Na China, sua trajetória apresentou uma série de semelhanças e diferenças em relação ao Brasil. A Revolução Chinesa e o predomínio de Mao durante todo o período de *catching up* (1949-1978) condicionaram o desenvolvimento das políticas e do setor automotivo. Assim como o Brasil, antes da Segunda Guerra Mundial o país já possuía algumas plantas fabricantes de peças e componentes. Ao final deste conflito, a China teve que lidar com sua reconstrução e com os legados deixados pela invasão japonesa e pela Revolução. O primeiro se manifestou em uma série de indústrias instaladas no nordeste do país, na região conhecida como Manchúria, enquanto o segundo significou a predominância do Estado sobre o mercado, abrangendo desde a propriedade das empresas à alocação de recursos, e a influência da URSS em termos de investimento e de transferência de tecnologia. O Estado e o PCC ainda influenciariam na nomeação do pessoal, através da *nomenklatura*, e na orientação da produção (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007, THUN, 2006).

Entre 1949 e 1957, a China iniciou seu processo de reconstrução e uma série de projetos, alguns com auxílio soviético. Entre estes projetos se destacou a construção da primeira montadora chinesa, a FAW, instalada em Changchun, aproveitando-se do

legado japonês e de sua localização estratégica. Posteriormente, foram instaladas plantas nas principais cidades, como Pequim e Xangai. O setor automotivo foi implantado devido aos seus efeitos de encadeamento sobre os demais setores, ao número de empregos que poderia ser gerado, para modernizar a agricultura e atender os anseios estratégicos dos militares. As plantas automotivas foram construídas da forma mais verticalizada possível, mitigando os possíveis dilemas de coordenação entre as empresas, e produziam principalmente caminhões para o uso nas minas e nas indústrias (THUN, 2006, TAN, 2013).

Durante o Grande Salto para Frente, entre 1958 e 1960, devido ao cenário externo conturbado e o ritmo crescimento econômico ser considerado insuficiente por Mao foram aprofundadas as transferências de recursos do setor agrícola para o industrial, com nefastas consequências sobre a população. Além da fome provocada pelo GSF, a produção de veículos na China foi afetada. Se em 1958 a China produziu 16 mil veículos, ao final do GSF, em 1961, foram produzidos somente 3,5 mil. A partir de 1958 passaram a ser produzidos carros de passeio, ainda que em uma quantidade ínfima. Segundo a Tabela 2.7, em 1958 foram produzidos 57 carros, contra cerca de 13 mil caminhões. Os veículos de passeio não eram voltados para a propriedade privada, mas sim para o uso de oficiais e burocratas do partido e do Estado (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007, NAUGHTON, 2006).

A partir de 1961, a China aprofundou seu processo de dispersão geográfica das plantas. Se antes elas estavam instaladas no nordeste e nas cidades costeiras, entre as décadas de 1960 e 1970 foram construídas plantas no interior do país, em regiões de acesso mais difícil, com o objetivo estratégico de manter a produção mesmo em caso de ataque. O país passou de vinte plantas para cinquenta. Estas novas plantas, como a Second Auto Works, contaram com extensivo apoio pessoal e tecnológico das plantas instaladas previamente, como a FAW, uma vez que a crise nas relações com a URSS havia encerrado os projetos de colaboração. Neste período, o setor automotivo passou para o controle da CNAIC, que supervisionava a produção e a alocação dos veículos. Por fim, a Revolução Cultural marcou a fragmentação proprietária das empresas automotivas entre os níveis do Estado chinês. Enquanto a FAW e a SAW foram controladas pelo governo central, outras plantas passaram para o governo provincial ou municipal, como Xangai e Pequim (HOLWEG, LUO, OLIVER, 2005, THUN, 2006, MIDDLESWORTH, 2013).

Entre 1955 e 1978, a China passou de 61 veículos produzidos para 149 mil. Do mesmo modo, foram importados 405 mil veículos entre 1953 e 1975, pois a produção não conseguia garantir a demanda doméstica, e exportados apenas 31 mil veículos.

Brasil e China adotaram estratégias distintas de *catching up* após a Segunda Guerra Mundial. A coalizão desenvolvimentista no Brasil deu continuidade à industrialização, enquanto na China, a Revolução reorientou a economia do país em direção a uma economia planificada. O primeiro se caracterizava pela exportação de matérias primas e pelos desequilíbrios na balança de pagamentos. Desde a Era Vargas empreendeu um processo de industrialização via substituição de importações, condicionado pela hegemonia benevolente dos EUA e da presença da URSS no cenário externo. Após o golpe militar, o Brasil se alinhou aos EUA, ainda que o governo mantivesse certo grau de nacionalismo. A China, por seu turno, manteve relações próximas com a URSS até a década de 1960, quando optou pelo isolamento, rompido apenas ao final da década seguinte e de maneira progressiva.

As políticas industriais do Brasil e da China aqui analisadas, claramente possuem pontos de distanciamento, devido a fatores diversos, como a inserção destes países no mercado internacional, as alianças externas, a trajetória e a situação econômica, social e política específica. Todavia, em ambos os casos, as políticas prezaram pela implantação do setor automotivo orientado para o mercado interno e por razões estratégicas. No Brasil, a instalação do setor automotivo foi pensada como meio de tergiversar os problemas na balança de pagamentos, posteriormente ganhando os contornos estratégicos em relação à integração e segurança nacionais, ao consumo da classe média e aos efeitos de encadeamento do setor. Na China, o setor foi utilizado como meio de atender os interesses estratégicos dos militares e econômicos do PCC, seja na geração de empregos ou nos efeitos sobre os demais setores.

Em termos de política industrial, no Brasil se destacou o GEIA para a instalação do setor, enquanto na China foi o Primeiro Plano Quinquenal. O GEIA possibilitou, no primeiro momento, a instalação de um setor fornecedor nacional, com certa proteção estatal, que previa mecanismos de aumento gradual do conteúdo local para as montadoras estrangeiras que viessem a se instalar no país. Todavia, a política não previu meios para a proteção do capital nacional no segmento de montadoras, resultando no predomínio gradual do capital externo. Na ditadura militar, diante do recuo do Estado e do contexto econômico adverso, o setor fornecedor também passou a sofrer com a concorrência do capital externo, ainda que certas taxas de conteúdo local

tivessem sido mantidas. Além do GEIA, o Estado brasileiro dirigiu iniciativas gerais para indústria, que acabaram por beneficiar o setor automotivo, como o Befiex - que, além de ter sido uma proposta do setor, possibilitou a exportação de parte da produção num contexto de estagnação do mercado interno – e o Proálcool. Todavia, estas políticas foram marcadas pela falta de planejamento de longo prazo e pela falta de proteção ao capital nacional.

Na China, por seu turno, o setor automotivo estava inserido em uma estratégia mais ampla de reconstrução do país, contando com o auxílio soviético em design, tecnologia e capital e marcado pela dispersão geográfica em função das políticas de Mao. Durante a década de 1960, baseados na experiência adquiridos com os soviéticos, a China foi capaz de construir novas plantas de forma independente.

A relação entre o governo federal e o estadual no Brasil foi pouco conflitiva. Na China, por seu turno, o estilo de governo de Mao foi mais centralizador na tomada de decisões, mas permitia certa autonomia e incentivou a dispersão geográfica do setor automotivo em quase todas as províncias. Como os interesses do governo central e do local eram idênticos, não houve conflito. Em ambos os casos, os governos atuaram sendo no caso do Brasil, visando à sua dispersão; enquanto na China, a sua concentração.

A localização das plantas instaladas no Brasil e na China se constituiu como uma importante diferença entre os dois países. Enquanto no Brasil as fábricas se instalaram nas regiões já industrializadas, valendo-se das vantagens derivadas da aglomeração, como na região do ABC paulista, se configurando num setor concentrado regionalmente, na China, ainda que inicialmente as plantas tenham sido instaladas nas zonas de ocupação japonesa, como Changchun, e nas grandes cidades do litoral, como Xangai, já na década de 1960, foi priorizado um projeto estratégico de defesa que instalou fábricas nas regiões interioranas, muitas vezes sem alguma tradição industrial, como a Second Auto Works na província de Hubei, o que acarretou num setor disperso espacialmente. O resultado desta configuração da instalação das plantas será alvo das políticas industriais posteriores, pois, enquanto no Brasil será incentivada a desconcentração industrial da região sudeste para as demais regiões, em especial a norte e a nordeste, na China, o objetivo será exatamente o oposto, com as políticas voltadas para o combate dos efeitos da desconcentração industrial, com medidas de apoio à formação de maiores economias de escala e aos processos de fusão e aquisição.

No Brasil, a propriedade predominante das empresas variou ao longo do tempo. No setor de montadoras, houve inicialmente a convivência do capital privado nacional, representado pelas empresas Vemag e Willys-Overland, do capital estatal, representado pela FNM e do capital estrangeiro, representado pela Ford e VW. No setor de autopeças, o capital nacional era predominante. Contudo, profundas transformações ocorreram na década de 1960, de forma que não restaram iniciativas do capital nacional no segmento de montadoras, estando apenas presente no setor de peças e componentes. Na década de 1970, o capital nacional foi ainda pressionado com o avanço da instalação de subsidiárias de fornecedoras estrangeiras, de modo que parte das fornecedoras de capital nacional foi alienada da produção de bens de tecnologia mais avançada. Na China, por outro lado, apesar da ajuda da URSS, o capital presente nas empresas automotivas era somente o estatal, ainda que o controle sobre as empresas variasse entre o governo central, provincial ou municipal. Desta forma, podemos concluir que o Brasil, ainda que tenha fechado seu mercado para as importações, permitiu a entrada do capital externo, ao contrário da China, no qual o capital nacional estatal se tornou hegemônico.

A forma de propriedade das empresas determinou a forma de relação entre o setor montador e fornecedor nos dois países. No Brasil, em um primeiro momento, se estabeleceram relações cooperativas, devido ao estabelecimento de taxas de nacionalização pelo GEIA. Caso não cumprissem estes requerimentos, as firmas deixavam de receber os benefícios financeiros e podiam perder suas alocações cambiais de importação de componentes não produzidos no Brasil. Sem outra opção e enquanto suas instalações eram construídas, às montadoras restou confiar nas firmas brasileiras. As montadoras se tornaram dependentes das fornecedoras devido ao fechamento do mercado nacional para as importações e aos requerimentos do GEIA de conteúdo local. Entretanto, verticalizaram parte da produção dentro de sua própria planta e, uma vez extinto o GEIA, incentivaram a instalação das subsidiárias de suas fornecedoras da matriz, de modo que podemos classificar esta relação como conflituosa. As montadoras ainda diversificaram seus fornecedores, de modo a reduzirem custos via concorrência entre as fornecedoras e a aumentar seu poder de barganha, além de atrasarem os pagamentos às fornecedoras, alegando procedimentos de controle de qualidade, gerando incertezas para os investimentos futuros e dificultando a criação de economias de escala.

Na China, visto que as empresas eram de propriedade estatal, a relação entre as empresas era coordenada pelo Estado. Este definia a alocação da produção e determinava quando e quanto produzir. A FAW, por exemplo, era uma empresa que verticalizou boa parte de sua produção e de seus insumos.

Na relação entre o governo e o setor no Brasil, podemos afirmar que as empresas responderam de forma distinta aos programas do governo. Na instauração do GEIA, as montadoras estrangeiras reclamaram do fechamento do mercado e das altas taxas de conteúdo local e de investimento necessário. Todavia, as empresas que responderam rapidamente ao programa ganharam os incentivos prometidos pelo Estado e, a exemplo da VW, puderam aproveitar de seu pioneirismo para capturar o mercado brasileiro. Quanto ao problema referente às taxas de conteúdo local, as montadoras jogaram tanto contra as fornecedoras, de forma a encontrar o menor preço e a melhor qualidade no mercado, resultando na diminuição da presença do capital nacional no setor, quanto contra o governo, pedindo por sua redução. No programa Pró-álcool, as empresas se mostraram resistentes no início, alegando os altos custos que deveriam ser empregados em P&D para a criação de um motor a álcool, contudo, os riscos de prejuízo e acúmulo de estoque levaram as empresas a aderirem ao programa. Outro episódio de conflito foi entre o governo de Minas Gerais e a Fiat contra o Sindipeças e as montadoras já instaladas no país, contudo, em geral governo e setor colaboraram, sendo exemplo o Befiex, em que o governo resolvia seu problema de balanço de pagamento e as empresas estrangeiras encontravam novos mercados enquanto o mercado brasileiro estava estagnado, porém afetando as fornecedoras de capital nacional com a importação de peças e componentes.

Na China, como as empresas faziam parte da estrutura governamental, era de extrema importância para o Estado sua manutenção, uma vez que as indústrias eram fonte de receita, empregos e prestígio para os líderes locais. As empresas estatais serviam como órgãos produtivos, cujos recursos, produtos e operações eram controlados pelos departamentos do governo. Estas empresas empregariam uma grande quantidade de mão de obra, com baixos salários, porém, em contrapartida, com estabilidade, emprego vitalício e certos serviços de bem-estar fornecidos (ver: BAKER, 2007). Todavia, agravaram-se problemas decorrentes das baixas economias de escala e da enorme quantidade de plantas existentes no país.

A produção de veículos no Brasil se iniciou pelos caminhões, mas logo a produção de carros de passeio se tornou principal, voltada para a demanda das classes



médias urbanas. De acordo com os dados da Tabela 2.4, em 1957 o Brasil produziu 16.259 caminhões contra 10.449 carros de passeio. Esta tendência se manteve no ano seguinte e, já em 1959, a produção de carros de passeio superou a de caminhões, sendo 40.171 unidades contra 36.657. Até 1979, a produção de carros de passeio no Brasil cresceu, enquanto a produção de caminhões ficou estável, em torno de 30-40 mil unidades anuais até 1971, quando iniciou uma trajetória ascendente.

Na China, a produção se concentrou nos caminhões, relegando um papel inferior aos carros de passeio, devido à ausência da propriedade privada de veículos. Enquanto os primeiros eram alocados para indústrias, minas e setor agrário, os carros de passeio eram luxuosos e voltados para o uso por oficiais do governo e do partido e pelas frotas municipais de taxi. Segundo os dados da Tabela 2.7, a China iniciou a produção de caminhões em 1955, e de carros de passeio três anos depois, em 1958. Entre 1955 e 1978, a produção de carros de passeio nunca superou o valor de 2% da produção anual, sendo o recorde o ano de 1976, com 1,93%.

A Tabela 5.1 revela que, apesar de ter iniciado sua produção dois anos após a China, o Brasil, logo em seu primeiro ano produziu 30.542 veículos, contra 7.904 chineses. As oscilações da produção no Brasil foram menores que na China devido aos contextos distintos, e, em 1971, enquanto a China conseguiu atingir a marca de mais de 100 mil unidades anuais, o Brasil ultrapassou a barreira das 500 mil. Contudo, em ambos os países ocorreu o crescimento da produção. Enquanto o Brasil passou de 30 mil unidades para 1 milhão entre 1957 e 1978, a China passou de 61 unidades para 150 mil. Sobre as exportações, ambos os países exibiram índices reduzidos, sustentando a hipótese de que a produção era voltada ao mercado interno. Até 1970 a China exportou mais que o Brasil, quando se reverteu a relação e o Brasil passou a exibir índices crescentes. (ver Tabela 5.2).

Esta trajetória díspar influenciou o desenvolvimento posterior dos setores automotivos e das políticas industriais no Brasil e na China, sendo crucial o entendimento deste período para a avaliação e estudo dos desdobramentos subsequentes, principalmente naquilo que concerne à pesquisa e desenvolvimento de inovações dentro do setor automotivo, mas também ao resultado das políticas industriais geradas pelos governos em prol do crescimento do setor. Sobre estes resultados incidiram políticas de liberalização e abertura econômica, tanto no Brasil, quanto na China.

Tabela 5.1 Produção de veículos no Brasil e na China entre 1955 e 2012		
1955	-	61
1956	-	1.654
1957	30.542	7.904
1958	60.983	16.000
1959	96.114	19.601
1960	133.041	22.574
1961	145.584	3.589
1962	191.194	9.740
1963	174.191	20.579
1964	183.707	28.062
1965	185.187	40.542
1966	224.609	55.861
1967	225.487	20.381
1968	279.715	25.100
1969	353.700	53.100
1970	416.089	87.166
1971	516.964	111.022
1972	622.171	108.227
1973	750.376	116.193
1974	905.920	104.771
1975	930.235	139.800
1976	986.611	135.200
1977	921.193	125.400
1978	1.064.014	149.062
1979	1.127.966	185.700
1980	1.165.174	222.288
1981	780.883	175.645
1982	859.304	196.304
1983	896.462	239.886
1984	864.653	316.367
1985	966.708	443.377
1986	1.056.332	372.753
1987	920.071	472.538
1988	1.068.756	646.961
1989	1.013.252	586.936
1990	914.466	509.242
1991	960.219	708.820
1992	1.073.861	1.061.721
1993	1.391.435	1.296.778
1994	1.581.389	1.353.368
1995	1.629.008	1.452.737
1996	1.804.328	1.474.905
1997	2.069.703	1.582.628
1998	1.586.291	1.627.829
1999	1.356.714	1.831.596

2000	1.691.240	2.068.186
2001	1.817.116	2.341.528
2002	1.791.530	3.253.655
2003	1.827.791	4.443.491
2004	2.317.227	5.070.452
2005	2.530.249	5.707.688
2006	2.612.329	7.279.726
2007	2.980.163	8.882.456
2008	3.216.381	9.299.180
2009	3.183.482	13.790.994
2010	3.646.548	18.264.761
2011	3.446.329	18.418.876
2012	3.432.249	19.271.808

Elaboração própria a partir dos dados da ANFAVEA (2015), OICA (2016), CHINA (2007), CHU (2011).

Tabela 5.2 - Exportação de veículos no Brasil e na China entre 1958 e 2006			
Brasil		China	
1961	380	1958-1962	1.317
1962	170		
1963	-	1963-1965	2.695
1964	57		
1965	129		
1966	210	1966-1970	5.952
1967	35		
1968	9		
1969	25		
1970	409		
1971	1.652	1971-1975	21.267
1972	13.528		
1973	24.506		
1974	64.678		
1975	73.101		
1976	80.407	1976-1980	4.449
1977	70.026		
1978	96.172		
1979	105.648		
1980	157.085		
1981	212.686	1981	726
1982	173.351	1982	238
1983	168.674	1983	1.892
1984	196.515	1984	2.919
1985	207.640	1985	1.659
1986	183.279	1986	4.179
1987	345.555	1987	6.129
1988	320.476	1988	9.159
1989	253.720	1989	2.676
1990	187.311	1990	4.431
1991	193.148	1991	4.108
1992	341.900	1992	6.375
1993	331.522	1993	11.116
1994	377.627	1994	18.648
1995	263.044	1995	17.747
1996	296.273	1996	15.112
1997	416.872	1997	14.868
1998	400.244	1998	13.627
1999	274.799	1999	10.097
2000	371.299	2000	27.136
2001	390.854	2001	26.073
2002	424.415	2002	28.645
2003	535.980	2003	45.777
2004	758.787	2004	136.258
2005	897.144	2005	164.258
2006	842.812	2006	332.487

Elaboração própria a partir dos dados da ANFAVEA (2015), OICA (2016), CHINA (2007), CHU (2011).

	Brasil			China
Estratégia de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nacional Desenvolvimentismo</li> <li>Estado, capital nacional e capital estrangeiro</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Socialismo</li> <li><i>Big Push</i>: investimento estatal</li> <li>Transferência de recursos para a indústria</li> </ul>
Políticas Industriais (e Comerciais)	Plano de Metas/ GEIA	Befiex	Pró-Álcool	Planos Quinquenais
<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos, metas e instrumentos</li> </ul>	-Instalação do setor -Metas de produção e taxas de nacionalização -Fechamento do mercado e isenção dos impostos de importação	-Ampliar as exportações para auxiliar na balança comercial -Isenção das importações e redução do conteúdo local	-Desenvolvimento de veículos movidos a álcool	-Primeiro Plano: Instalação do Setor - Década de 1950: difusão de empresas pelas grandes cidades do litoral -Década de 1960: Terceiro Front - instalação de plantas nas regiões do interior
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos exclusivos para supervisão/punição</li> </ul>	Sim	Não	Não	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcançou seus resultados?</li> </ul>	Sim	Somente durante a vigência	Sim	Sim
Relação entre governo federal/central e estadual/local	- Colaborativa – concentração das empresas em São Paulo, na década de 1970, montadoras entram em Minas Gerais e no Paraná			- Colaborativa - Controle ideológico e utilização da <i>nomenklatura</i>
Relação entre governo e empresas	- GEIA: conflitiva, mas resultou nos objetivos da política - Befiex: as empresas criaram a política e o governo acatou - Pró-Álcool: inicialmente conflitiva, mas percebendo os			- As diferentes esferas do governo eram proprietárias das plantas

	<p>benefícios, cooperativa</p> <p>- Conflitiva: Estado de Minas + Fiat contra o Sindipeças e as montadoras instaladas em São Paulo</p>	
Relação entre as empresas	<p>- GEIA: forçou a colaboração entre as empresas multinacionais e as fornecedoras nacionais</p> <p>- fim do GEIA: as relações se tornaram conflitivas, com a manutenção pela redução do conteúdo local, entrada de novos players, entre eles fornecedores; formação dos cartéis no setor fornecedor</p> <p>- Befiex: importação de peças e componentes, prejudicando o setor fornecedor</p>	<p>- Plantas altamente verticalizadas, por isso, relações mais cooperativas</p> <p>- Não havia mercado, alocação via Estado</p>
• Propriedade do setor	<p>- Montadoras (duas configurações):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• primeiro período marcado pela convivência entre empresas nacionais (privadas e estatais) e estrangeiras</li> <li>• após 1967: apenas montadoras estrangeiras.</li> </ul> <p>- Setor fornecedor: predominantemente nacional</p>	<p>- Inicialmente todas do setor estatal.</p> <p>- Controle exercido pelo Ministério dos Transportes até 1961; Departamento de Materiais até 1964; CNAIC até 1966</p> <p>- Revolução Cultural: propriedade das empresas se tornou do governo central (FAW), governo provincial ou governo municipal (SAIC)</p>
• Foco da produção	<p>-Inicialmente caminhões, depois foco no setor de carros de passeio para o mercado interno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1957: 30 mil</li> <li>• 1978: 1,064 milhão</li> <li>• Caminhões: produção superior a carros de passeio entre 1957 e 1958</li> <li>• Carros de passeio: 870 mil (em 1978 - 82% do total)</li> </ul> <p>-Apenas Befiex orientado para exportações (forte crescimento entre 1971 e 1981), mas após seu término, retração das exportações</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportações: 380 em 1961; 96 mil em 1978</li> <li>• Importações: superávit no acumulado somente a partir de 1976</li> </ul>	<p>-Caminhões para as operações em minas e indústrias</p> <p>-Reduzida produção de carros de passeio – voltados para a burocracia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1955: 61 veículos</li> <li>• 1978: 149 mil veículos</li> <li>• Caminhões: 96 mil (em 1978)</li> <li>• Carros de Passeio: 2,6 mil (em 1978 – 1,7% do total)</li> </ul> <p>-Baixa produção e economias de escala</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportações: 21 mil entre 1971 e 1975</li> <li>• Importações: 97 mil entre 1971 e 1975</li> </ul>

## 2- A ERA DE REFORMAS

Durante as décadas de 1970 e 1980, houve o reforço das críticas ao papel do Estado na economia, ao mesmo tempo em que ocorreram a propagação das medidas de cunho neoliberal pelas instituições multilaterais, o declínio do socialismo real e a crise da década de 1980. Em paralelo, seguiram alterações dentro do setor automotivo. O avanço das montadoras japonesas e, posteriormente, das sul-coreanas, alterou as relações entre as empresas do setor. Em um primeiro momento, as multinacionais voltaram sua atenção para seus mercados de origem, realizando adaptações e processos de reestruturação de modo a se tornarem mais competitivas. Em seguida, com o saturamento dos mercados desenvolvidos e diante do acúmulo de capitais, se voltaram para os países em desenvolvimento. Internamente ao setor, de um lado, as montadoras lançaram as famílias de carros, atualizando a produção em suas subsidiárias. De outro, emergiram as sistemistas globais, fornecedoras de primeiro nível que forneciam conjuntos completos e que precisavam acompanhar os investimentos das montadoras. Estes movimentos causaram uma enorme alteração na configuração dos setores automotivos instalados em uma série de países, principalmente neste contexto de maior abertura econômica.

Neste período, Brasil e China também atravessaram por profundas transformações. No caso brasileiro, entre as décadas de 1970 e 1980, diversos movimentos paralelos se encadearam. A crise do petróleo, o aumento das taxas de juros, a crise da dívida e o crescimento da inflação afetaram de forma profunda a capacidade do Estado de investir, culminando no esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado até então e na desarticulação da coalizão que o sustentava – tendo as pressões externas exercidas pelas agências multilaterais, como o FMI, e o ideário neoliberal papel chave sobre o empresariado. A partir da década de 1980, a economia brasileira assistiu ao descontrole da inflação, de modo que as políticas do Estado se voltaram para a estabilidade macroeconômica, colocando em um patamar inferior as políticas industriais. O país também atravessava a transição democrática, que culminou na Constituição de 1988 e em eleições diretas para presidente. O fim do consenso em torno do nacional-desenvolvimentismo garantiu espaço para a aplicação das medidas de teor neoliberal. No início da década de 1990, com maior força, se articulou uma nova coalizão, que defendia uma série de postulados neoliberais, como a abertura do mercado, o aumento da concorrência e o fim dos incentivos à indústria, inaugurando

uma estratégia de desenvolvimento voltada para o mercado. Assim, durante o governo Collor (1990-1992) foram tomadas medidas de abertura econômica e estímulo da concorrência, como a PICE, e de privatizações, através do PND, medidas aprofundadas ao longo da década de 1990, principalmente sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como a desregulamentação dos fluxos de capitais, as novas privatizações e a Emenda Constitucional nº 6.

O setor automotivo brasileiro experienciou mudanças importantes. A abertura da década de 1990 possibilitou a modernização tecnológica das plantas e dos modelos, ao mesmo tempo em que possibilitou a entrada de novos *players* e o crescimento das importações, principalmente de peças e componentes. Apesar da hegemonia do discurso neoliberal, o setor recebeu atenção especial dos governos, devido ao seu peso econômico, que se refletiu nos acordos realizados nas Câmaras Setoriais e no Novo Regime Automotivo.

As Câmaras Setoriais foram um mecanismo utilizado durante as políticas de estabilização da década de 1980. Durante o governo Collor elas foram revigoradas e reformuladas, passando à função de elaboração de políticas e a uma estrutura tripartite, com representação do Estado, do empresariado e dos trabalhadores. Seu desempenho foi fortemente influenciado pelo contexto macroeconômico e político do país, marcado pelo processo de *impeachment* e pelos planos de estabilização (ANDERSON, 1999, SAKER, 2006).

O primeiro acordo consistiu na redução de impostos por parte do governo e na redução do lucro e na manutenção do número de empregos pelo setor automotivo. A redução do preço dos veículos decorrente destas medidas iria ampliar o consumo e, como resultado, a arrecadação tributária e o lucro do setor. O segundo acordo reeditou estas medidas, incluindo agora a ampliação dos prazos de financiamento, metas de produção e de investimento e o aumento dos salários reais. Em paralelo, o governo tomou uma medida de redução do IPI sobre carros de passeio com motor 1.0, os veículos populares, ampliando a participação destes veículos no mercado nacional. Por fim, o terceiro acordo ocorreu em decorrência de um protesto das empresas contra uma redução arbitrária do imposto de importação de veículos. Assim, governo e empresas acordaram uma redução gradual de 32% em 1995 para 20% em 2001, além da depreciação sobre a importação de bens de capital.

Os acordos buscaram uma relação entre Estado e empresas mais cooperativa, o que foi alcançado até o terceiro acordo, quando, unilateralmente, o governo brasileiro



reduziu as alíquotas de importação. Apesar de serem uma experiência mais democrática que o GEIA, por exemplo, garantindo voz aos empresários e aos trabalhadores, houve uma desconexão entre a política macroeconômica e as metas das Câmaras, na medida em que a abertura e a facilitação das importações impactavam de sobremaneira o setor produtivo. Apesar de o governo ter cumprido sua parte na redução dos tributos, as empresas nem sempre atingiram as metas acordadas. Por exemplo, as metas de produção, de aumento real dos salários e de manutenção do número de empregos não foram cumpridas. As metas de produção de 1,2 milhão de veículos em 1993, 1,35 milhão em 1994 e 1,5 milhão em 1995 foram atingidas, mas a meta de produção para o ano de 2000, de 2 milhões de veículos, ficou abaixo do esperado, inferior, inclusive à produção de 1995. Do mesmo modo, somente durante os anos dos acordos setoriais, o número de empregos nas montadoras foi reduzido em quase 7 mil entre 1994 e 1995, enquanto nas fornecedoras a redução foi de 22 mil vagas no mesmo período.

Houve o aumento da concorrência, com o setor montador se tornando deficitário de 1995 a 2001 e o fornecedor de 1997 a 2002, prejudicando principalmente os trabalhadores e as fornecedoras de capital nacional, que atravessaram um processo agressivo de desnacionalização. Assim, sem a presença de uma instituição forte em termos de monitoramento e punição das empresas e sem uma estratégia mais coesa do governo, a política mal pôde conter os danos causados pela abertura no setor automotivo, em especial para as fornecedoras de capital nacional (ANDERSON, 1999, SAKER, 2006).

Em seguida, no governo FHC, foi lançado o NRA, com duração entre 1996 e 1999. O regime foi uma política de redução do imposto de importação sobre bens de capital, carros completos, peças, componentes e matérias primas, em relação à produção no país. Seu objetivo era ter as montadoras como carro chefe da modernização e da reestruturação industrial do Brasil, além da consolidação do Mercosul, do fortalecimento dos processos de fusões e aquisições e da meta quantitativa de 2,5 milhões de veículos a serem produzidos em 2000. O regime se valeu do legado desenvolvimentista, como o BNDES para o financiamento dos novos investimentos, e garantiu incentivos adicionais para a dispersão geográfica do setor para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No NRA, 16 montadoras e 150 fornecedoras participaram.

Como consequência, ocorreu uma guerra fiscal entre os estados para a instalação local das empresas. Os estados ofereceram incentivos crescentes às empresas,

englobando inicialmente a doação de terreno, criação de infraestrutura física e jurídica e a isenção de impostos, que gradualmente foram ampliados, sendo incluídos ainda investimentos dos estados e incentivos federais. Ademais, no período ocorreu a redução do número de empregos e o aumento das importações e as empresas não alcançaram as metas quantitativas. Em 2000 o setor produziu pouco mais de 1,6 milhão de veículos, longe da meta de 2,5 milhões e, entre 1996 e 1999, o número de empregos nas montadoras declinou de 111 mil para 94 mil; e 192 mil para 167 mil nas fornecedoras.

O capital nacional no setor fornecedor, que em 1994 representava 52,4% do faturamento e 52% do investimento, passou a representar 24,4% do faturamento e 14,1% o investimento em 2002. Assim, num cenário de predomínio da ideologia neoliberal e de uma baixa articulação entre as esferas do governo, o NRA representou retrocessos, em especial para o capital nacional, e a predação dos interesses públicos pelas empresas de capital estrangeiro (ARBIX, 2000 e 2002, ALVES, 2001, DULCI, 2002, BELEIRO JR., 2012).

Deste modo, as políticas engendradas para o setor automotivo na década de 1990 não atingiram todos os seus objetivos. Após o Terceiro Acordo Setorial, a relação entre o governo e as empresas passou a ser menos cooperativa e, da mesma forma, ocorreram alterações no relacionamento entre as empresas montadoras e fornecedoras, que passou a se basear mais em objetivos de curto prazo e nos preços de mercado. Contudo, ambas as políticas foram favoráveis para as montadoras multinacionais, no sentido em que permitiu a importação de bens de capital e de peças e componentes para sua modernização, prejudicando consideravelmente o setor fornecedor instalado no país, onde havia presença de capital nacional, que não recebeu uma atenção específica. Do mesmo modo, ainda no governo Itamar (1992-1994), houve incentivo à expansão da produção de carros de passeio populares, que logo em 1995 se tornaram 53% da produção. Porém, as políticas não forneceram às empresas instrumentos e mecanismos de coordenação, assim como foram incapazes de contornar os efeitos provocados pela abertura sobre o capital nacional ainda presente no setor fornecedor.

Tal qual no Brasil, transcorreram alterações políticas, econômicas e sociais na China. A morte de Mao Tsé-Tung, em 1976, abriu uma janela de oportunidade para

setores reformistas dentro do PCC. A partir de 1978, iniciou-se um período de reformas, compreendido em três fases, em que a primeira teve término na década de 1990 e a segunda em 2001, quando o país conseguiu seu acesso à OMC.

Durante a primeira fase de reformas, entre 1978 e 1992, Deng Xiaoping exercia sua influência através das presidências da Comissão Militar Central e da Comissão Consultiva Central. Hu Yaobang foi Secretário Geral do Partido entre 1981 e 1987, sendo sucedido por Zhao Ziyang, entre 1987 e 1989, que também acumulava o cargo de Primeiro Ministro entre 1980 e 1988. No campo político, foram estabelecidos mandatos, rotação de cargos, a possibilidade de voto em lideranças locais e a descentralização orçamentária e tributária em favor dos governos provinciais. Apesar da descentralização, o governo central reteve alguns controles macroeconômicos, como sobre a entrada do IDE e o domínio sobre setores estratégicos. Já no campo econômico, as estatais foram gradualmente orientadas para um funcionamento aos moldes sistema de mercado, como a produção com base na oferta e na demanda; a possibilidade de falência; a adoção de critérios de desempenho, lucratividade e produtividade; e a possibilidade de demissão dos trabalhadores. Abandonava-se o *big push* em direção a uma menor intervenção estatal e maior atuação do mercado.

O episódio da Praça da Paz Celestial reduziu o ritmo de reformas, tendo as lideranças sido substituídas. Li Peng assumiu o cargo de Primeiro Ministro a partir de 1988, enquanto Jiang Zemin se tornou o Secretário Geral do PCC a partir de 1989. Deng Xiaoping, Li Peng e Jiang Zemin retomaram o processo reformista, chamado de segunda fase de reformas, entre 1993 e 2001, desta vez através de uma nova abordagem, inaugurando o socialismo com características chinesas (SAIC, 2001, NAUGHTON, 2006).

Enquanto na primeira fase de reformas, entre 1978 e 1992, predominou a coalizão favorável à liberalização de mercado – encabeçada por Deng Xiaoping e Zhao Ziyang -, mas ainda com forte resistência de setores tradicionais do partido, durante a segunda fase de reformas, as vertentes internas ao PCC favoráveis às políticas industriais setoriais ganham maior proeminência, com a defesa de campeãs nacionais, foi lançado o Catálogo de Orientação do Investimento Estrangeiro e o governo manteve o controle macroeconômico e a proteção de setores estratégicos (HEILMANN; SHIH, 2013).

As reformas nas estatais visaram à ampliação da produtividade e ao aprimoramento da gestão. Principalmente a partir da década de 1990 foram iniciadas as

privatizações de empresas estatais de menor porte e localizadas em setores pouco estratégicos para o Estado. Em paralelo, para combater o dilema de atraso tecnológico chinês, o governo autorizou um maior intercâmbio com o exterior, permitindo a entrada do IDE, condicionado às *joint ventures*.

Todo este processo reformista foi articulado inicialmente através de experimentações limitadas territorialmente, visando a manutenção da estabilidade e do poder do partido. Uma vez verificado sucesso, a medida era aplicada por todo o país, mas ainda assim, condicionada e adaptada às características locais.

Para o setor automotivo, a primeira fase das reformas teve como resultado o aumento rápido das importações, principalmente de carros de passeio, passando de 16 mil veículos em 1982 para mais de 300 mil em 1985. Por esta razão, o governo adotou a estratégia de *joint ventures* para o setor, em que a China trocava o acesso ao seu mercado interno potencial por tecnologia estrangeira (HARWIT, 2001, THUN, 2006, CHIN, 2010).

Em sua estratégia, a China desejava a entrada das montadoras japonesas, uma vez que eram os veículos mais importados.<sup>218</sup> Todavia, diante recusa destas empresas, foi possível que a AMC, a Peugeot e a VW entrassem no mercado chinês. Enquanto as *joint ventures* compostas pela AMC e Peugeot fracassaram, a Shanghai-Volkswagen prosperou com o auxílio dos governos locais e central e com o comprometimento da VW, da SAIC e das fornecedoras locais.

Como resultado desta primeira onda de *joint ventures*, o governo observou que, embora tenha aumentado a produção, o *know-how* e a expertise administrativa, não se alterou a estrutura industrial, marcada pela dispersão geográfica, pela desorganização burocrática e pelas baixas economias de escala.<sup>219</sup> Ademais, as *joint ventures* não transferiram a quantidade de tecnologia pretendida pelo governo e foram intensificados os problemas de coordenação entre o governo central e local, como visto nos casos da Beijing Jeep e da Guangzhou Peugeot (THUN, 2006). Contudo, alguns avanços foram observados no setor fornecedor, graças ao desenvolvimento de relações mais cooperativas na municipalidade de Xangai, principalmente devido à estrutura

---

<sup>218</sup> Tanto no Brasil quanto na China, os governos desejavam atrair empresas multinacionais específicas, mas não receberam a resposta positiva inicialmente. No primeiro, Ford e GM se recusaram a entrar no segmento de carros de passeio durante o GEIA, enquanto na segunda, foram as montadoras japonesas que recusaram. Como resultado, estes mercados foram, inicialmente, dominados pela VW.

<sup>219</sup> Como vimos na figura 2.1, em 1984 ocorreu um novo salto no número de montadoras na China, passando de cerca de 60 para quase 120.

proprietária chinesa ser marcada pelos grupos automotivos que possuem montadoras e fornecedoras em seu interior.

Diante deste diagnóstico, o governo buscou reorganizar as empresas em grandes grupos empresariais, reforçou as exigências nos contratos de *joint venture* – como os instrumentos e a tecnologia a ser transferida – e lançou a Política de 1988. Inicialmente, a Política de 1988 tinha como objetivo priorizar as três grandes montadoras chinesas, FAW, Dongfeng e SAIC, e suas *joint ventures*. Entre seus objetivos estavam a concentração do setor, a limitação da entrada de novos *players*, o fortalecimento das economias de escala, a escolha de campeões nacionais, a meta de 40% de carros de passeio sobre a produção total em 2000 e o estabelecimento de taxas de conteúdo local para o abatimento do imposto de importação.

Porém, a política falhou em uma série de objetivos. O setor não foi concentrado e o número de campeões nacionais teve que ser ampliado para aplacar as demandas de outros setores do partido e do governo, como a inclusão da BJ e da TAIC, por exemplo (CHIN, 2010). Governos locais, tal qual o governo central, elegeram o setor automotivo como pilar de sua economia, o que resultou na elevação de barreiras protecionistas internas, na proliferação das plantas e no aumento dos dilemas de coordenação e de formação de economias de escala.

Tendo em vista a fragmentação do setor automotivo, seu lento desenvolvimento e a duplicação dos investimentos em tecnologia, em 1994, o governo reeditou a política para o setor automotivo, visando incluir certos aprendizados. A Política de 1994 possuía como objetivos consolidar o setor, fortalecer o setor fornecedor nacional, liberar gradualmente a propriedade privada para fomentar o segmento de carros de passeio e desenvolver a P&D endógena. Também, esperava-se moldar o comportamento do IDE no sentido dos objetivos da política, em especial o desenvolvimento das capacidades independentes em design e tecnologia.

Na Política de 1994, o Estado interviria na expansão da capacidade produtiva das empresas em função das vendas e dos gastos em P&D, combinando então o desempenho de mercado com os investimentos estatais. Também foram reeditadas as regras para a formação das *joint ventures*, refletindo o aprendizado anterior com os primeiros empreendimentos. Somente grandes empresas multinacionais seriam permitidas, evitando o que ocorreu com a BJ e, além dos contratos serem mais específicos acerca da transferência de tecnologia, era possível que a empresa chinesa formasse mais de uma *joint venture*, enquanto limitava as montadoras estrangeiras a

duas *joint ventures* que deveriam produzir modelos de carros diferentes. Deste modo, o governo central colocou uma multinacional contra a outra tanto no mercado - forçando maiores transferências de tecnologia -, quanto na formação de contratos com as empresas chinesas - buscando os melhores termos para o país. Também foram incluídas taxas de conteúdo local e criados fundos de exportação (THUN, 2006, CHIN, 2010).

A Política de 1994, assim como a política anterior, fracassou em diversos pontos. Em primeiro lugar, a autonomia dos governos locais impediu a consolidação do setor e as fusões e aquisições que ocorreram exibiram vários problemas de gestão e eficiência. Em segundo, formou-se uma estrutura de *joint ventures* que limitou as transferências de tecnologia, devido aos segredos industriais e à concorrência no mercado mundial (ver Figura 3.1). Em terceiro, dentro das *joint ventures*, as montadoras estrangeiras se responsabilizaram pelos pontos de maior tecnologia e relegaram à parte chinesa apenas as partes de montagem. Por fim, a produção esteve voltada para o mercado interno - não tendo alterações sobre as exportações -, o mercado chinês foi dominado pelas montadoras estrangeiras em *joint ventures* e a meta de 40% da produção ser composta por carros de passeio em 2000 também não foi alcançada, apesar do aumento irrefutável da produção (EUN; LEE, 2002, HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005, TAN, 2013).

Apesar destes resultados, as Políticas de 1988 e a de 1994 tiveram como consequência a formação de um forte setor fornecedor, ainda que tenham sido permitidas a entrada do IDE estrangeiro e a formação de *joint ventures* neste segmento, e foram um importante mecanismo de aprendizado para o governo central em como coordenar os governos locais e o IDE rumo aos seus interesses, como exemplificado pelo caso da formação da SGM, que precisou trazer tecnologia de ponta e estabelecer centros de P&D na China, forçando as concorrentes a realizarem investimentos.

Assim, sobre a trajetória do período de *catching up*, Brasil e China aplicaram uma série de políticas e transformaram seu setor automotivo no período das reformas, entre as décadas de 1970 e 1990. Em ambos houve uma abordagem pró-mercado, ainda que, em comparação com o Brasil, na China isto tivesse alcance limitado, pois apesar de o mercado ter aumentado sua influência, o Estado permaneceu controlando atividades estratégicas. Do mesmo modo, observamos que no Brasil pressões internas e externas se combinaram para a alteração da estratégia de desenvolvimento do país, enquanto na China foi um movimento mais interno às estruturas do Partido e do Estado e, ainda assim, limitado. O Brasil se colocou de forma subordinada aos interesses do FMI e dos

credores internacionais, mantendo sua posição semiperiférica. A China, por seu turno, apesar da reaproximação com os EUA e sua gradual integração ao mercado internacional - se tornando membro do Banco Mundial e o FMI e membro observador do GATT em 1982, que culminou em sua entrada na OMC em 2001 -, também não alterou sua posição na semiperiferia.

Ambos os países dirigiram políticas industriais para o setor automotivo. No Brasil, ao final da década de 1980 se consolidou um modelo tributário que, num contexto de recuo do Estado, promoveu os governos estaduais como seguidores de políticas próprias. Isto resultou na ampliação da guerra fiscal entre os entes federativos para a atração de IDE, com prejuízos para o fisco e para a população, em que as maiores beneficiadas foram as empresas de capital estrangeiro. Na China, algo semelhante ocorreu, pois, devido às reformas, os governos locais passaram a perseguir interesses próprios, indo contra as orientações do governo central, principalmente no que concerne a consolidação da indústria em campeões nacionais, uma vez que a maior parte dos governos locais elevou o setor automotivo como pilar da indústria, erigiu barreiras internas e incentivaram a produção local.

No Brasil, as Câmaras Setoriais e o NRA não foram capazes de estabelecer objetivos de longo prazo e de garantir uma coesão dentro da estrutura burocrática do governo. Deste modo, ficou evidenciada a desconexão entre a política macroeconômica e as orientadas para o setor e, em especial no NRA, e a subordinação da ação do governo aos interesses das empresas de capital estrangeiro. Como resultado, apesar do aumento da produção e da entrada de novos *players*, o setor fornecedor de capital nacional foi ainda mais relegado aos segmentos de menor valor agregado, subordinado aos interesses das montadoras e sistemistas globais e reduzido a uma fração de sua participação anterior.

A China inspirou-se no desenvolvimento dos países do Leste Asiático, ao mesmo tempo em que buscava evitar o que ocorreu com a América Latina. Entre as políticas de 1988 e 1994 podemos observar um nítido aprendizado do governo em moldar as empresas multinacionais em função de seus interesses, ainda que com diversos dilemas. Gradualmente, o governo central entendeu as limitações da transferência de tecnologia e montou um setor fornecedor competitivo, apesar de o mercado nacional ter sido dominado pelas marcas multinacionais. Enquanto as políticas chinesas direcionaram o setor a uma consolidação, no Brasil, o NRA favoreceu a

dispersão geográfica das empresas, principalmente para as regiões de menor industrialização.

No Brasil, a propriedade das montadoras se manteve em relação ao período anterior, embora no setor fornecedor se aprofundou a desnacionalização diante da abertura econômica, da falta de políticas específicas e da alteração no relacionamento interfirmas com o avanço das sistemistas globais, que condicionou às empresas nacionais o fornecimento de peças e componentes às fornecedoras de primeira linha ou se voltarem para o mercado de reposição.

Na China, foi permitida a entrada de capital externo, todavia, condicionada às *joint ventures* para a transferência de tecnologia e *know-how*. Um setor fornecedor dinâmico emergiu graças às relações favoráveis entre empresas montadoras e fornecedoras e destas com as diferentes esferas de governo. Todavia, permaneceram problemas em relação à transferência de tecnologia entre as montadoras estrangeiras e as chinesas nas *joint ventures* e o governo permitiu a entrada do IDE no setor fornecedor, sem exigência de *joint venture*, para fomentar as taxas nacionalização.

Em termos de orientação para o mercado, o setor automotivo brasileiro permaneceu focado no mercado interno, ainda que as exportações tenham se ampliado. A produção de veículos passou de 1,1 milhão em 1980 para 1,6 milhão em 2000, com recorde de produção em 1997 com 2 milhões de veículos (ver Tabela 5.1). Na China, o foco se alterou para a produção de carros de passeio, tal como o Brasil desde a década de 1950, para atender o mercado interno em expansão, pois o consumo de bens passou a ser entendido como fundamental para a legitimidade do partido. O crescimento da produção foi de 222 mil unidades em 1980 para 2 milhões em 2000, superando a produção brasileira a partir de 1998 (ver Tabela 5.1). Em termos de exportações, o Brasil era superior à China, exportando em média 270 mil unidades entre 1981 e 2000, enquanto a China exportou menos de 10 mil unidades anuais no mesmo período (ver Tabela 5.2). Outra diferença notável se deu em relação à proporção de carros de passeio produzidos em ambos os países. Enquanto no Brasil este índice se manteve praticamente inalterado entre 1980 e 2000, com cerca de 80% da produção, na China a participação dos carros de passeio passou de 2,4% em 1980 para 29% em 2000. Em relação ao PIB, enquanto o Brasil cresceu de 507 bilhões de dólares em 1980 para 774 bilhões em 2000, a China passou de 216 bilhões para 1,4 trilhão no mesmo período, ultrapassando o Brasil em 1992 (ver Gráfico 5.1).



Em ambos os países emergiram dilemas semelhantes na virada do século XXI. O crescimento das desigualdades regionais, das desigualdades sociais, dos problemas ambientais e de mobilidade urbana serão problemas comuns aos dois países, assim como o desenvolvimento de tecnologia endógena. Na próxima seção, pretendemos abordar como Estado, políticas e setor reagiram a estes dilemas.

	Brasil		China		
Estratégia de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neoliberalismo</li> <li>• Estado voltado para o controle macroeconômico (inflação), políticas industriais em segundo plano</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialismo com características chinesas</li> </ul>		
Políticas Industriais (e Comerciais)	Câmaras Setoriais	NRA	Joint ventures	1988	1994
• Objetivos, metas e instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redução dos impostos e do lucro das empresas para o aumento das vendas</li> <li>-Metas de produção</li> <li>-Aumento dos salários e empregos</li> <li>-Ampliação dos prazos de financiamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redução do imposto de importação para a modernização e reestruturação industrial e ampliação do IDE</li> <li>-Metas de produção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Transferência de tecnologia e know-how produtivo pelo acesso ao mercado</li> <li>-Taxas de conteúdo local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Manutenção da política de joint ventures</li> <li>-Formação de campeãs nacionais, consolidação do setor</li> <li>-Metas de produção</li> <li>-Taxas de conteúdo local pela redução do imposto de importação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Manutenção da política de joint ventures</li> <li>-Formação de campeãs nacionais, consolidação do setor</li> <li>-Metas de produção</li> <li>-Taxas de conteúdo local pela redução do imposto de importação</li> <li>-Aumentar o consumo privado</li> </ul>
• Mecanismos exclusivos para supervisão/punição	Não	Não	Sim, governo central regulando a entrada do IDE e analisando os resultados para a atualização da política.	Sim	Sim
• Alcançou seus resultados?	-Em parte, os termos sobre salários e empregos não foram alcançados	-Em parte, metas de produção não foram atingidas	-Apenas relativamente na SVW.	-Não, mas iniciou o processo de modernização das empresas, inclusive a tecnológica	-Não, mas deu continuidade à formação de capacidades no setor fornecedor.

Relação entre governo federal/central e estadual/local	-NRA: Guerra Fiscal entre os estados da federação, novos investimentos em regiões sem tradição no setor automotivo	Conflitiva: -Joint-ventures: governo locais favorecendo interesses próprios – e até das multinacionais. Elevação de barreiras protecionistas internas -1988: pressões burocráticas afetaram a escolha das campeãs nacionais Governo central buscando moldar o comportamento dos governos locais -Apesar de não conseguir moldar completamente os governos locais, o governo central exercia controle sobre a nomenclatura e a entrada do IDE, de todo modo, foram ampliados a produção e o consumo interno
Relação entre governo e empresas	-Câmaras Setoriais: até o segundo acordo cooperativas, modelo tripartite -NRA: os estados se subordinaram aos interesses das multinacionais	-Conflitiva: governo central procurando ampliar a transferência de tecnologia e moldar o comportamento das multinacionais, que ofereceram resistência -Empresas multinacionais utilizando o lobby -A partir da SGM: governo central atingiu seu objetivo de aumentar os investimentos em tecnologia das joint ventures, com a instalação de centros de P&D e modelos de última geração
Relação entre as empresas	-Câmaras Setoriais: cooperação entre montadoras e fornecedoras, mas relação baseada no mercado -Abertura econômica e sistematistas globais -Consórcio Modular -Desnacionalização do setor fornecedor	-Conflitivas: resistência das multinacionais estrangeiras em transferirem tecnologia para as empresas chinesas -Abandono da produção independente pelas montadoras estatais -Transbordamento de capacidades para as fornecedoras – formação de um setor dinâmico na região de Xangai
• Propriedade do setor	Montadoras: multinacionais Fornecedoras: forte desnacionalização	-Montadoras: empresas estatais e joint ventures -Fornecedoras: empresas estatais, joint ventures e de propriedade estrangeira -Crescimento das joint ventures no setor montador e fornecedor,
• Foco da produção	-Carros de Passeio, especialização em carros populares  -Mercado interno -Produção total: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1979: 1,1 milhão</li> <li>• 2002: 1,79 milhão</li> </ul>	-Gradualmente ampliou a produção de carros de passeio com a regulamentação da propriedade privada -Mercado Interno -Produção total: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1979: 185 mil</li> <li>• 2002: 3,25 milhões (superou o Brasil em 1998)</li> </ul>

	<p>-Participação dos carros de passeio na produção</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 1979: 81,3%</li><li>• 2002: 85,1%</li></ul> <p>- Exportações de veículos</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 1981: 212 mil</li><li>• 2001: 390 mil</li><li>• Recorde em 1997: 416 mil</li></ul>	<p>-Participação dos carros de passeio na produção</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 1979: 2,2%</li><li>• 2002: 30% (meta de 40% na Política de 1988)</li></ul> <p>- Exportações de veículos</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 1981: 726</li><li>• 2001: 26 mil</li></ul>
--	--	---

### 3- AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DO SÉCULO XXI E O SETOR AUTOMOTIVO NO BRASIL E NA CHINA

Como vimos no Capítulo IV, ao final da década de 1990, evidenciaram-se os limites do neoliberalismo e a incoerência dos resultados prometidos. Assim, emergiram as políticas de viés novo desenvolvimentista e as políticas industriais explícitas na agenda pública. Entretanto, a retomada da política industrial enfrentou limitações na sua capacidade de intervenção no mercado e teve suas práticas clássicas, como o protecionismo e a substituição de importações, questionadas ideologicamente e teoricamente, além de agora ser necessário levar em conta os acordos multilaterais e bilaterais e a presença das agências internacionais, como o Banco Mundial e o FMI (ver Capítulo I). As políticas da década de 2000 em diante são reflexos destas limitações, tiveram como a maioria de suas medidas voltadas para a redução de custos, geração de competitividade, ampliação da inovação e dos gastos em P&D e promoção do *catching up*.

No Brasil, os desequilíbrios causados por uma possível vitória de Lula nas eleições de 2002, obrigaram o governo a sinalizar uma série de continuidades com a gestão de FHC, como os acordos com o FMI e a manutenção do tripé macroeconômico. Assim, o início do governo Lula (2003-2010) esteve condicionado a manter a política econômica do governo anterior para reverter os danos causados na inflação e no risco-país. Contudo, ocorreram melhorias nos contextos externo – como o crescimento da demanda por *commodities* – e interno – como a redução da inflação, do risco-Brasil e dos juros. Estas melhorias possibilitaram uma estratégia de desenvolvimento baseada na ampliação do consumo interno por via do aumento do número de empregos, do salário real e do salário mínimo (CARVALHO, 2018).

Assim, no governo Lula ocorreu um alinhamento entre os setores desenvolvimentistas da sociedade, incluindo setores do capital produtivo e da academia, que passaram a pressionar por políticas industriais ativas. Em 2006, quando Palocci é substituído por Mantega no Ministério da Fazenda, aprofunda-se a série de medidas desenvolvimentistas, com o aumento do investimento do Estado e do consumo (DINIZ, BOSCHI, 2003, SINGER, 2015, IANONI, 2016).

Em 2010, Dilma venceu as eleições presidenciais, se reelegendo em 2014. Dilma governou entre 2010 e início de 2016, quando se iniciou o controverso processo de impeachment. Em seu mandato, a presidenta optou por uma estratégia de oferecer

maiores incentivos ao setor privado, por meio de medidas de política fiscal, monetária e creditícia, visando ao desenvolvimento industrial. Contudo, a série de conjunturas internas e externas afetou o desempenho de seu governo, com a queda no preço das commodities e os efeitos da segunda fase da crise internacional de 2008, somados aos efeitos das Jornadas de Junho e da Operação Lava-Jato, para ficarmos em poucos exemplos. Tal conjuntura afetou seu governo, propiciou sua queda e a ascensão de uma pauta neoliberal ao centro do poder.

De todo modo, entre 2003 e 2012, Durante os governos de Lula e Dilma foram realizadas três políticas industriais, a PITCE, o PDP e o PBM, e um novo regime para o setor automotivo, o Inovar-Auto. O setor automotivo brasileiro foi alvo das políticas industriais, tendo realizado pedidos favoráveis às políticas (ANFAVEA, 2007) e estando ativamente ligado à PDP e ao Inovar-Auto (BRASIL, 2008, 2011b e 2012b).

A PITCE, extremamente influenciada pelas políticas industriais do Leste Asiático, optou pela escolha de setores e campeões nacionais; teve foco na inovação, o que mitigou críticas de setores liberais; e utilizou diversos instrumentos, como a atualização dos marcos regulatórios e a criação de linhas de crédito e fundos, com o objetivo de formar grandes empresas nacionais inovadoras e com capacidade de competir no mercado internacional. As multinacionais foram incluídas na estratégia, desde que estivessem propensas a desenvolver P&D no país e a exportar. O Estado, que havia passado anos sem realizar políticas industriais, precisava reaprender a construir instrumentos eficazes e em diálogo com o setor produtivo e agências governamentais. Desta forma, surgiram o CNDI e a ABDI, que procuraram, sem muito êxito, garantir a coordenação entre as diferentes instâncias estatais e as empresas (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Por fim, a política buscou estar em acordo com as necessidades de cada setor, elaborando instrumentos distintos em função de cada objetivo. Além dos marcos regulatórios, procurou-se aproximar as empresas das instituições de pesquisa e universidades, atualizar e melhorar as agências governamentais de patentes – INPI - e padronização – INMETRO -, e utilizar das instituições do período de *catching up* para o financiamento, como o BNDES. Os setores escolhidos pela PITCE foram os bens de capital, softwares, fármacos e semicondutores, havendo atenção ainda para as áreas portadoras de futuro, como a biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis (BRASIL, 2003b).

Não obstante, entre os problemas da PITCE, podemos destacar que as metas formaram mais um conjunto de intenções, difíceis de serem mesuradas; as desconexões entre a política industrial e a política macroeconômica e as demais políticas do governo; o reforço à estrutura industrial existente; a ausência de poder amplo ou comando unificado nas agências de coordenação; e a dificuldade de incrementar capacidade inovativa do país. Como pontos positivos, cresceram as exportações e o número de empregos e foram estabelecidos marcos regulatórios importantes, como a Lei do Bem e a Lei de Inovação (ALMEIDA, 2009, LIMA, 2016). O setor automotivo, entre 2004 e 2007 cresceu 15% ao ano, muito em função do mercado interno e graças ao desempenho do governo em reverter o crescimento da inflação e às políticas de transferência de renda. Foi reduzida a defasagem tecnológica e entraram novos *players*.

Na sequência, como sucessora da PITCE, em 2008 o governo Lula lançou a PDP, procurando aprender com os erros e as críticas. A PDP tinha como objetivo ampliar a oferta de produtos, de modo a conter a inflação e as importações; fortalecer a capacidade inovativa das empresas; e fomentar o desenvolvimento das PMEs. As metas, desta vez, foram construídas a partir de um diálogo com o setor produtivo e estabelecidas com critérios monitoráveis. Os instrumentos foram reaproveitados da PITCE e procurou-se integrar a PDP às demais políticas do governo (BRASIL, 2008).

Em sua análise sobre a política, o governo reconheceu os avanços e as limitações da política, destacando os efeitos da crise de finais de 2008. Entre os avanços estavam a ampliação da capacidade de coordenação da utilização dos instrumentos (BRASIL, 2011a). Entre as críticas, se destacaram a ausência de uma liderança no governo para a coordenação, as metas não atingidas, os instrumentos pouco variados, a especialização das exportações nos produtos primários, o baixo uso do poder de compras governamental, a desconexão com a política macroeconômica, a não diferenciação entre empresas de capital nacional e estrangeiro - afetando principalmente o objetivo de desenvolvimento de capacidades inovativas -, e a falta de uma visão de longo prazo e de mecanismos de punição (CANO; SILVA, 2010, GUERRIERO, 2012, BRANDÃO; DRUMOND, 2012).<sup>220</sup>

O setor automotivo, incluído plenamente na PDP, tinha como objetivos conquistar novos mercados para reverter os problemas com as importações. Como desafios estavam a ampliação da capacidade produtiva, a modernização tecnológica, a

---

<sup>220</sup> Segundo Vieira (2017), os mecanismos de coordenação foram subutilizados neste período.

ampliação das exportações e o fortalecimento da engenharia. O governo destinou linhas de crédito, desonerações, acordos comerciais, programas de capacitação de mão de obra e estímulos às exportações e à inovação, abrangendo ainda o segmento fornecedor com a redução de IPI e aumento do capital de giro (BRASIL, 2008).

Contudo, a redução de tributos e as importações de veículos, peças e componentes pelas mesmas empresas que receberam os benefícios, nos levam a questionar as medidas destinadas a um setor extremamente internacionalizado e a não proteção ao setor fornecedor de capital nacional. As metas quantitativas, como produção e exportação, não foram atingidas e foi ampliado o envio de capital às matrizes após a crise de 2008. Ademais, o setor se tornou deficitário. Deste modo, apesar dos instrumentos de incentivo, das metas monitoráveis e da participação das entidades representativas do setor na definição da política, a falta de mecanismos de punição, combinada com a baixa articulação entre o governo e o setor e o impacto da crise de 2008, reduziu a eficácia do PDP.

Em 2011, já sob governo Dilma, foi lançado o PBM, com os desafios de ampliar a inovação e competitividade, com foco no desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. Tal qual na PITCE e na PDP foram utilizados instrumentos de desoneração, de estímulo à exportação, fundos e linhas de crédito. Também foram destinadas medidas de modernização dos marcos regulatórios, ampliação das compras públicas e atração de centros de P&D das empresas estrangeiras.

As metas foram definidas em diálogo com o setor produtivo, que atuaram no Conselho Setorial – órgão responsável pela criação das medidas -; eram monitoráveis; e geralmente tinham como norte o aumento da inovação e dos gastos em P&D, o fortalecimento das PMEs e a diversificação das exportações. Para o setor automotivo, as metas se voltaram principalmente para as fornecedoras, onde predominava o capital nacional (BRASIL, 2011c). Assim, nestas três políticas, apesar de não terem alcançado todos os seus objetivos, observamos que havia interesse do governo na ampliação das capacidades de inovação do país e incluindo os aprendizados obtidos com as políticas anteriores, como a possibilidade de correção ao longo da vigência da política, o maior diálogo com o setor produtivo e melhorias no sistema de coordenação. Entre as críticas ao PBM se destacaram os instrumentos pouco inovadores, o baixo uso do poder de compras públicas, a desarticulação com a política macroeconômica e a ausência de uma estratégia de longo prazo (ALMEIDA, 2011, ARBIX, DE NEGRI, 2015).



Como desdobramento do Plano, em 2012 foi lançado o Inovar-Auto, voltado para o setor automotivo, com foco em redução das emissões de poluentes e do consumo de combustíveis, ampliando a inovação do setor e a proteção ao meio ambiente. Os objetivos da política eram atrair o investimento e estimular as capacidades inovativas do setor, com atenção especial para o setor fornecedor. O Inovar-Auto estabeleceu metas quantitativas e monitoráveis de investimento em P&D, engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores; e de ampliação do número de etapas fabris realizadas no país, que seriam verificadas anualmente para a renovação da licença ao programa. Como contrapartida, as empresas ganhavam crédito presumido e desconto no IPI em acordo com seus avanços; enquanto punição, as empresas que falhassem em cumprir as metas seriam multadas em acordo com a distância da meta (BRASIL, 2012b). Deste modo, percebemos que o Inovar-Auto foi muito mais organizado em termos de metas, monitoramento e punição que as demais políticas. Todas as metas foram cumpridas, sendo superadas em alguns casos.

Contudo, entre os problemas do Inovar-auto se destacaram as metas pouco ousadas, no sentido em que anos antes do fim do programa, diversas empresas já as tinham superado, a inclusão de atividades que não eram necessariamente inovativas em gastos em P&D, a descoordenação entre o programa e o regime macroeconômico, o curto prazo da política, a ausência de reformas estruturais e o crescimento das importações (LEÃO; GOULART, 2012, LIMA, 2016).

Por ser um setor internacionalizado, as respostas às políticas do governo dependem de um centro decisório que se encontra nas matrizes das subsidiárias. Deste modo, o destino do setor automotivo brasileiro acaba sendo influenciado pelo exterior. Apesar de seu peso no PIB, o setor se especializou em carros de passeio populares, limitou seus destinos de exportação e ampliou as importações de veículos, peças e componentes devido às estratégias operacionais das montadoras multinacionais, como a complementação produtiva entre Brasil e Argentina. Assim, num contexto de declínio das exportações, cada vez mais o setor se tornou dependente do mercado interno, com veículos de pouca tecnologia embarcada, alto preço e baixa penetração no mercado externo.

Entre 2003 e 2012, em parte devido às políticas de Lula e Dilma, ocorreu um estancamento na desnacionalização do setor fornecedor de capital nacional, que ampliou os recursos destinados investimento, mas ainda permaneceu dependente das empresas estrangeiras. Contudo, como atestou De Negri (2010), 62 fornecedoras instaladas no

país possuem liderança tecnológica no setor automotivo, sendo responsáveis por introduzir novos produtos e processos produtivos, e são eficientes e competitivas internacionalmente. Porém, em sua maioria, se constituem de capital externo. As empresas de capital nacional, geralmente, se enquadraram como fornecedoras de terceiro nível, pouco competitivas e exportadoras.

Em termos de P&D, apesar do notável desenvolvimento dos veículos *flex*, uma das principais vantagens comparativas do Brasil, o setor se especializou na produção de veículos pequenos ou compactos e seus componentes, principalmente motores e suspensão, de baixa inserção no mercado externo. Por fim, a produção de veículos, peças e componentes, apesar de concentrada nas regiões Sudeste e Sul, passou a ser realizada em estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tal qual o Brasil, a China também atravessou por importantes mudanças desde finais da década de 1990. Com a ascensão de Hu Jintao, como Secretário Geral do PCC em 2002, e Wen Jiabao, como Primeiro Ministro do Conselho de Estado em 2003, a coalizão a favor de uma maior intervenção estatal na economia e de formulação de políticas industriais trans-setoriais chegou ao centro do poder chinês, enquanto a nação entrou em sua terceira fase de reformas, com o acesso à OMC em 2001. Como vimos, este processo de entrada na OMC levou muitos atores chineses, de políticos a burocratas, passando pelas empresas estatais e *joint ventures*, a questionarem o impacto das importações sobre a China. Contudo, o acordo garantiu um tempo de adaptação às mudanças, com queda gradual das importações e das taxas de conteúdo local e com a entrada de novos *players* nacionais e internacionais (HARWIT, 2001, THUN, 2006, HEILMANN; SHIH, 2013). Para o setor automotivo, os temores eram o aumento das importações e as alterações na Política de 1994, com o crescimento da competição, a necessidade da modernização do setor e o fim da discriminação entre produtos nacionais e importados (CHIN, 2010, McCALEB, 2015).

Contudo, entre 2002 e 2012, o desenvolvimento de capacidades tecnológicas endógenas foi colocado como prioridade e, dentro do consenso estruturado, o governo foi capaz de direcionar as políticas neste sentido, como nos Planos Quinquenais – a partir do 11º chamados de Diretrizes Quinquenais -, e nas políticas setoriais de 2004, 2009 e 2012 (CHEN; NAUGHTON, 2013).

Dentro dos Planos Quinquenais, em especial o Décimo Primeiro e o Décimo Segundo, além do desenvolvimento tecnológico, as políticas priorizariam o combate às desigualdades sociais e regionais e deram maior atenção às questões ambientais, procurando desenvolver uma sociedade harmoniosa (CHINA, 2015l, 2015m). No setor automotivo estas orientações se refletiram no maior desenvolvimento tecnológico, inicialmente objetivando a redução das emissões e, posteriormente, o desenvolvimento de carros de novas energias; a criação de marcas próprias pelas empresas nacionais, visto que o mercado chinês foi dominado pelas marcas estrangeiras produzidas nas *joint ventures*; e a ampliação das exportações. O setor fornecedor também foi alvo dos planos, uma vez que houve orientação para a produção de peças e componentes para os veículos de novas energias.

Em paralelo aos planos quinquenais, o governo lançou três políticas para o setor automotivo. A primeira delas foi a Política de 2004, visando adequar as regulações do setor diante ao novo contexto da OMC e às orientações da gestão de Hu-Wen (2002-2013). Entre os objetivos da política estavam a consolidação do setor, o aumento dos gastos em P&D, a necessidade de forçar as multinacionais a instalarem centros de P&D na China e o desenvolvimento de marcas e propriedades intelectuais próprias.

A política de 2004, como modo de incentivar a consolidação do setor e o desenvolvimento tecnológico, estabeleceu requerimentos mínimos de investimento, elevando a barreira de entrada; padrões de emissões e de eficiência para fomentar a P&D; e manteve o controle do governo central sobre o IDE. Em contrapartida para as empresas investirem em P&D, o governo garantiu dedução dos impostos, fortalecimento das relações entre as empresas e as universidades e institutos de pesquisa, compras públicas e expansão do mercado interno.

Entre os resultados da política ocorreu o rápido crescimento da produção e a entrada de novos *players*, tanto multinacionais quanto nacionais. Todavia, não ocorreu a consolidação devido ao protecionismo local, ainda que tenha havido processos de fusão e aquisição; a média de produção anual de veículos permaneceu baixa; e as empresas estatais e multinacionais, focadas em suas *joint ventures*, pouco investiram em P&D. A exceção foi a atuação das empresas independentes, que agressivamente entraram no mercado nacional, se aproveitando dos resultados das políticas anteriores, como o estabelecimento de um setor fornecedor de nível internacional, e investiram em P&D, no desenvolvimento de marcas e direitos de propriedade intelectual próprias e na exportação de veículos (LUO, 2006).

Em 2009, diante do contexto da crise do ano anterior, o governo lançou uma nova política, com foco na renovação da frota, na ampliação do consumo e na consolidação do setor. A política de 2009 estabeleceu metas quantitativas em produção, participação de carros de passeio e de marcas nacionais no mercado interno, e desenvolvimento de inovação e dos veículos de novas energias, encarados como solução para os dilemas em mobilidade urbana e ambientais. Os instrumentos pouco variaram, consistindo de atualização dos marcos regulatórios, desonerações, subsídios, financiamento e compras públicas.

Como resultados, a produção de veículos foi ampliada, assim como diversas empresas passaram a investir nos veículos de energia alternativa (TAN, 2013). Contudo, mesmo os veículos de novas energias apresentaram problemas de baixa demanda dos consumidores privados, a consolidação do setor não avançou e não foram alcançados os resultados esperados em inovação e exportação. Porém, em termos de produção total de veículos, a China se tornou a maior produtora de veículos do mundo em 2009, representando entre 22 e 23% da produção mundial entre 2009 e 2012.

Três anos depois, em 2012, o governo lançou uma nova política, de longo prazo, visando desenvolver os veículos de energias alternativas (CHINA, 2015n). Há um claro aprendizado entre as políticas de 1988 e 2012, em que, de modo gradual, o governo central compreendeu os meios de moldar o capital externo rumo aos seus objetivos. Certamente, não foi um processo sem problemas e até então, a China não conseguiu atingir plenamente seus objetivos, mas a cada nova política, a cada revisão, ocorreu um passo neste sentido (CHIN, 2010, CHU, 2011, TAN, 2013, McCALEB, 2015).

A partir da política de 2012, ficou claro que o governo desejava utilizar o desenvolvimento dos veículos elétricos como meio de atingir diversos objetivos que constaram nas políticas anteriores, como a consolidação do setor em poucas empresas, competitivas internacionalmente e com capacidade de exportar; o desenvolvimento de inovação, tecnologia, direitos de propriedade intelectual e marcas nacionais no setor montador e fornecedor; e o salto sobre as grandes montadoras multinacionais; tudo isto utilizando fundos do governo, fomentando as relações com as entidades de pesquisa nacionais e fortalecendo o mercado interno, além de dirigir outros incentivos ao setor, como as compras públicas, utilização do sistema nacional de inovação – universidades e institutos de pesquisa –, os créditos para a P&D e a qualificação da mão de obra.

Os resultados desta política não puderam ser completamente analisados, uma vez que seu prazo de encerramento é 2020. Contudo, os dados obtidos apontam que até a política de 2009 o setor automotivo chinês foi marcado pelas baixas exportações; pelo aumento das importações de componentes, principalmente de maior valor agregado; pelo domínio das marcas estrangeiras no mercado interno; e pela dificuldade de desenvolver tecnologias diante da presença das multinacionais e das *joint ventures*, que tendem a empregar os melhores engenheiros chineses em atividades pouco inovativas, atribuir à parte chinesa apenas o setor de montagem e definir a agenda de P&D. Como positivo, entre 2002 e 2012, a China se tornou o maior mercado automotivo e a maior produtora de veículos, atraindo grande quantidade de IDE e gerando milhares de empregos diretos e indiretos no setor. Todavia, o custo desta expansão foi a incapacidade de consolidar o setor, objetivo desde a primeira política de 1988, e o lento desenvolvimento das marcas nacionais, ainda que tenha havido expansão de algumas empresas, como a Chery e a Geely, no mercado externo.

Desde o período de Mao, passando pela era das Reformas e pelo acesso da China à OMC, é inegável que o setor automotivo chinês avançou consideravelmente. Contudo, uma série de desafios se avolumou. Por exemplo, Baker (2007) destacou que apesar do bom desenvolvimento da infraestrutura, estradas e postos de abastecimento, o setor ainda carece de um bom sistema de reparos e serviços, seguros e estacionamentos. Ademais, o sistema de *nomenklatura* e a operação das empresas em acordo com os interesses do PCC prejudicam o desempenho das empresas, podendo resultar na má administração e na corrupção. Para a KPMG (2009), o rápido crescimento mascara diversos problemas, como a produção inferior na cadeia de valor, a natureza de *commodities* dos componentes do setor, a baixa escala de produção e o baixo investimento em P&D.

De acordo com Chin (2010), o governo chinês precisaria desenvolver novos instrumentos para influenciar o setor caso não deseje repetir o mesmo destino da América Latina, apoiando o desenvolvimento e inovação nas empresas independentes e nas estatais com operações independentes, como a FAW e a SAIC. Para Tse, Russo e Ke (2009), um dos maiores desafios é convencer o consumidor, chinês ou não, de aceitar o automóvel “*made in China*”, uma vez que parte dos componentes de todos os automóveis já o são. Com a devida atenção na qualidade e na tecnologia este desafio poderá ser superado caso os veículos atinjam padrões mínimos internacionais. Para nós, são dois os principais dilemas futuros do setor automotivo chinês: a P&D, incluindo

aqui o tema relativo às marcas chinesas, e os dilemas ambientais e de mobilidade urbana.

Dentro do primeiro dilema, a China ainda possui limitações em qualidade, habilidades em design e integração de sistemas e capacidade de gerenciamento, não tendo o país desenvolvido um sistema de inovação endógeno. Tanto as montadoras quanto as fornecedoras possuem desafios em capacidades de P&D e de ampliação da qualidade e segurança de seus produtos. Assim, cabe ao governo políticas na tentativa de contornar tais problemas.

O governo conseguiu forçar as *joint ventures* a lançarem marcas chinesas e criou uma demanda para os veículos elétricos, ainda que esta demanda seja estatal e apresente certos dilemas. As empresas independentes, até então, têm se empenhado na exportação, em especial para os países em desenvolvimento, inclusive contando com operações no Brasil.<sup>221</sup> Até então consideradas as firmas mais dinâmicas do setor, estas empresas vêm passando por transformações nos anos mais recentes, como a formação de *joint ventures* com as empresas multinacionais. Assim, Chin (2010) se questionou até que ponto as empresas independentes são realmente independentes, uma vez que estão se aliando às empresas estrangeiras para o desenvolvimento de produtos. Outra questão é que estas empresas, como a Geely e a Chery, estão exibindo sinais de estagnação, tanto nas exportações quanto na produção, produzindo cerca de 500 mil veículos em 2012, possuem problemas como marcas, segurança e qualidade, áreas nas quais as *joint ventures* levam vantagem por se valerem das parcerias com as empresas estrangeiras, e possuem limitações por seu mercado ser composto por segmentos de mercado de baixa renda, o que afeta o preço final e a lucratividade destas empresas (CHANG, 2016). Já o setor fornecedor possui grandes empresas de capital nacional, que investem em P&D e dominam setores de alta tecnologia e valor agregado, ainda que a maioria das empresas nacionais do segmento seja de pequena escala, incapaz de investir em P&D, voltada para o mercado de reposição e especializada na produção intensiva em trabalho e de menor tecnologia.

Há ainda um intenso debate entre as autoridades acerca da inovação e sua relação com as *joint ventures*. Para alguns dirigentes, menor atenção deveria ser dada

---

<sup>221</sup> Na década de 2000, empresas chinesas entraram no mercado brasileiro, inicialmente através de veículos comerciais leves. A Chery iniciou suas operações em 2009, enquanto a JAC Motors em 2011, ambas realizando grandes investimentos para a criação de linhas produtivas no Brasil e oferecendo veículos com design diferenciado e preços competitivos (BARROSO; ANDRADE, 2012). Contudo, atingidas pelos reflexos da crise de 2008 no Brasil e pela crise política, algumas empresas chinesas abandonaram o mercado brasileiro, como a Geely, em 2016, e a Brilliance (MATSUBARA, 2017).

sobre a nacionalidade dos carros, mas sim enquanto eles estivessem produzidos dentro da China e sendo exportados. Long Yongtu, ex-ministro do Comércio, por exemplo, afirmou que a estratégia de marcas e modelos nacionais estava errada, devendo o país continuar a aprender com as multinacionais e desenvolver competitividade nas exportações. Outros membros do governo, como He Guangyuan, ex-presidente da Conferência Consultiva Popular, por outro lado, afirmaram que a estratégia de *joint venture* não iria automaticamente transformar as capacidades e o aprendizado chinês em tecnologia e administração, e que era preciso desenvolver marcas nacionais (CHIN, 2010).

O segundo grande dilema do setor automotivo chinês é resultado direto de sua própria expansão. O aumento do número de veículos na China tem causado congestionamentos severos e agravado a poluição do ar, especialmente em cidades grandes, como Pequim e Xangai, e resultado em problemas de estacionamento, devido às falhas na infraestrutura (BAKER; HYVONEN, 2011, TANG, 2012). Circularam o mundo as imagens de um dos maiores engarrafamentos ocorridos em outubro de 2015, assim como as medidas de emergência realizadas pelo governo para reduzir a poluição do ar em Pequim durante os jogos olímpicos de 2008 (G1, 2018, UOL, 2018).

Assim, cremos que as políticas do governo têm como objetivo trabalhar nestes dois dilemas. Desde a política de 2004, observamos uma mudança de postura com o governo focando no segmento de novas energias. O desenvolvimento de tecnologia, marcas próprias e capacidades neste setor pode, em um único movimento, contornar os problemas destacados de baixa inovação, de problemas ambientais e urbanos e consolidar o setor em empresas maiores e mais competitivas internacionalmente.

Na comparação entre as variáveis da trajetória das políticas e de seus resultados no Brasil e na China, a partir do século XXI, identificamos uma série de semelhanças e divergências. Em ambos os casos, ao menos no discurso e nas políticas, notamos certa priorização ao combate às desigualdades sociais e a uma maior atenção ao desenvolvimento de políticas industriais. Neste período, Brasil e China se destacaram como países emergentes dentro do grupo BRICS e sofreram menos com os impactos da primeira onda da crise de 2008. O PIB do Brasil passou de 818 bilhões de dólares para 1.172 trilhões entre 2003 e 2012, com crescimento médio de 3,8%, enquanto o da China, no mesmo período, saltou de 1,850 trilhões para 4,562 trilhões, com crescimento anual médio de 10,5%, se tornando a segunda maior economia do mundo (ver Gráfico 5.1). O Brasil, ainda na semiperiferia, procurou uma postura mais independente, se

aproximando dos BRICS, da América Latina e da África, ao mesmo tempo em que cultivava relações com os EUA e a União Europeia. A China, por seu turno, se tornou uma das maiores economias do mundo, se posicionando estrategicamente em uma série de questões geopolíticas, como investidora na África, nas disputas territoriais sobre o Mar da China e na expansão espacial.

Em termos das políticas industriais, o governo brasileiro exibiu um aprendizado crescente, apesar da permanência de certos dilemas desde a PITCE, como a baixa variedade de instrumentos e a desconexão entre a política macroeconômica e a industrial, que, como vimos no capítulo IV, estavam condicionados às restrições externas, como os acordos bilaterais e a presença da OMC, e internas, como a necessidade de se ampliar o escopo das políticas para garantir sua base de sustentação. Em relação à PITCE, a PDP avançou com o lançamento de metas monitoráveis, apesar do setor automotivo não ter sido capaz de atingi-las. Já no Inovar-Auto, o setor superou as expectativas, em parte devido às metas terem sido menos ousadas e mais flexíveis.

Desde a PITCE, o governo Lula (2003-2010) pareceu ter entendido a importância de agências que regulassem a relação entre o setor público e privado, criando a ABDI e o CNDI. Existem críticas em relação à atuação destas instâncias, embora houvesse algum diálogo entre as agências e as demandas do setor produtivo, principalmente na PDP e no Inovar-Auto. Neste, além dos incentivos, foi estabelecido um sistema de punição para as empresas que descumprissem as metas. Deste modo, observamos que, se por um lado o governo dotou as políticas de incentivos, contrapartidas, metas e mecanismos de fiscalização e punição, por outro, as metas foram tímidas e as políticas não conseguiram alcançar objetivos mais contundentes em termos de alteração nas cadeias de valor ou diversificação dos destinos das exportações.

Na China, do mesmo modo, ocorreu um aprendizado em cada nova política. Progressivamente, entre as políticas de 1988 e 2012, o governo aprendeu a moldar as empresas multinacionais em função de seus interesses em inovação e desenvolvimento tecnológico, culminando no desenvolvimento de marcas nacionais pelas *joint ventures* e dos veículos de novas energias, ainda que apresentando falhas, tais como as dificuldades de consolidar o setor em um número menor de empresas, os limites de transferência de tecnologia nas *joint ventures* e os problemas de qualidade e segurança de seus produtos.

A partir de 2002, as políticas chinesas refletiram a orientação de Hu-Wen a respeito da construção de uma sociedade harmoniosa, da redução das desigualdades sociais e regionais e da maior preocupação com o meio ambiente. Na passagem do



Décimo Plano Quinquenal para a Décima Segunda Diretriz Quinquenal e da Política de 2004 para a política de 2012, se evidenciaram as tentativas frustradas de consolidação do setor e o crescimento da produção e do consumo interno, com a gradativa orientação ao desenvolvimento de veículos de energias alternativas, em especial os elétricos, que foram alçados a setor prioritário e receberam contornos estratégicos.

No Brasil, as associações do setor, como a Anfavea e o Sindipeças estiveram presentes nas negociações das metas e instrumentos das políticas. Deste modo, podemos classificar as relações entre governo e empresas de cooperativas. As demandas do setor foram negociadas com o governo nas políticas, com o gradual incremento da importância do setor fornecedor em relação aos períodos anteriores.

Já a China, nas relações entre governo e empresas chinesas, o *lobby* foi predominante. As firmas, devido à fraqueza institucional de suas associações, precisaram realizar suas próprias conexões, sendo determinantes o tamanho da empresa e suas relações com os organismos e membros do Estado e do PCC. Como consequência, as empresas estatais possuem menores dificuldades em acessar as agências do Estado, uma vez que possuem sua liderança diretamente indicada pela *nomenklatura*, enquanto que as multinacionais preferem entrar na China por via das *joint ventures* para aproveitar das ligações internas das empresas nacionais, facilitando sua passagem no processo burocrático (HOLBIG, 2006, KENNEDY, 2011b). Entre 2002 e 2012, as relações entre o governo e empresas na China variaram em função da propriedade e do tempo, podendo ser conflitivas num período, como no caso do início das operações da Chery, ou colaborativas, como o protecionismo local existente desde a primeira onda de reformas em 1978, ou a transição da postura do governo central com as empresas independentes a partir de seu bom desempenho exportador.

Em comum, as políticas industriais do Brasil e da China do século XXI, observamos (1) a progressiva atenção ao setor fornecedor, em que o Brasil passou a forçar as montadoras a capacitar as fornecedoras e a localizar as etapas da produção através do Inovar-Auto, enquanto a China focou na ampliação das exportações e no desenvolvimento tecnológico, como materiais leves para veículos elétricos; (2) o incentivo à transferência de centros de P&D das empresas multinacionais; (3) um foco sobre as questões ambientais, utilizando metas de redução de emissões e do desenvolvimento de veículos de energias alternativas para mitigar os efeitos da poluição causada pelos automóveis, ao mesmo tempo em que fomentava o desenvolvimento de P&D; (4) a utilização do mercado interno e de metas de exportação para o

desenvolvimento tecnológico; (5) os instrumentos utilizados nas política, abrangendo desonerações, redução de impostos para a exportação, créditos para a pesquisa e inovação, compras públicas e qualificação de pessoal; e (6) a consulta às empresas ou suas associações na formulação das políticas, como foi o caso do PDP e do Inovar-Auto, mas também dentro do consenso estruturado chinês.

No Brasil, ao contrário do período anterior, não foram identificados nas fontes episódios de guerra fiscal entre os Estados ou mesmo conflitos entre os governos por investimentos. Como vimos no Capítulo IV, apesar de terem sido instaladas plantas nas regiões menos industrializadas do país, como no Norte e no Nordeste, a concentração da produção ainda se manteve no Sudeste e no Sul do país.

Na China, por seu turno, a política de Hu-Wen priorizou o combate às desigualdades regionais entre o litoral e o interior e permaneceu o grande problema de concertação do Estado chinês entre as diretrizes centrais e as ações locais, que se repercutiu na impossibilidade de consolidar o setor. No contexto da entrada da China na OMC, apesar do governo central controlar o IDE, os governos locais incentivaram a entrada de novos *players*, nacionais e internacionais. Contudo, a partir da política de 2009, percebemos que o governo pretende utilizar o desenvolvimento do setor de veículos elétricos para tanto contornar o atraso tecnológico e as disposições contrárias dos governos locais, quanto atingir a consolidação do setor.

Em relação à propriedade do setor, durante os governos Lula e Dilma, entre 2002 e 2012, ocorreu um importante estancamento da desnacionalização do setor fornecedor, que recuperou parte de sua capacidade de investimento e de faturamento. Contudo, as multinacionais mantiveram sua hegemonia no setor montador e nos setores de maior valor agregado do setor fornecedor. Na China, por seu turno, desde a passagem para o século XXI ocorreu a entrada das montadoras independentes, que agressivamente atuaram no mercado doméstico, passando a inovar e a exportar parte de sua produção, culminando na modificação da postura do governo central em relação a elas. Já o setor fornecedor, formou-se um conjunto de grandes empresas competitivas internacionalmente e com capacidade de inovação.

Neste ponto, o dilema chinês não é o mesmo do Brasil. Enquanto este precisaria recuperar o capital nacional e as capacidades do segmento fornecedor, a China, ainda que tenha o mercado interno dominado pelas multinacionais, conservou um grupo de empresas de capital nacional e estatal, tanto no segmento fornecedor, quanto no montador, e procurou direcioná-los para o desenvolvimento dos veículos

elétricos, ainda que suas fornecedoras estejam voltadas para a produção intensiva em trabalho e com foco em componentes de menor valor agregado, importando os demais.

Deste modo, ainda que diversos problemas tenham sido evidenciados, como as dificuldades da inovação em *joint ventures* e o desenvolvimento tecnológico conjunto entre empresas nacionais e estrangeiras, os dilemas chineses são diferentes dos brasileiros, uma vez que neste a falta de proteção ao setor fornecedor desde a década de 1960, a liberalização da década de 1990 e a ausência de montadoras de capital nacional prejudicaram o capital nacional dentro do setor fornecedor, atingido pela desnacionalização e pela incapacidade de investimento em P&D.

Nas relações entre as empresas, ocorreram poucas alterações ao se comparar com o período anterior. No Brasil, a entrada das sistemistas globais e a instalação de plantas sob novos esquemas, como o consórcio modular, acirrou a competição entre as fornecedoras ainda na década de 1990. Na China, por seu turno, as relações entre as empresas variaram, graças à atuação das independentes, que ao mesmo tempo em que cultivaram boas relações com as fornecedoras das *joint ventures*, estabeleceram relações comerciais com outras fornecedoras e enfrentaram conflitos com as multinacionais, com as empresas estatais e com as *joint ventures* devido à violação de direitos de patente intelectual.

Em relação à inovação, o Brasil se voltou para os biocombustíveis no início do século XXI, obtendo resposta positiva do mercado nacional com os veículos *flexfuel*, e para a especialização na produção de carros de passeio populares. Todavia, emergiram dilemas em relação à capacidade de outros mercados absorverem estes tipos de veículos, num contexto em que os demais países se direcionaram para o desenvolvimento de carros elétricos e híbridos, principalmente a partir da segunda década do século XXI. Na China, avanços consideráveis têm sido realizados em termos de instalação de infraestrutura, incentivos do Estado à produção de veículos elétricos, que vão desde isenções às compras públicas. Porém, certos limites foram observados, pois, a despeito de ter inserido metas de produção de carros movidos a energias alternativas, grande parte do consumo é realizado pelo Estado, o que aponta a restrição do mercado doméstico a este tipo de veículos, embora o governo sinalize para as tendências mundiais.

Entre 2003 e 2012, a produção de veículos no Brasil passou de 1,8 milhões para 3,4 milhões de unidades, sendo que os carros de passeio representaram 80,5% da produção. No mesmo período, na China a produção cresceu de 4,4 milhões para 19,2

milhões, atingindo 22,9% da produção mundial de veículos, e tal qual o Brasil, na China, a produção de carros de passeio atingiu a marca de 80.5% do total.

Apesar das críticas e do sucesso limitado, as políticas industriais são sim necessárias, mas precisam estar aliadas às medidas macroeconômicas e regulatórias coordenadas, incentivando a inovação tecnológica e as parcerias entre empresas e institutos de pesquisa (ABRAHÃO; VIERA, 2014, ARBIX; DE NEGRI, 2015). A presença de empresas multinacionais, com centros decisórios no exterior, dificultou a tarefa do Estado brasileiro em moldar o comportamento das firmas em direção aos seus interesses. Entretanto, deve-se aprender com exemplos de sucesso do país e do exterior e aprofundar os caminhos apontados por estas políticas. Os problemas identificados na PITCE, na PDP, no PBM e no Inovar-Auto precisam ser reconhecidos e corrigidos, e ajudam o país em seu processo de aprendizado, sendo preciso melhorar e diversificar os instrumentos e os mecanismos de cobrança de resultados e de punição das empresas.

Atualmente, a indústria nacional atravessa um cenário de deslocamento de suas atividades de modo a priorizar a comercialização em detrimento da fabricação, ou seja, aumentando a importação de matérias-primas, peças e produtos acabados, ao invés de produzi-los ou de recorrerem ao mercado interno. Deste modo, são necessárias medidas mais profundas para reverter tal tendência no setor industrial, que vem perdendo na geração de empregos, principalmente nos postos que exigem maior qualificação (DE PAULA, 2012). Outro agravante é a cultura de inovação nas firmas, com baixo número de empresas que introduziram um produto novo no mercado e baixo número de pesquisadores atuantes em empresas (REZENDE, 2013).

Entre os caminhos apontados estão a elaboração de políticas melhores, o diálogo com o setor produtivo nacional, o desenvolvimento de novos instrumentos, a criação de condições para que os investimentos sejam canalizados na atividade produtiva - enfraquecendo a hegemonia do capital financeiro, que não gera bens e nem empregos -, e a realização de uma reforma tributária justa, tendo em vista as experiências dos demais países para inspiração.

	Brasil				China		
Estratégia de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Novo Desenvolvimentismo</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento social e ambientalmente harmônico – Socialismo com características chinesas</li> </ul>		
Políticas Industriais (e Comerciais)	PITCE	PDP	PBM	Inovar-Auto	2004	2009	2012-2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos, metas e instrumentos</li> </ul>	-Foco na inovação - Formação de campeãs nacionais -Setor automotivo indiretamente incluído -Marcos regulatórios, linhas de crédito	-Inovação, PMEs -Metas monitoráveis em diálogo com o setor produtivo: produção, investimento em P&D e exportação -Mesmos instrumentos da PITCE: desonerações, marcos regulatórios, linhas de crédito	-Inovação, competitividade -Mesmos instrumentos da PITCE: desonerações, marcos regulatórios, linhas de crédito, compras públicas -Metas: principalmente para as fornecedoras: eficiência energética, segurança, exportação	-Redução das emissões e do consumo de combustíveis -Metas quantitativas e monitoráveis em P&D, engenharia e etapas fabris no país	-Consolidação do setor, desenvolvimento tecnológico e de marcas e propriedade intelectual independentes -Redução de impostos e fortalecimento das relações com as instituições de pesquisa	-Consolidação do setor, desenvolvimento tecnológico e de marcas e propriedade intelectual independentes -Redução de impostos e fortalecimento das relações com as instituições de pesquisa Veículos de novas energias	-Consolidação do setor, desenvolvimento tecnológico e de marcas e propriedade intelectual independentes -Redução de impostos e fortalecimento das relações com as instituições de pesquisa -Veículos elétricos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos exclusivos para supervisão/punição</li> </ul>	Sim, porém baixo poder de coordenação	Sim, porém subutilizados	Sim, mas não de punição	Sim	Sim: SASAC, NDRC, Governo Central	Sim	Sim
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcançou seus resultados?</li> </ul>	Em termos. Metas pouco	Não, descompasso	A política foi considerada mais	Sim, porém metas pouco	Em parte, não alcançou a	Em parte, não consolidou o	-

	quantificáveis, desconexão com a política macroeconômica, fraqueza das instituições de supervisão	com a política macroeconômica, crise de 2008, reprimarização da pauta de exportação, queda nas exportações do setor	uma remoção de desincentivos Desdobrou-se no Inovar-Auto,	ousadas	consolidação, lento desenvolvimento das capacidades locais. Aumento da produção e do mercado consumidor	setor e não desenvolveu as capacidades tecnológicas como esperado. Expansão da produção, do mercado interno e das exportações	
Relação entre governo federal/central e estadual/local	-Colaborativa. Aumento dos investimentos do setor automotivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, permanência da região Sudeste como maior produtora				-Conflitiva, tal qual no período anterior.		
Relação entre governo e empresas	-Colaborativa. Participação da Anfavea na PDP e no Inovar-Auto, negociando em conjunto com o governo federal as metas e diretrizes específicas para o setor. -Maior atenção ao setor fornecedor.				-O governo central entendeu como forçar uma multinacional contra a outra no mercado, utilizando desta estratégia na formação de novas <i>joint ventures</i> . -Com o crescimento das montadoras independentes, passou a dar maior atenção a este segmento, que se mostrou mais afinado com os interesses do governo, especialmente de participação no mercado externo Governos locais permaneceram incentivando as atividades das empresas, favorecendo o crescimento da produção -Veículos de novas energias: atendimento às diretrizes do governo central, ainda que artificialmente, como no caso das compras de veículos elétricos		
Relação entre as empresas	-Relações baseadas no mercado -Ampliação da participação das fornecedoras nacionais no faturamento e no investimento				-Relações baseadas no mercado, quando empresas não pertencentes aos grandes grupos estatais -Conflito entre as montadoras multinacionais e as independentes devido à violação de direitos de		

		propriedade intelectual -Setor fornecedor se tornando exportador, porém mais voltado para os segmentos de menor valor agregado
• Propriedade do setor	-Montadoras: multinacionais -Fornecedoras: capital nacional recuperando parte da participação	-Montadoras e fornecedoras: estatais, <i>joint ventures</i> , privadas de capital nacional e privadas de capital estrangeiro (apenas no setor fornecedor)
• Foco da produção	-Especialização em carros populares -Motores <i>flex fuel</i> -Mercado interno  -Produção total: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002: 1,8 milhões</li> <li>• 2012: 3,4 milhões</li> <li>• Recorde: 2010: 3,6 milhões</li> </ul> - Participação dos carros de passeio na produção: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002: 85,0%</li> <li>• 2012: 80,5%</li> </ul> - Exportações de veículos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002: 424 mil</li> <li>• 2006: 842 mil</li> <li>• 2012: 472 mil</li> </ul>	-Aumento da produção total -Aumento da produção de carros de passeio para o mercado interno -Aumento das exportações -Veículos movidos a novas energias -Produção total: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002: 4,4 milhões</li> <li>• 2012: 19,2 milhões</li> <li>• Recorde: 2012</li> </ul> - Participação dos carros de passeio na produção: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002: 33,5%</li> <li>• 2012: 80,5%</li> </ul> - Exportações de veículos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002: 28 mil</li> <li>• 2006: 332 mil</li> </ul>

\*\*\*

Trouxemos, para fecharmos este trabalho, alguns dados relativos ao desenvolvimento recente do Brasil e da China e de seus respectivos setores automotivo. Em termos de PIB, após a crise de 2008, ambos os países exibiram uma boa recuperação. Esta recuperação, no Brasil, foi interrompida pelos desdobramentos externos, mas principalmente internos, como a crise econômica e política que levou ao impeachment de Dilma Rousseff. Entre 2014 e 2016, houve forte retração no PIB do país, que passou de 2,45 trilhões de dólares, para 1,79. A China, por seu turno, manteve altas taxas de crescimento, como podemos observar no Gráfico 5.6, se em 2008 sua economia era duas vezes e meia a do Brasil em termos de PIB, em 2017 passou a ser seis vezes maior.

	PIB do Brasil (bilhões de dólares)	PIB da China (bilhões de dólares)
2008	1.695,824	4.598,206
2009	1.667,019	5.109,953
2010	2.208,871	6.100,620
2011	2.616,201	7.572,553
2012	2.465,188	8.560,547
2013	2.472,806	9.607,224
2014	2.455,993	10.482,372
2015	1.802,214	11.064,666
2016	1.793,989	11.190,992
2017	2.055,505	12.237,700

Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2018).

A respeito do setor automotivo brasileiro, em 2013, ano anterior às eleições, o país atingiu o recorde de produção de veículos, 3,7 milhões de unidades.<sup>222</sup> Mas logo em 2014 houve uma retração de 15% da produção, com 3,1 milhões de veículos produzidos, queda que foi acentuada em 2015, com menos 22% e 2016, com menos 11%. Em 2016, no auge da crise política, o país produziu 2,1 milhões de veículos, mesma quantidade de 2004. Somente em 2017 a produção se recuperou, com 2,6 milhões de unidades, mesmo nível de 2006, mas distante dos anos de 2011-2013. Apenas para compararmos estes níveis com a China - que já havia suplantado o Brasil

<sup>222</sup> O recorde anterior era de 2010, com 3,646 milhões de unidades produzidas. (Ver tabela 5.1)



em quantidade de veículos ao final da década de 1990 e se tornou a maior produtora de automóveis em 2009, com 13 milhões de unidades -, enquanto o Brasil produziu 2,6 milhões de veículos em 2017, a China atingiu a marca de 29 milhões, cerca de 29% da produção mundial neste ano (ver Tabela 5.7).

Outro dado que pretendemos chamar a atenção é sobre o número de empregos do setor automotivo no Brasil. Nas montadoras, entre 2013 e 2014, houve redução de 12 mil postos de trabalho, enquanto nas fornecedoras, no mesmo período, este número chegou a 15 mil. Se compararmos os anos de 2014 com 2016, observamos uma queda ainda mais significativa, com 18 mil postos fechados nas montadoras e 42 mil nas fornecedoras. Ou seja, apenas entre 2013, terceiro ano de governo Dilma, e 2016, ano de seu impeachment no segundo mandato, foram fechados 88 mil postos de trabalho – e ao contrário do governo FHC, quando uma retração no número de empregos também ocorreu, não foi uma retração em função de modernização das plantas (ver Tabela 5.8).

	BRASIL		CHINA	
	TOTAL	VARIAÇÃO	TOTAL	VARIAÇÃO
2011	3.407	0,8	18.418	0,8
2012	3.402	-0,2	19.271	4,6
2013	3.712	9,1	22.116	14,8
2014	3.146	-15,2	23.731	7,3
2015	2.429	-22,8	24.503	3,3
2016	2.156	-11,2	28.118	14,5
2017	2.699	25,2	29.015	1,19

Elaboração própria com base nos dados de OICA (2018).

	Montadoras	Fornecedoras
2011	144,6	229,7
2012	151,6	218,6
2013	156,9	220,0
2014	144,5	204,8
2015	133,1	172,4
2016	126,2	162,2
2017	128,2	n.d.

Elaboração própria com base nos dados da ANFAVEA (2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma variável chave na utilização de empresas multinacionais e do investimento estrangeiro é se as autoridades anfitriãs conseguem assegurar a coerência interna em sua posição de negociação. Isso requer um alto nível de liderança centralizada e coordenação interna para garantir consenso e consistência na posição de negociação do Estado anfitrião e no engajamento das multinacionais ao longo da parceria (CHIN, 2010:235, tradução nossa).<sup>223</sup>

Ao longo deste trabalho procuramos responder as diferenças – e aproximações - entre as políticas industriais para o setor automotivo no Brasil e na China e seus resultados obtidos em três tempos distintos.

O primeiro destes períodos foi o de equiparação, ou *catching up*, iniciado após a Segunda Guerra Mundial, em que foram empreendidas as políticas de efetiva implantação do setor automotivo nesses países. Já o segundo período, apesar de *timings* e ritmos distintos entre Brasil e China, preconizou uma série de reformas pró-mercado, o primeiro na década de 1990 e a segunda ainda na década de 1980. Por fim, no terceiro período, iniciado no alvorecer do século XXI, houve o fortalecimento do papel do Estado em termos de intervenção nos rumos do desenvolvimento econômico. Foi selecionada uma série de variáveis que nos auxiliaram a compreender a trajetória das políticas, escolhas e resultados nestes três tempos, tais como a estratégia de desenvolvimento, a coalizão dominante, as políticas industriais e as relações entre governo federal/central e estadual/local; entre governo e empresas; e internas ao setor.

Concomitantemente, utilizamos o conceito de dependência da trajetória. Este conceito visa ressaltar que as escolhas de política realizadas num determinado momento do passado exercem um poder de constrangimento sobre as políticas posteriores. Deste modo, a trajetória, a sequência e os resultados são extremamente importantes para a compreensão do desenvolvimento das políticas e do setor automotivo nesses países.

Encerrada a Segunda Guerra, Brasil e China empreenderam estratégias de industrialização. No primeiro predominou o nacional desenvolvimentismo enquanto estratégia de desenvolvimento, sustentado por uma coalizão formada por empresários,

---

<sup>223</sup> A key variable in utilizing MNCs and foreign investment is whether the host authorities can ensure internal coherence in their bargaining position. This requires a high level of centralized leadership and internal coordination to ensure consensus and consistency in the negotiating position of the host state, and in engaging MNCs throughout the life of the partnership.

burocratas, classe média e trabalhadores até 1964, quando estes últimos foram excluídos.

Durante este período, o Brasil implementou distintas políticas para o setor automotivo. Durante a vigência do GEIA, entre 1956 e 1964, a relação entre o setor público e privado foram conflitivas, mas permitiram o alcance dos principais objetivos, que eram a instalação do setor via fechamento do mercado, o crescimento das taxas de nacionalização e as metas de produção. O GEIA, possuindo mecanismos de incentivo, supervisão e punição mais claros, possibilitou o desenvolvimento de relações colaborativas entre as empresas montadoras e fornecedoras, uma vez que as primeiras dependiam das segundas para a produção de veículos e crescimento do conteúdo local. O Befiex, por seu turno, foi uma política sugerida pelo setor automotivo e adotada pelo governo Médici em 1972, todavia, resultou na importação de peças e componentes, prejudicando o setor fornecedor nacional. Por fim, o Pró-Álcool, lançado em 1975 durante o governo Geisel, enfrentou resistência inicial das empresas, mas, em decorrência da estagnação do mercado interno, recebeu o apoio do setor.

No período de *catching up* no Brasil, as relações entre o governo federal e o estadual não foram conflitivas. Inicialmente, os investimentos no setor foram concentrados no estado de São Paulo, sendo a FNM no Rio de Janeiro a exceção. Já no regime militar, entre 1964 e 1985, além do controle exercido sobre as eleições indiretas para governador, somente ao final da década de 1970 ocorreu a instalação de montadoras em Minas Gerais e no Paraná, sob protesto do Sindipeças e das montadoras multinacionais instaladas em São Paulo. Sem dúvidas, a entrada prematura das empresas multinacionais no setor montador, ainda durante o GEIA, visando atender à demanda de uma elite e classe média de baixo teor nacionalista, foi um dos fatores determinantes para o desenvolvimento futuro da indústria automotiva brasileira. Entre os governos de Castello Branco e Costa e Silva, as montadoras de propriedade nacional foram absorvidas pelas grandes multinacionais. Não obstante, as políticas subsequentes tenderam a favorecer a entrada de capital estrangeiro e a isenção das importações de peças e componentes, afetando as fornecedoras de capital nacional.

Na China, por seu turno, em 1949 ocorreu a Revolução Comunista, que resultou em uma via alternativa de desenvolvimento através da opção pelo modelo socialista. Desta maneira, o país optou por uma política de desenvolvimento marcada pelo planejamento central, que impunha metas de produção e investimento por meio dos

Planos Quinquenais, e pela estratégia de *big push*, marcado pelo investimento estatal e pela transferência de recursos para a indústria.

Observamos que entre 1949 e 1978, a China atravessou distintos momentos, como o Grande Salto para Frente, o Terceiro Front e a Revolução Cultural que afetaram o desenvolvimento de seu setor automotivo. A utilização da *nomenklatura*, a propriedade estatal das empresas e a maior verticalização da produção mitigaram os conflitos nas relações entre Estado e empresas e entre as empresas. Durante o Primeiro Plano Quinquenal, entre 1953 e 1958, ocorreu a instalação das grandes montadoras, inicialmente em Changchun, se aproveitando da herança japonesa na região, e nas grandes cidades chinesas, como Pequim e Xangai. Já no Terceiro Front, o governo optou por uma estratégia de interiorização das empresas, resultando numa forte dispersão regional da produção.

Assim, durante o *catching up*, se instalou no Brasil um setor automotivo, em que a propriedade das montadoras era estrangeira, restando capital nacional nas fornecedoras, voltado para a produção de carros de passeio para o mercado interno atingindo a marca de um milhão de veículos produzidos em 1978. Na China, por seu turno, a propriedade das empresas era estatal, dividida entre as distintas esferas, como central, provincial e municipal, e a produção era concentrada em caminhões para o trabalho e em veículos para os dirigentes, tendo o país produzido menos de 150 mil veículos em 1978.

Entre as décadas de 1970 e 1990, profundas transformações ocorreram no Brasil e na China. No primeiro, a coalizão nacional desenvolvimentista entrou em crise nas décadas de 1970 e 1980 em decorrência da crise fiscal, da crise da dívida e dos questionamentos acerca dos limites da intervenção estatal. Já na década de 1990 foram aprofundadas as medidas de teor neoliberal, com a predominância de uma coalizão neoliberal, formada pela associação dos rentistas com os grandes empresários. Ainda que o Estado tenha se voltado para o controle macroeconômico, foram destinadas algumas políticas para o setor automotivo, como os Acordos das Câmaras Setoriais e o Novo Regime Automotivo - NRA.

Em comum, estas políticas incidiram sobre um contexto de maior abertura econômica e não alcançaram totalmente seus objetivos. Ao contrário do período anterior, a variável sobre as relações entre o governo federal e os estaduais foi mais crucial para o desenvolvimento do setor automotivo, especialmente na década de 1990, com o episódio da Guerra Fiscal durante o NRA. O recuo do governo federal diante do

ideário neoliberal foi um dos aspectos que permitiu que os estados disputassem entre si os investimentos estrangeiros, com consequências graves para a sociedade e economia. Em termos de relação entre Estado e empresas, enquanto os Acordos Setoriais foram experiências mais cooperativas, contando inclusive com a participação dos representantes dos trabalhadores, no NRA não houve nem mesmo a participação do empresariado. Todavia, ambas as políticas não se preocuparam com a desnacionalização do setor fornecedor, que avançou durante a década de 1990.

Na China, por seu turno, a morte de Mao abriu uma janela de oportunidade para a emergência de grupos com percepções distintas acerca do papel do mercado na economia e dos limites de interferência do Estado nas esferas econômica, social e cultural. Assim, se iniciou a primeira onda de reformas, 1979-1992, marcado, sobretudo, pela continuidade da experimentação e por uma coalizão favorável à liberalização do mercado e liderada por Zhao Ziyang e por Deng Xiaoping. Esta coalizão encontrou seus limites em 1989, diante do Protesto na Praça da Paz Celestial, exigindo reformas políticas, resultando no refluxo do processo de reformas. Somente a partir de 1992 se iniciou a segunda onda de reformas, com a convergência das lideranças em torno de políticas industriais e de reformas pró-mercado, combinando intervenção estatal e liberação de algumas áreas para a atuação do mercado, no que foi chamado de socialismo com características chinesas e sob a liderança de Jiang Zemin e Zhu Rongji.

Ainda na primeira onda de reformas houve a aprovação da Lei da Equidade nas *joint ventures* Chinesa-Estrangeira, em 1979, que permitiu a entrada de capital externo no país. Ao contrário da experiência brasileira – ou mesmo latino americana -, a estratégia chinesa limitava o capital externo em vários sentidos, como na obrigação de formação de uma *joint ventures* em parceira com uma empresa chinesa e a transferência de tecnologia para o acesso ao mercado interno chinês. Em seguida, em 1988, o governo lançou a "Política de Três Grandes, Três Pequenas e Duas Minis", visando contornar o problema de dispersão regional e baixa produção do setor, formando campeãs nacionais e estabelecendo metas de produção e taxas de conteúdo local. Por fim, em 1994, o governo lançou a "Política Formal sobre o Desenvolvimento da Indústria Automotiva", reforçando a política de *joint ventures* e os objetivos da política de 1988, ao mesmo tempo em que concebia o consumo privado como o motor para o desenvolvimento do setor automotivo.

Contudo, estas políticas tiveram resultados limitados. As relações entre o governo central e o governo local foram mais conflitivas, de modo que muitas províncias perseguiram estratégias próprias, em detrimento dos objetivos nacionais. Do mesmo modo, as relações entre o governo e as empresas e entre as empresas do setor foram mais conflitivas. As empresas multinacionais ofereceram resistência em transferir tecnologia para as empresas chinesas, enquanto as montadoras nacionais apresentaram dilemas distintos, como a baixa tecnologia.

Então, durante o período de reformas, a produção de veículos no Brasil se especializou em carros de passeio populares e houve forte desnacionalização do setor fornecedor, principalmente na década de 1990. Ainda focado no mercado interno, a produção passou de 1,1 milhão de veículos em 1979 para 1,79 milhão em 2002. Já na China, a estrutura produtiva permaneceu dispersa em todo seu território, as empresas nacionais abandonaram suas marcas próprias a favor das operações em *joint ventures* e a produção total saiu de 185 mil unidades para 3,25 milhões no mesmo período, sendo 30% da produção composta por carros de passeio.

Ao final da década de 1990 e início do século XXI, foram retomadas as políticas de viés novo desenvolvimentistas no Brasil, enquanto a China iniciava sua terceira onda de reformas, com a adequação das regulações do país às normas da OMC, e um novo governo, sob gestão de Hu Jintao.

No Brasil, o governo Lula (2003-2010) implementou uma política de maior investimento estatal, condicionada por fatores internos e externos, e de valorização salarial, que refletiu no aumento do consumo e dos empregos. A partir de 2006, foram aprofundadas medidas de teor novo desenvolvimentista, sustentadas por uma coalizão composta por setores desenvolvimentistas da sociedade, incluindo setores do capital e do trabalho. Tal estratégia de desenvolvimento foi mantida por sua sucessora, Dilma Rousseff, que ampliou os incentivos ao setor privado, como medidas fiscais, monetárias e creditícias.

Entre 2003 e 2012, foram lançadas três políticas industriais, a PITCE, a PDP e o PBM, além do Inovar-Auto, o novo regime automotivo. Uma série de problemas foi identificada nestas políticas, como o baixo poder de coordenação das instituições de supervisão, o descompasso entre a política industrial e a macroeconômica, as metas pouco quantificáveis ou, quanto quantificáveis, pouco ousadas. De todo modo, apesar dos problemas apontados, há de se reconhecer que em cada nova política o governo procurou corrigir falhas da política anterior. No Inovar-Auto o governo conseguiu

destinar mecanismos de supervisão e de punição e metas monitoráveis, visando a nacionalização de etapas da produção, o desenvolvimento tecnológico e a redução das emissões e em diálogo com o setor produtivo. Contudo, paradoxalmente, estas mesmas metas foram tímidas, tendo sido cumpridas por algumas empresas bem antes do prazo limite.

Em termos de relações entre o governo federal e os governos estaduais, observamos maior cooperação, uma vez que ocorreu a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda no governo FHC, e a região Sudeste permaneceu como a maior produtora e estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram destinos de novos investimentos. Da mesma forma, nas relações entre o governo e as empresas, observamos que estas participaram ativamente das negociações da PDP e do Inovar-Auto, enquanto aquele destinou maior número de medidas para o setor fornecedor. Por fim, em termos de relação entre as empresas, houve o crescimento da participação das empresas fornecedoras nacionais no faturamento e no investimento.

Na China, por seu turno, a coalizão liderada por Hu Jintao e Wen Jiabao chegou ao poder em 2002, com uma visão mais crítica ao mercado e favorável às políticas trans-setoriais. Foi lançada a política de desenvolvimento de uma "sociedade harmônica", visando combater alguns dos efeitos negativos do rápido desenvolvimento econômico, como as desigualdades e a poluição. Esta orientação esteve presente nos planos quinquenais e afetou a trajetória do setor automotivo. Em paralelo, foi iniciada a terceira onda de reformas, adequando a China às regras da OMC.

Deste modo, analisamos três políticas lançadas entre 2002 e 2012 na China: a Política de Desenvolvimento da Indústria Automotiva de 2004, visando a adequação da política de 1994 ao novo contexto marcado pela OMC.; o Plano de Reajuste e Revitalização da Indústria Automotiva, de 2009, no contexto da crise de 2008; e, por fim, o Plano De Desenvolvimento de Economia de Energia e Novas Energias para a Indústria Automotiva lançado em 2012.

Ambas as políticas tiveram como meta a consolidação do setor e o desenvolvimento tecnológico, porém, gradualmente ganhou maior relevância o desenvolvimento de veículos de novas energias, a partir de 2009, e o foco nos veículos elétricos a partir da política de 2012. O desenvolvimento destes veículos foi visto como o meio da indústria chinesa suplantando as multinacionais, conquistar o mercado externo e contornar os problemas de consolidação e tecnologia do setor. Entretanto, parte das metas não foi alcançada devido aos dilemas existentes na coordenação entre governo

central e governo local, que, tal qual ocorreu no período anterior, os governos locais buscaram estratégias próprias, o que dificultou os objetivos do governo central.

Em termos de relação entre governo e empresas, a grande novidade foi a ascensão das montadoras independentes, principalmente a partir do final da década de 1990. No início do século XX, estas empresas se aproveitaram da expansão do mercado interno para se inserirem em segmentos de menor valor agregado, conseguindo alcançar resultados significativos no mercado interno e, até mesmo, no exterior. Tal desempenho, fez com que se alterasse a estratégia do governo, que gradualmente passou a dar maior atenção e suporte às empresas independentes. O investimento destas empresas em tecnologia e em exportação forçou as empresas estatais e as *joint ventures* a desenvolverem marcas próprias e investir em P&D. Já nas relações entre as empresas, observamos um maior conflito entre as *joint ventures* e as empresas independentes, especialmente no início do século XXI, com uma série de casos de violação de direitos de propriedade intelectual.

Assim, no período de retomada de maior intervenção estatal e de políticas industriais, a produção de automóveis no Brasil e na China cresceu. O primeiro, passou de 1,8 milhões de veículos em 2002, para 3,4 milhões em 2012, enquanto a China passou de 4,4 milhões em 2002 para 19 milhões em 2012, se tornando a maior produtora de automóveis do mundo desde 2009. Em ambos os países a produção de carros de passeio atingiu 80,5% da produção, voltados principalmente para o mercado interno. Contudo, enquanto o foco do Brasil ainda está na produção de veículos *flex fuel*, que apresentam limites no mercado internacional, a China orientou seu setor para os veículos elétricos, um dos segmentos de tecnologia de ponta e de maior potencial de futuro.

O método comparativo, aliado à periodização em três grandes fases e ao conceito de dependência da trajetória, nos possibilitou compreender a história do desenvolvimento do setor automotivo no Brasil e na China, suas semelhanças e diferenças. As distintas estratégias de desenvolvimento adotadas por esses dois países também possuem um papel central nestes desdobramentos. De certa forma, ainda durante o *catching up*, a estratégia adotada pelo Brasil de atração de multinacionais, visando o alcance de resultados rápidos para atendimento da demanda por bens de consumo, disparou um processo de dependência da trajetória que resultou em uma maior fragilidade do capital nacional no setor montador, absorvido pelas montadoras estrangeiras ainda na década de 1960, e atualmente refletindo em dilemas de inovação.



A China, por outro lado, permitiu a entrada de multinacionais mais tardiamente, condicionada às *joint ventures* e aos acordos de transferência de tecnologia, ainda que com sucesso limitado. Entretanto, a preservação de um complexo automotivo nacional possibilitou que o país estivesse na dianteira na inovação em veículos elétricos, horizonte distante do caso brasileiro.

Em cada abertura de capítulo, utilizamos um conjunto de citações. Elas foram escolhidas por expressarem parte da questão central deste trabalho. Relacionando-as, creio que foram expressas a centralidade da história para a compreensão do presente e para fornecer as bases para a ação; a evidente desigualdade entre as condições dos países em desenvolvimento (semi-periféricos e periféricos) em relação aos países centrais e às grandes corporações e seus reflexos para o povo; a incisiva ação do Estado no Brasil e na China para a industrialização (o *catching up*); o crescimento das perspectivas neoliberais, afetando a trajetória das políticas industriais destes países; o declínio do consenso em torno destas medidas neoliberais; e a ideia da comparação como meio de análise e de encontro de respostas para nossos dilemas atuais.

Retomando a citação que abre estas considerações finais, cremos que seja um dilema comum, especialmente nos dois casos analisados, o direcionamento do comportamento de empresas multinacionais em função dos interesses nacionais. Não é nenhuma novidade que o Brasil, desde cedo incorporado nas redes de troca globais, perseguiu uma estratégia de atração do IDE para seu desenvolvimento e atendimento à demanda de consumo de parte de sua sociedade. Este legado, apesar de ter garantido certo desenvolvimento, hoje se tornou um desafio para a inovação no país e para o futuro da indústria nacional.

Como vimos, a abertura para o capital externo na China foi realizada por outra via, em que foi combinado o controle do governo central sobre a aprovação do IDE e sobre o câmbio com a formação de *joint ventures* entre as empresas nacionais e estrangeiras para forçar o capital externo a transferir tecnologia para o país, além do estabelecimento, desde 1995, do Catálogo de Orientação do Investimento Estrangeiro na Indústria. Deste modo, a despeito dos problemas destacados ao longo deste texto, a China conseguiu manter setores estratégicos e grandes empresa de capital nacional, que respondem positivamente aos estímulos de inovação e realizam P&D. E mesmo que todo este aparato tenha se constituído - a nosso ver - como uma vantagem, a China

exibiu problemas, tais como o desenvolvimento de componentes de maior tecnologia, a resistência das empresas estatais em lançarem marcas próprias e o consumo de veículos de novas energias.<sup>224</sup>

Apesar das alterações tecnológicas e do maior peso do setor de serviços, a indústria ainda é o motor do crescimento econômico, pois representa considerável peso no PIB e no comércio mundial, além do setor contribuir com a inovação e com os gastos em P&D (LAPLANE, 2015). No Brasil, o setor industrial representa a oportunidade de transferência de recursos das atividades de baixa produtividade para setores mais complexos, além de poder alterar sua inserção no mercado mundial e abrir possibilidades para a redução das desigualdades sociais – dentro dos limites do sistema capitalista. Deste modo, acreditamos que deve ser observado com atenção o exemplo da China, no qual o Estado, através de condicionantes macro (câmbio e financiamento) e microeconômicas (trabalho e infraestrutura), alcançou bons resultados na ampliação da participação da indústria.

Até a década de 1980, o Brasil foi capaz de construir uma estrutura industrial, com certa inserção no mercado internacional, nos setores intensivos em recursos naturais e em mão de obra, mas também no setor automotivo, de média tecnologia. A abertura econômica, as privatizações, a falta de uma visão estratégica e de longo prazo, combinadas com um câmbio pouco competitivo, limitaram a indústria brasileira. Somente no século XXI foram retomadas iniciativas de políticas industriais, em conjunto da estratégia de inclusão social e de políticas de ciência e tecnologia.

Já a partir de 2011, as estratégias do governo de redução do custo de produção e dos impostos e de ampliação do crédito e dos investimentos, no contexto dos efeitos pós-crise de 2008, se tornaram menos efetivas, com a retração do comércio internacional e do mercado interno. Progressivamente, as opções macroeconômicas minaram a competitividade dos produtos nacionais frente aos importados, que passaram a sanar a demanda. De acordo com Laplane (2015:32), embora tenham atenuado a crise, estas medidas não indicaram perspectivas de crescimento no curto prazo e os defensores do livre mercado retomaram sua agressão às políticas industriais:

Paradoxalmente, o discurso neoliberal que nos anos 1990 demonizara a política industrial e que provocara uma forte onda de desindustrialização e de

---

<sup>224</sup> Ademais, devemos ressaltar que, apesar do inegável desempenho econômico chinês, o país atravessa sua transição rural-urbana, o que já ocorreu no Brasil entre as décadas de 1960 e 1970.

desnacionalização propõe novamente a abertura e a desregulação como pilares de uma estratégia supostamente reindustrializante.

Porém, tendo em vista os efeitos da adoção do receituário neoliberal desde a década de 1980, esta opção deveria ser evitada. O custo para o Brasil se industrializar foi muito alto para que perdêssemos um ativo tão importante para a vida econômica.

Pelos motivos acima expostos, defendemos uma maior ação do Estado e a realização de políticas industriais. Estas são uma ferramenta indispensável na promoção da diversificação e expansão da produção industrial e no crescimento econômico como um todo, mas dependem da articulação entre agentes públicos e privados, da seleção de instrumentos adequados e da capacidade de sustentar os esforços em longo prazo. Ainda seria preciso mecanismos de coordenação que mobilizassem recursos públicos e privados para explorar as oportunidades e neutralizar as ameaças. As políticas industriais deveriam se aproveitar dos elementos destacados por Delgado (2015a) no que concerne nosso mercado interno e nossa estrutura industrial diversificada, sendo utilizadas para reverter os efeitos negativos da entrada de outros *players* no mercado internacional, em especial a Índia e a China.<sup>225</sup>

Todavia, se faz necessário o estabelecimento de laços mais profundos entre os interesses do Estado e do empresariado nacional – possibilitando ganhos de informação, reciprocidade e confiança -, atendendo aos objetivos de ambos por meio de instrumentos diversificados (DELGADO, 2010), assim como o fortalecimento da burocracia de perfil weberiano, que seja contrária à captura de interesses, mas ao mesmo tempo articulada ao empresariado. E tudo isto, sem desconsiderar os benefícios aos trabalhadores, em prol de uma economia que vise o bem estar da sociedade e não o contrário. Outro ponto ressaltado pela literatura e de crucial impacto para o país é o fortalecimento do sistema educacional e do sistema nacional de inovação, visando fortalecer as capacidades endógenas em inovação e a melhoria na qualidade de vida da população.

Por fim, as políticas não poderiam perder de vista os dilemas brasileiros em termos de desigualdade social, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento regional, gerando ganhos não somente para as empresas, mas para todos os brasileiros, evitando que a reindustrialização ocorra na base da concentração de renda, da redução

---

<sup>225</sup> Em paralelo às políticas industriais, são necessárias reformas tributárias e investimentos em infraestrutura, além da construção de instituições de coordenação público-privada mais permanentes e realizada uma política macroeconômica em consonância com as demais (BONELLI; MATTOS, 2013, SCHYMURA; PINHEIRO, 2013).

de bem estar, do ataque aos direitos trabalhistas e do comprometendo o meio ambiente – ações que, infelizmente, se agravaram no Brasil pós-2016. Assim, além das políticas industriais, é preciso restabelecer o diálogo entre os setores da sociedade – em especial os setores produtivos e os trabalhadores -, tendo como norte a reconstrução e aperfeiçoamento da democracia, da constituição de uma estratégia nacional de longo prazo e de valorização do povo.

Como possibilidades de pesquisa futura, este trabalho aponta para a expansão dos componentes de comparação, seja englobando outros setores afetados pelas políticas industriais, como o setor de *softwares*, seja incluindo outros estados, semelhantes ao Brasil e à China, como o México e a Índia, ou exemplos de maior sucesso, como o Japão e a Coreia do Sul.

Outras fontes valiosas de pesquisa – que não puderam ser consultadas ou levadas adiante - podem ser encontradas nas relações entre o setor automotivo e os meios de comunicação, perceptíveis na interação entre a Folha de São Paulo e a Anfavea, por exemplo. Creio que esta fonte seria crucial para lançar mais luzes acerca das relações entre as empresas, suas demandas e as respostas do Estado, uma vez que as fontes disponibilizadas pelas associações são menos ricas neste sentido. Podem ainda ser exploradas as relações entre as montadoras e as fornecedoras, identificando acordos ou conflitos de interesse nesta organização hierarquizada, assim como o papel dos trabalhadores e seus sindicatos, como apontado durante as Câmaras Setoriais. Por fim, podem ser aprofundados temas relativos às políticas e seus principais atores, assim como o desenvolvimento do setor após o recente golpe e o novo direcionamento do Estado em termos de abertura econômica, setores estratégicos, privatização e política industrial.

## BIBLIOGRAFIA

ABDI. (2007). **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: PITCE 3 anos**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FjABhD>>. Acesso em: 20/10/16.

\_\_\_\_\_. (2014). PBM: **Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FjABhD>>. Acesso em: 20/10/16.

\_\_\_\_\_. (2015a). **PBM: Balanço Executivo**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FjABhD>>. Acesso em: 20/10/16.

\_\_\_\_\_. (2015b). **Relatório de Ações – 2011-2014**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FjABhD>>. Acesso em: 20/10/16.

ABRAHÃO, Pérsio Vitor de Sena; VIEIRA, Edson Trajano. (2014). **Políticas Industriais dos Governos Lula e Dilma**. III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento. Universidade de Taubaté. Disponível em: <<http://bit.ly/2H4aBEf>>. Acesso em: 20/10/16.

ABREU, Marcelo de Paiva; WERNECK, Rogério L. F. (2014). Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994. IN: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

ADDIS, Caren (1997). Cooperação e desenvolvimento no setor de autopeças. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta.

ALBUQUERQUE, E. (1995). **Sistemas de inovação, acumulação científica nacional e o aproveitamento de “janelas de oportunidade”**: notas sobre o caso brasileiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

ALMEIDA, Carla; CARIO, Silvio; MERCES, Raimundo; GUERRA, Oswaldo. (2006) **Indústria automobilística brasileira: conjuntura recente e estratégias de desenvolvimento**. Disponível em: <<http://bit.ly/2CY5mDA>>. Acesso em: 17/08/2016.

ALMEIDA, M. W. Z. (2008). **A indústria automobilística no Brasil populista**. In: Cadernos FAPA – nº 4. Disponível em: <<http://bit.ly/2CYtfuv>>. Acesso em: 16/12/16.

ALMEIDA, Júlio Gomes. (2011). **Alcance e lacunas da nova política industrial - PBM**. Texto para discussão. Disponível em: <<http://bit.ly/2I24EZF>>. Acesso em: 10/12/15.

ALMEIDA, Mansueto de. (2009). **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. IPEA: Texto para discussão nº 1452. Disponível em: <<http://bit.ly/2tgXCNb>>. Acesso em: 10/12/15.

\_\_\_\_\_. (2013). Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. (orgs). **O futuro da**

**indústria no Brasil:** desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ALVARENGA, Gustavo Varela; ALVES, Patrick Franco; SANTOS, Carolina Fernandes dos; DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo; PASSOS, Maria Cristina. (2010). **Políticas anticíclicas na indústria automobilística:** uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículos. IPEA. Texto para discussão 1512. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bit.ly/2H68I9J>>. Acesso em: 10/01/16.

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

AMCHAM (The American Chamber of Commerce in Shanghai). **Full Speed Ahead:** China Automotive Outlook. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2oHOaxD>>. Acesso em: 10/01/16.

AMSDEN, Alice. (1989). **Asia's next giant:** South Korea and late industrialization. New York, Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2009). **A ascensão do “resto”:** os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Unesp.

ANDERSON, Patrícia. (1999). **Câmaras setoriais:** história e acordos firmados – 1991-1995. In: Texto para discussão n° 667. IPEA. Disponível em: <<http://bit.ly/2CZpqFm>>. Acesso em: 10/01/16.

ANFAVEA (2006). **Indústria automobilística: 50 anos.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2007). **50 milhões de veículos produzidos.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2008a). **Brazil Automotive Guide.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2008b). **Mobilidade e sustentabilidade.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2009). **Brazil Automotive Guide.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2010a). **Brazil Automotive Guide.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2010b). **10 milhões de veículos flex.** São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2010c). **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**. São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2011a). **Brazil Automotive Guide**. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2011b). **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**. São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2012). **Brazil Automotive Guide**. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2014). **Brazil automotive guide 2014: guia setorial da indústria automobilística brasileira**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.autodata.com.br/arquivos/bag2014/>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2015). **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario2015/Anuario2015.zip>>. Acesso em: 11/03/2015

\_\_\_\_\_. (2016). **Brazil Automotive Guide**. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FcsXGB>>. Acesso em: 11/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2018). **Brazil Automotive Guide**. São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/2M65nul>>. Acesso em: 29/05/2018.

APCO. (2010). **China's 12<sup>th</sup> Five-Year Plan: how it actually works and what's in store for the next five years**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FoCg5t>>. Acesso em: 11/07/2014.

ARBIX, Glauco. (2000). **Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro**. Disponível em: <<http://bit.ly/2CZm4SO>>. Acesso em: 11/07/2014.

\_\_\_\_\_. (2002). Políticas do desperdício e assimetria entre o público e privado na indústria automobilística. In: **Revista Brasileira da Ciências Sociais**. V. 17 n. 48. P. 109-129.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (1997). O Consórcio Modular da vw: um novo modelo de produção? In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta.

ARBIX, Glauco; DE NEGRI, João Alberto. (2015). Avançar ou avançar na política de inovação. In: DE TONI, Jackson. (org.). **Dez anos de política industrial: balanços e perspectivas**. Brasília, ABDI.

ARRIGHI, G. (1997). **A Ilusão do Desenvolvimento**. 2<sup>a</sup> ed. Petrópolis-RJ: Vozes.

BAKER, Kevin (2007). **Economic tsunami: China's car industry will sweep away western car makers**. Australia: Rosenberg Publishing.

BAKER, Mark; HYVONEN, Markus. (2011). **The emergence of the Chinese automobile sector**. Disponível em: <<http://bit.ly/2D05XVj>>. Acesso em: 05/04/17.

BANCO MUNDIAL (2016). **Banco de dados do Banco Mundial**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>. Acesso em: 20/02/2016.

\_\_\_\_\_ (2018). **Banco de dados do Banco Mundial**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>. Acesso em: 29/05/2018.

BARAN, Renato; LEGEY, Luiz Fernando Loureiro. (2010). **Veículos elétricos: história e perspectivas no Brasil**. IN: **BNDES Setorial**. 33, Automotivo, p. 207-224. Disponível em: <<http://bit.ly/1PUZm2B>>. Acesso em: 05/04/17.

BARBOSA, Nelson (2013). **Dez anos de política econômica**. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

BARROS, Daniel Chiari e PEDRO, Luciana Silvestre (2012). **O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FprQT6>>. Acesso em:

BARROSO, Gleydson; ANDRADE, Marcos Antônio Ribeiro. (2012). **Indústria automotiva do Brasil: Estratégia da indústria automobilística chinesa no mercado brasileiro**. In: **IX Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Disponível em: <<http://bit.ly/2GI0v2B>>. Acesso em: 10/02/2016.

BASTOS, Pedro Paulo. (2012). **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, Campinas: Unicamp, v. 21, Número especial, p. 779-810, dez. Disponível em: <<http://bit.ly/2oVm0yL>>. Acesso em: 05/04/17.

BBVA. (2012). **Automobile Market Outlook**. Hong Kong. Disponível em: <<http://bit.ly/2CZkd75>>. Acesso em: 05/04/17.

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

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. (2012). **Política e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: a experiência do setor automotivo**. Disponível em: <<http://bit.ly/2D1BS7w>>. Acesso em: 05/04/17.

BIELCHOWSKY, R. (1988). **Pensamento Econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

BISCHOFBERGER, Marcel et. al. (2014). **Chinese Champions: a decade of growth and innovation**. Munich: Munich Innovation Group. Disponível em: <<http://www.chinese-champions.com/downloads/ChineseChampionsEN.pdf>>. Acesso em: 04/05/2015.



BLOCH, Marc. (2002). **A apologia da história ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar.

BOAZONG, Fu (2012). **Comparison of automobile industry policy between China and Korea**. Academy of Macroeconomics Research, National Development and Reform Commission, China. Disponível em: <<http://bit.ly/2I4Feul>>. Acesso em: 04/12/15.

BOITO JR., Armando. (2013). **O lulismo é um tipo de bonapartismo?** Uma crítica às teses de André Singer. Disponível em: <<http://bit.ly/2oRiipL>>. Acesso em: 05/04/17.

BONELLI, Régis; PESSOA, Samuel; MATOS, Silvia. (2013). Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. (orgs). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BOYER, Robert. (1988). *Technical change and the theory of “Régulation”*. In: DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc. (edits.). **Technical Change and Economic Theory**. London and New York: Pinter Publishers Limited.

BORGES, Bráulio. (2017). **Impacto dos erros (reais) da Nova Matriz tem sido muito exagerado**. Blog Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Disponível em: <<https://bit.ly/2KAHUnA>>. Acesso em: 11/06/2018.

BRANDÃO, Ramon de Lima (2011). **O automóvel no Brasil entre 1955 e 1961: A invenção de novos imaginários na era JK**. 2011, 216 fl. Dissertação – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora.

BRANDÃO, Leidiane Alcântara; DRUMOND, Carlos Eduardo Iwai. (2012). Políticas pró-inovação: uma análise da política industrial nos oito anos do governo Lula. In: **Revista Econômica e Tecnológica**, vol. 8, n. 2. Disponível em: <<http://bit.ly/2FTZ4YA>>. Acesso em: 05/04/17.

BRASIL. (1941). **Lei nº 3.293**, de 21 de maio de 1941. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3293-21-maio-1941-413191-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

\_\_\_\_\_. (1956a). **Decreto nº 39.412**, de 16 de Junho de 1956. Estabelece normas diretoras para a criação da Indústria Automobilística Brasileira e institui o Grupo Executivo para aplicação dessas normas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39412-16-junho-1956-332154-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20/11/2014.

\_\_\_\_\_. (1956b). **Lei nº 39.568**, de 12 de julho de 1956. Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a caminhões. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39568-12-julho-1956-333904-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

\_\_\_\_\_. (1956c). **Lei nº 39.569**, de 12 de julho de 1956. Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a Jipes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39569-12-julho-1956-333912-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

\_\_\_\_\_. (1956d). **Lei nº 39.676-A**, de 30 de julho de 1956. Institui o Plano Nacional da Indústria automobilística relativo a camionetas, caminhões leves e furgões. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39676-a-30-julho-1956-333960-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

\_\_\_\_\_. (1957). **Lei nº 41.018**, de 26 de fevereiro de 1957. Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a automóveis de passageiros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-41018-26-fevereiro-1957-380050-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

\_\_\_\_\_. (1959). **Lei nº 47.473**, de 22 de dezembro de 1959. Institui o Plano Nacional da Indústria de Tratores Agrícolas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-47473-22-dezembro-1959-379054-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

\_\_\_\_\_. (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF)> . Acesso em: 26/01/2016.

\_\_\_\_\_. (1988). **Decreto nº 96.056**, de 19 de maio de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D96056.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96056.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1991). **Lei nº 8.178**, de 1º de março de 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8178-1-marco-1991-365111-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1995a). **Decreto nº 1.391**, de 10 de fevereiro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1391.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1391.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1995b). **Emenda constitucional nº 6**, de 15 de agosto de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm)>. Acesso em: 10/07/2016.

\_\_\_\_\_. (1995c). **Medida provisória nº 1.235**, de 14 de dezembro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/1235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1235.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1995d). **Decreto nº 1.761**, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1761.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1761.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1996a). **Decreto nº 1.863**, de 16 de abril de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1863.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1863.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1996b). **Decreto nº 1.987**, de 20 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1987-20-agosto-1996-435713-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1996c). **Decreto nº 2.072**, de 14 de novembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2072.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1997a). **Medida provisória nº 1.532-2**, de 13 de fevereiro e 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1532-2.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1532-2.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1997b). **Lei nº 9.440**, de 14 de março de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9440.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1997c). **Lei nº 9.449**, de 14 de março de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9449.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1997d). **Decreto nº 2.179**, de 19 de março de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/D2179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2179.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (1997e). **Decreto nº 2.307**, de 20 de agosto de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/d2307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2307.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (2000). **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10/07/16.

\_\_\_\_\_. (2003b). **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://goo.gl/LS0kPo>>. Acesso em: 10/12/14.

\_\_\_\_\_. (2004c). **Lei 11.080**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111080.htm)>. Acesso em: 05/04/17.

\_\_\_\_\_. (2008). **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**. Brasília. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio>>. Acesso em: 01/04/2016.

\_\_\_\_\_. (2011a). **Política de Desenvolvimento Produtivo: Balanço de Atividades 2008-2010**. Volume 1.

\_\_\_\_\_. (2011b). **Política de Desenvolvimento Produtivo: Balanço de Atividades – vol. 3**.

\_\_\_\_\_. (2011c). **Plano Brasil Maior**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 10/12/14.

\_\_\_\_\_. (2012a). **Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://inovarauto.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 04/11/2016.

\_\_\_\_\_. (2012b). **Lei 12.715**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm)>. Acesso em: 05/04/17.

\_\_\_\_\_. (2016). **MDIC: Inovar-Auto**  
<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1987). Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. IN: Revista de Economia Política. v. 7 p. 5. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/28-1.pdf>>. Acesso em: 05/04/17.

\_\_\_\_\_. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. IN: **Revista Lua Nova**. nº 45. P. 49-95. Disponível em: <<http://bit.ly/2CZulGw>>. Acesso em: 05/04/17.

\_\_\_\_\_. (2006). **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**. São Paulo em perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. Disponível em: <<http://bit.ly/2FmiVBX>>. Acesso em: 05/04/17.

\_\_\_\_\_. (2007a). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. IN: **Rev. Sociol. Polít. Curitiba**, 28, p. 9-30. Disponível em: <<http://bit.ly/2I5VLOA>>. Acesso em: 05/04/17.

\_\_\_\_\_. (2007b). Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. IN: DINIZ, Eli. (org). **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; IANONI, Marcus. (2015). **Developmental class coalitions: historical experiences and prospects**. Texto para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bit.ly/2FTQLvV>>. Acesso em: 05/04/17.

BRØDSGAARD, Kjeld Erik (2012). Politics and business group formation in China: the party in control? In: **The China Quarterly**, v. 211. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0305741012000811](http://journals.cambridge.org/abstract_S0305741012000811)>. Acesso em: 24/11/2015.

CAAM. (2014). China Association of Mobile Manufacturers: Current Situation of Chinese Automotive Industry. Disponível em: <<http://www.oica.net/wp->

content/uploads/CAAM\_-Current-situation-of-Chinese-Automotive-Industry.pdf>.  
Acesso em: 22/03/2015.

CANO, Wilson. (1999). América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luís. (org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves. (2010). **Política industrial no governo Lula**. Texto para Discussão. IE/ Unicamp, nº 181. Disponível em: <<http://bit.ly/2BtD3jy>>. Acesso em: 23/05/2016.

CARDOSO, Ana Claudia Moreira (2009). **Tempos de trabalho, tempos de não trabalho**: disputas em torno da jornada do trabalhador. São Paulo: Annablume.

CARDOSO, A. et al (2012). **A indústria automobilística no Brasil. Diagnóstico do setor e análise do novo regime automotivo**. Disponível em: <<http://goo.gl/jLvFTA>>. Acesso em: 06/06/2016.

CARNEIRO, Ricardo. (2006). Introdução. IN: CARNEIRO, Ricardo. (org). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora UNESP.

\_\_\_\_\_. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. IN: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. Disponível em: <<http://bit.ly/2H8P6Sx>>. Acesso em: 23/05/2016.

CARVALHO, Enéas Gonçalves de. (2008). Inovação tecnológica na indústria automobilística: características e evolução recente. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 3 (34), p. 429-461. Dez. Disponível em: <<http://bit.ly/2FfMJB7>>. Acesso em: 23/05/2016.

CARVALHO, Laura (2018). **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia.

CARVALHO, Vinícius Dias de; OLIVEIRA, Gilson Batista de. (2010) A indústria automobilística brasileira em face a política cambial no período de 1997 a 2005: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina. In: **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 8, n. 1, janeiro/junho. P. 53-65. Disponível em: <<http://bit.ly/2oQXiiU>>. Acesso em: 23/05/2016.

CASOTTI, Bruna Pretti e GOLDENSTEIN, Marcelo (2008). Panorama do setor automotivo: as mudanças estruturais da indústria e as perspectivas para o Brasil. Departamento de Indústria Pesada da Área Industrial do BNDES. In: **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 147-188.

CASTELAR, Armando (2009). *O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento?* In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (orgs.). **Sociedade e economia**: estratégia de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA.

CASTRO, A. B (2011). **No espelho da China**. Campinas: Unicamp. Disponível em: <<http://goo.gl/5iPdtF>>. Acesso em: 20 set. 2011.

\_\_\_\_\_. (2012). **Brasil: o desenvolvimento renegado**. IN: CASTRO, Ana Célia; CASTRO, Lavínia Barros de (orgs.). **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antônio Barros de Castro obre o Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier.

CASTRO, Lavínia Barros de. (2011a). **Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989)**. IN: GIAMBIAGI, Fábio et. al. (orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

\_\_\_\_\_. (2011b). **Privatizações, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)**. IN: GIAMBIAGI, Fábio et. al. (orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

CHANG, Crystal. (2016). **China's 13th Five-year Plan implications for the automobile industry**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FmK3AP>>. Acesso em: 23/05/2016.

CHANG, Ha-Joon (2004). **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva comparada**. São Paulo: Editora UNESP.

CHAUVEAU, Agnès; TÉTART, Philippe (1999). **Questões para a História do presente**. Bauru: EDUSC.

CHEN, Ling; NAUGHTON, Barry. (2013). **The emergence of Chinese techno-industrial policy: from megaprojects to strategic emerging industries. 2003-2011**. Disponível em: <<http://bit.ly/2H6l3uS>>. Acesso em: 23/05/2016.

CHIN, Gregory T. (2010). **China's automotive modernization: the party-state and multinational corporations**. Hampshire, England, Palgrave Macmillan.

CHINA. (1979). **Law of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Equity Joint Ventures**. Disponível em: <[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content\\_1384083.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384083.htm)>. Acesso em: 06/10/2016.

\_\_\_\_\_. (1983). **Regulations for the Implementation of the Law on Sino-foreign Equity Joint Ventures**. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/article/lawsdata/chineselaw/200301/20030100064563.shtml>>. Acesso em 06/10/2016.

\_\_\_\_\_. (1994). **Política Formal sobre o Desenvolvimento da Indústria Automotiva**. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/lawsdata/chineselaw/200211/20021100050498.html>>. Acesso em: 10/03/2015.

\_\_\_\_\_. (2005a). **Changes in Five-Year Plans Economic Focus**. Disponível em: <[www.china.org.cn/english/Nov/148163.htm](http://www.china.org.cn/english/Nov/148163.htm)>.

\_\_\_\_\_. (2005b). **New thoughts and moves of 11<sup>th</sup> Five-Year Guidelines viewed from 11 key words.** Disponível em: <[www.china.org.cn/english/features/guideline/157524.htm](http://www.china.org.cn/english/features/guideline/157524.htm)>.

\_\_\_\_\_. (2006b). **Key points of the 11<sup>th</sup> Five-Year Guidelines.** Disponível em: <[www.china.org.cn/english/2006lh/160403.htm](http://www.china.org.cn/english/2006lh/160403.htm)>.

\_\_\_\_\_. (2007). **China Business Guide: Auto Volume. Economic Information Department – Council for the promotion of international trade.** Disponível em: <[http://www.ccpit-france.org/Chinese\\_Business\\_Guide\\_Auto\\_Volume.pdf](http://www.ccpit-france.org/Chinese_Business_Guide_Auto_Volume.pdf)>. Acesso em: 23/03/2016.

\_\_\_\_\_. (2014). **Automotive Industry Development Policy.** Disponível em: <[English.autoinfo.org.cn/autoinfo\\_eng/channel?zcfg\\_9.html](http://English.autoinfo.org.cn/autoinfo_eng/channel?zcfg_9.html)>. Acesso em: 10/12/2014.

\_\_\_\_\_. (2015a). **The 1st Five Year Plan (1953-1957).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157602.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015b). **The 2nd Five Year Plan (1958-1962).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157606.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015c). **The 3rd Five Year Plan (1966-1970).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157606.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015d). **The 4th Five Year Plan (1971-1975).** Disponível em: <[http://www.china.org.cn/archive/2006-02/27/content\\_1157612.htm](http://www.china.org.cn/archive/2006-02/27/content_1157612.htm)>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015e). **The 5th Five Year Plan (1976-1980).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157615.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015f). **The 6th Five Year Plan (1981-1985).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157619.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015g). **The 7th Five Year Plan (1986-1990).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157620.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015h). **The 8th Five Year Plan (1991-1995).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157625.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015i). **The 9th Five Year Plan (1996-2000).** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157627.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015j). **Ninth Five Year Plan in Retrospect.** Disponível em: <<http://www.china.org.cn/95e/95-english2/20.htm>>. Acesso em: 10/06/2016.

\_\_\_\_\_. (2015k). **The 10th Five Year Plan (2001-2005)**. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157629.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015l). **The 11th Five Year Plan (2006-2010)**. Disponível em: <[http://www.gov.cn/english/special/115y\\_index.htm](http://www.gov.cn/english/special/115y_index.htm)>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015m). **The 12th Five Year Plan (2011-2015)**. Disponível em: <<http://www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf>>. Acesso em: 10/06/2015.

\_\_\_\_\_. (2015n) **CONSELHO DE ESTADO**. Plano de Desenvolvimento de Novas Energias e Economia de Energia para a Indústria Automotiva. [www.gov.cn/awgk/2012-07/09/ccontent\\_2179032.htm](http://www.gov.cn/awgk/2012-07/09/ccontent_2179032.htm)

CHU, Wan-Wen. (2011) How the Chinese government promoted a global automobile industry. In: **Industrial and Corporate Change**. Oxford University Press. P. 1-42. Disponível em: <<http://bit.ly/2tivCJ3>>. Acesso em: 01/04/2016.

CHUNG, Jao Ho (2011). Central-local dynamics: historical continuities and institutional resilience. In: HEILMANN, Sebastian e PERRY, Elizabeth (orgs.). **Mao's invisible hand: the political foundation of adaptive governance in China**. Cambridge: Harvard University Press.

COSTA, Rodrigo M. (2008). **Estratégias competitivas e desempenho econômico: o caso da indústria automobilística brasileira de 1986 a 2007**. Dissertação. Mestre em economia. Faculdade de ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 184 pgs.

CPDOC (2018a). **Instrução 113**. Disponível em: <<https://goo.gl/thBZ3k>>. Acesso em: 19/06/2018.

CPDOC (2018b). **Severo Fagundes Gomes**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MGrwvc>>. Acesso em: 19/06/2018.

CRISSIUMA, Maria Cecília B. (1986). **Reestruturação e divisão internacional do trabalho na indústria automobilística: o caso brasileiro**. 237 fs. Dissertação (Mestrado em Economia) – EAESP – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo.

CUNHA, André Moreira. (2015). O paradigma do Estado Desenvolvimentista e o "retorno" da política industrial. In: DATHEIN, Ricardo. (org.) **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

DEJOURS, C. (1996). Épistémologie concrète et ergonomie. In DANIELLOU, F. (ed.) **L'ergonomie em quête de ses principes**. Débats épistémologiques. Toulouse, Octares. APUD: SZNELWAR, Laerte Idal; MASCIA, Fausto Leopoldo (1997). A inteligência (não reconhecida) do trabalho. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta.

DELGADO, Ignacio Godinho. (1997). Notas sobre a sociologia macro-histórica. IN: Revista **Eletrônica de História do Brasil**. Juiz de Fora: UFJF, v.1, n. 2.



\_\_\_\_\_. (2001). **Previdência Social e Mercado no Brasil** – a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr.

\_\_\_\_\_. (2009). Estudo Comparativo de Política Industrial: as Trajetórias do Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul, EUA, Espanha e Alemanha. Volume 3 – Política Industrial: objetivos e instrumentos.

\_\_\_\_\_. (2010) Desenvolvimento, Empresariado e Política Industrial no Brasil. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A. & IGLECIAS, W. (org). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias.** São Paulo: Editora de Cultura. Pp.115-141.

\_\_\_\_\_. (2015a). **Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de coordenação e perspectivas.** Texto para discussão 2059. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bit.ly/2FjNaX2>>. Acesso em: 10/02/2016.

\_\_\_\_\_. (2015b). **Política industrial para os setores farmacêutico, automotivo e têxtil na China, Índia e Brasil.** IPEA. Texto para discussão 2087. Disponível em: <<http://bit.ly/2D2NMhy>>. Acesso em: 10/02/2016.

DELGADO, I. G., SALLES, H. M., CONDÉ, E. S., ESTHER, A. B. (2011) **Política industrial de países selecionados: Brasil, Rússia, Índia, e China.** – uma análise ancorada na abordagem das variedades de capitalismo. Brasília: ABDI. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/livro\\_brics\\_sintese\\_final.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/livro_brics_sintese_final.pdf)>. Acesso em: 04/11/2015

DE NEGRI, J. A. A Cadeia de valor global da indústria automobilística no Brasil. In: PROCHNIK, V. (Org.). **La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor.** Serie Red Mercosur; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/2TX5LL>>.

DE PAULA, Germano Mendes. (2012). **Política industrial e a cadeia automotiva brasileira.** Nota técnica. Sicetal.

DE TONI, Jackson. (2013). **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos.** Brasília: o autor. 390 f. Tese. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência política.

DIEESE. (2012). A indústria automobilística no Brasil: diagnóstico do setor e análise do Novo Regime Automotivo. Disponível em: <<http://bit.ly/2oPJUvg>>. Acesso em: 10/02/2016.

DIEESE. (2015). Nota técnica – desenvolvimento e estrutura da indústria automotiva do Brasil. Disponível em: <<http://bit.ly/2FVJr2X>>. Acesso em: 10/02/2016.

DINIZ, Eli. (1996). Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. In: **São Paulo em Perspectiva**, 10 (4). P. 13-26. Disponível em: <<http://bit.ly/2tj0F7M>>. Acesso em: 10/02/2016.

\_\_\_\_\_. (2010). Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. In: **Revista Política e Sociedade**. Vol. 9 nº 17. Disponível em: <<http://bit.ly/2FVTjtw>>. Acesso em: 10/02/2016.

\_\_\_\_\_. (2011). O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010), **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 4, pp. 493 a 531. Disponível em: <<http://bit.ly/2FfqDyv>>. Acesso em: 10/02/2016.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. (2003). Empresariado e estratégias de desenvolvimento. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 18, n. 52, p. 15-33. Disponível em: <<http://bit.ly/2H4rVZK>>. Acesso em: 10/02/2016.

DRUCK, Maria da Graça (1999). **Terceirização**: (des)fordizando a fábrica: um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo Editorial.

DULCI, Otávio Soares. (2002). Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. IN: **Revista de Sociologia e Política**. N. 18. Disponível em: <<http://bit.ly/2I7XALa>>. Acesso em: 10/02/2016.

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

DUNNE, Michael J. (2011). **American vehicles, chinese roads**: the story of General Motors in China. John Wiley & Sons, Singapore.

EUA – Comissão Executiva do Congresso sobre a China (2010). **China revises 2004 Auto Policy**. Disponível em: <<http://bit.ly/2Fp1102>>. Acesso em: 10/10/2015.

EUN, Jong-Hak e LEE, Keun (2002). Is an industrial policy possible in China? The case of the Automobile Industry. In: **Journal of International and Area Studies**. Vol. 9, nº 2, 2002, p;1-21. Disponível em: <<http://bit.ly/2I5IBRL>>. Acesso em: 10/10/2015.

EUSME Centre; China Business Council. (2015). The automotive market in China. Disponível em: <<http://bit.ly/1BOCAOX>>. Acesso em: 10/10/2015.

FAILLACE JR., J. E. M.; REGO, M. L. (2013). **A implantação da indústria automotiva no Brasil sob a ótica do gerenciamento de projetos**. Anais do II SINGEP e I S2IS. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2I85moi>>. Acesso em: 10/10/2015.

FAIRBANK, John King e GOLDMAN, Mele (2007). **China**: uma nova história. 2 ed. Porto Alegre, RS: L&PM.

FARO, Clovis de; SILVA, Salomão L. Quados da. (1991). A década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela de Castro. **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC.

FAW (2016). **About FAW**: history. Disponível em: <<http://bit.ly/2oVfoA2>>. Acesso em: 23/03/2016.

FERRAZ, Max Benjoi. (2009). Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 32. Disponível em: <<http://bit.ly/2D1Thx3>>. Acesso em: 10/10/2015.

FERREIRA, Marieta de Moraes (2000). **História do tempo presente**: desafios. Cultura Vozes, Petrópolis, v.94, nº 3, p.111-124, maio/jun.

FIESP. (2011a). **Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo**. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC. Disponível em: <<http://bit.ly/2oS3Rlm>>. Acesso em: 10/10/2015.

\_\_\_\_\_. (2011b). **Plano Brasil Maior 2011/2014**. Análise dos Instrumentos. Disponível em: <http://bit.ly/2tmDpp8>>. Acesso em: 10/10/2015.

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

FIORUCCI, Rodolfo (2011). Considerações acerca da História do Tempo Presente. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Nº: 125.

FONSECA, Paulo Cezar Dutra. (2015). Desenvolvimentismo: a construção de um conceito. In: DATHEIN, Ricardo. (org.) **Desenvolvimentismo**: o conceito, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

FRAINER, Daniel Massen. (2010). **A estrutura e a dinâmica da indústria automobilística no Brasil**. Tese de Doutorado em Economia. Programa de Pós Graduação em Economia. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 137 folhas.

FRANÇA, Felipe de Assis. (2011). **A atual política industrial brasileira e sua contribuição ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Inovação**. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Mestre. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 94 folhas.

FREEMAN, Christopher and SOETE, Luc (1997). **The economics of industrial innovation**. MIT Press.

FREEMAN, Christopher e PEREZ, Carlota (1988). Structural crises of adjustment, business cycles and investment behavior. In: DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc. (edits)

**Technical Change and Economic Theory.** London and New York: Pinter Publishers Limited.

GALA, Paulo; LIBÂNIO, Gilberto. (2011). Taxa de câmbio, poupança e produtividade: impactos de curto e longo prazo. In: **Economia e sociedade**, Campinas, v. 20, nº 2.

GALLAGHER, Kelly. (2006). **China shifts gears: oil, pollution, and development.** Cambridge, Mass.; MIT Press. APUD: CHIN, Gregory T. (2010). **China's automotive modernization: the party-state and multinational corporations.** Hampshire, England, Palgrave Macmillan.

GIAMBIAGI, Fábio (2011a). Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). IN: GIAMBIAGI, Fábio et. al. (orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

GIAMBIAGI, Fábio. (2011b). Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010). IN: GIAMBIAGI, Fábio et. al. (orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

GOLDENSTEIN, Lúcia. (1994). **Repensando a dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GOLDMAN, Merle (2007). A era de reformas pós-Mao. In: FAIRBANK, John King e GOLDMAN, Mele. **China: uma nova história.** 2 ed. Porto Alegre, RS: L&PM.

GOUNET, Thomas (1992). **Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel.** São Paulo: Boitempo Editorial.

GRAZZIOTIN, Henrique de Abreu; AVILA, Róber Iturriet; HERRLEIN JR., Ronaldo. (2015). A economia política institucionalista e o desenvolvimento. In: DATHEIN, Ricardo. (org.) **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS.

GUARDADO, Fernanda; BOLLE, Monica de Baumgarten de. (2013). Estabilizadores automáticos e política industrial. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. (orgs). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GUERRIERO, Ian Ramalho. (2012). **Formulação e avaliação da política industrial e o caso da PDP.** Tese. Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Economia. 270 fls.

G1 MUNDO (2018). **Congestionamento envolve milhares de carros em rodovia na China.** Disponível em: <<https://glo.bo/2Lx9pjb>>. Acesso em: 12/04/2018.

HARWIT, E. (1995). **China's automobile industry: policies, problems, and prospects.** London: M.E. Sharpe, Inc.

HARWIT, Eric. (2001). The Impact of WTO Membership on the Automobile Industry in China. IN: **The China Quarterly**. P. 655-670. Disponível em: <<http://bit.ly/2D1Ptf9>>. Acesso em 09/12/2015.

HEADEY, Derek; KANBUR, Ravi; ZHANG, Xiaobo (2008). China's growth strategies. In: KANBUR, Ravi; ZHANG, Xiaobo (eds.). **Governing rapid growth in China: equity and institutions**. Routledge Studies in the Modern World Economy. Disponível em: <<http://bit.ly/2H8hvbz>>. Acesso em: 09/12/2015.

HEILMANN, Sebastian (2008). Experimentation under hierarchy: policy experiments in the reorganization of China's State sector, 1978-2008. **Working Papers: Center of International Development at Harvard University**. Disponível em: <<http://bit.ly/2oROQjj>>. Acesso em 09/12/2015.

HEILMANN, Sebastian; KIRCHBERGER, Sarah. (2000). The Chinese nomenclatura in transition: a study based on internal cadre statistics of the Central Organization Department of the Chinese Communist party. In: **China Analysis**. Nº 1, Center for East Asian and Pacific Studies, Trier University, Germany. Disponível em: <<http://bit.ly/2FgVI52> >. Acesso em 09/12/2015.

HEILMANN, Sebastian; PERRY, Elizabeth (2011). Embracing uncertainty: guerrilla policy style and adaptive governance in China. In: HEILMANN, Sebastian e PERRY, Elizabeth (orgs.). **Mao's invisible hand: the political foundation of adaptive governance in China**. Cambridge: Harvard University Press.

HEILMANN, Sebastian; SHIH, Lea (2013). **The rise of industrial policy in China, 1978-2012**. Germany. Disponível em: <<http://bit.ly/2FpUpzH>>. Acesso em 09/12/2015.

HOLANDA FILHO, Sérgio Buarque de. (2003). Nota: o estabelecimento de um Regime Automotivo diante da criação da OMC. In: **Est. Econ.**, São Paulo, v. 33, nº 4. Disponível em: <<http://bit.ly/2G0JOcF>>. Acesso em 09/12/2015.

HOLWEG, Matthias (2008). The evolution of competition in the Automobile Industry. In: PARRY, Glenn e GRAVES, Andrew. (Edit.) **Build to order: the road to the 5-day car**. London: Springer-Verlag. Disponível em: <<http://bit.ly/2I4omE3>>. Acesso em: 14/10/2015.

HOLWEG, Matthias, LUO, Jian Xi e OLIVER, Nick (2005). **The past, present and future of China's automotive industry: a value chain perspective**. UNIDO. The Cambridge-MIT Institute. Disponível em: <<http://bit.ly/2tj2qBN>>. Acesso em 09/12/2015.

HUMPHREY, John; MEMEDOVIC, Olga. (2003). **The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by developing countries**. UNIDO. Sectoral Studies Series. Viena. Disponível em: <<http://bit.ly/2oLQnrR>>. Acesso em 09/12/2015.

IANONI, Marcus. (2016). Coalizão e política macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado. In: **Ponto e Vista**, número especial. Disponível em: <<http://bit.ly/2oU1xdr>>. Acesso em: 22/04/2017.

IANONI, Marcus. (2017). Para uma abordagem ampliada das coalizões. IN: **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro, v. 11, nº 33. Disponível em: <<http://bit.ly/2oNroV4>>. Acesso em: 22/04/2017.

IBAÑEZ, Pablo. (2005). **Guerra fiscal e território brasileiro: o caso do setor automotivo**. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Disponível em: <<http://bit.ly/2tjrAAn>>. Acesso em: 22/04/2015.

ICCT. (2013). **Brazil's Inovar-Auto Incentive Program**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FgFAA9>>. Acesso em: 22/04/2015.

IEDI (2011a). **Indústria e política industrial no Brasil e em outros países**. Disponível em: <<http://bit.ly/2oTbWWM>>. Acesso em: 22/04/2015.

\_\_\_\_\_. (2011b). **Uma Análise do Plano Brasil Maior**. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (Carta IEDI, 486). Disponível em: <<http://bit.ly/2I9HQHd>>. Acesso em: 22/04/2015.

JAGUARIBE, Anna. (2015). **Capacidades estatais comparadas: China e a reforma do sistema nacional de inovações**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para discussão 2085. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: <<http://bit.ly/2I4phV7>>. Acesso em: 09/12/2015.

JOHNSON, Chalmers. (1982). **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press.

KABUTH, Oliver (2003). **Pioneering versus following in emerging markets: the case of the automotive industry in China and Brazil**. SVH.

KASKA, Gregory J. (2011). Placing China in comparison: an outsider's perspective. In: KENNEDY, Scott. **Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China's Capitalist transformation**. Stanford University Press, Stanford, California.

KATZNELSON, Ira (2003). Periodization and Preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, James e RUESCHMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press.

KENNEDY, Scott. (2011a) Overcoming our Middle Kingdom Complex: finding China's place in comparative politics. In: KENNEDY, Scott. **Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China's Capitalist transformation**. Stanford University Press, Stanford, California.

\_\_\_\_\_. (2011b) Fragmented influence: bussiness lobbying in China in comparative perspective. In: KENNEDY, Scott. **Beyond the Middle Kingdom:**

Comparative Perspectives on China's Capitalist transformation. Stanford University Press, Stanford, California.

KPMG. (2009). **Momentum**: China's automotive component sector emerging from the crisis. Disponível em: <<http://bit.ly/2I7BgRL>>. Acesso em: 22/04/2015.

\_\_\_\_\_. (2011). **China's 12th Five-Year Plan**: overview. Disponível em: <<http://bit.ly/2FvqgiA>>. Acesso em: 22/04/2015.

\_\_\_\_\_. (2012). **Overcapacity**: a potential "speed bump in the world's largest automotive market. Disponível em: <<http://bit.ly/2oMI2V8>>. Acesso em: 22/04/2015.

KROEBER, Arthur (2011). Developmental dreams: policy and reality in China's economic reforms. In: KENNEDY, Scott. **Beyond the Middle Kingdom**: Comparative Perspectives on China's Capitalist transformation. Stanford University Press, Stanford, California.

KUPFER, David. (2009). Em busca do setor ausente. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA.

LAMPTON, David (2013). **Following the leader**: ruling China, from Deng Xiaoping to Xi Jinping. Berkley, Los Angeles, University of California Press.

LATINI, Sydney (2007). **A implantação da indústria automobilística no Brasil**: da substituição de importações ativa à globalização passiva. São Paulo: Alaúde Editorial.

LAU, L.; QIAN, Y.; ROLAND, G. (2000). **Reform without Losers**: An Interpretation of China's dual-Track Approach to Transition, Journal of Political Economy, 108 (1): 120-143.

LAWRENCE, Susan V.; MARTIN, Michael F. (2013). **Understanding China's political system**. U.S. Congressional Research Service. Report from Congress. Disponível em: <http://bit.ly/2FrWCLf>>. Acesso em: 09/12/2015.

LEÃO, Carina; GOULART, Letícia. (2012). **Um olhar da Inventta**: o INOVAR AUTO e os investimentos em P&D no setor automotivo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FgPZvS>>. Acesso em: 09/08/2016.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (1991). Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: GOMES, Ângela de Castro. (1991). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC.

LI, Gang (2004). **The Chinese automobile industry**: an overview. Disponível em: <[http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/bitstream/10191/1104/1/18\\_0153.pdf](http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/bitstream/10191/1104/1/18_0153.pdf)>. Acesso em: 07/04/2016.

LI, Zejian. (2009). **The role of international technology transfer in the Chinese automotive industry**. Universidade de Tóquio. Faculdade de Economia. Disponível em: <<http://bit.ly/2FmpalW>>. Acesso em: 09/08/2016.

LIEBERTHAL, K. G.; LAMPTON, D. M. (1992). **Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China**. Berkeley: University of California Press.

LIMA, Uallace Moreira. (2016). **O Brasil e a cadeia automobilística: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração nacional entre 1990 e 2014**. IPEA – Texto para discussão 2167. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bit.ly/2topPBX>>. Acesso em: 09/08/2016.

LIMONCIC, Flávio (1997). **A civilização do automóvel: a instalação da indústria automobilística no Brasil e a via brasileira para uma improvável modernidade fordista 1956-1961**. Dissertação de Mestrado, UFRJ.

LIN, Sun. (2011). Transport problems and policy solutions in China. In: MIYOSHI, Hiroaki e KII, Masanobu (orgs). **Technological innovation and public policy: the automotive industry**. Palgrave Macmillan.

LIU, Ling. (2005). **China's Industrial Policies and the global business revolution: the case of the domestic appliance industry**. New York: Routledge.

LIU, Deqiang; ZHAO, Yanyun. (2006). **Ownership, foreign investment and productivity: a case study of the automotive industry in China**. Disponível em: <<http://bit.ly/2He1FvJ>>. Acesso em: 09/08/2016.

LO, Dic; WU, Mei. (2014). The State and industrial policy in China economic development. In: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development**. Disponível em: <<http://bit.ly/2HbXdhn>>. Acesso em: 20/10/2015.

LOPES, Ademil Lucio (2006). A desconstrução da Indústria Automobilística Brasileira constituída no governo de JK pela política setorial do governo FHC. IN: **REVISTA UNILARA**. N. 17/18. Disponível em: <<http://bit.ly/2G15xAX>>. Acesso em: 09/08/2016.

LUO, Jiangxi. (2005). **The growth of independent Chinese automotive companies**. Disponível em: <<http://bit.ly/2oSZaaE>>. Acesso em: 09/08/2016.

\_\_\_\_\_. (2006). **The impact of government policies on industrial evolution: the case of China's Automotive Industry**. Dissertação de Mestrado em Ciências em Tecnologia e Política do MIT. Disponível em: <<http://bit.ly/2FIO31d>>. Acesso em: 09/08/2016.

MAHONEY, James e RUESCHMEYER, Dietrich (2003). Comparative Historical Analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, James e RUESCHMEYER,



Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press.

MATSUBARA, Vitor. (2017). Oito marcas de carros que decidiram abandonar o Brasil. In: **Revista Quatro Rodas**. Disponível em: <<http://abr.ai/2FvSM4t>>. Acesso em: 10/06/2017.

MCCALED, Agnieszka. (2015). China's automobile industry: development, policies, internationalization. In: **Gdańskie Studia Azji Wschodniej**. Disponível em: <<http://bit.ly/2Fxp1zi>>. Acesso em: 23/07/2016.

MERTHA, Andrew (2009). Fragmented authoritarianism 2.0: political pluralization in the Chinese policy process. In: **The China Quarterly**, v. 200 p. 995-1012. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0305741009990592](http://journals.cambridge.org/abstract_S0305741009990592)>. Acesso em: 24/11/2015.

MIDDLESWORTH, Huston (2013). **Engines of change: China's rise and the Chinese auto industry**. CMC Senior Theses. Paper 766. Disponível em: <<http://bit.ly/2oOSqM1>>. Acesso em: 07/04/2016

MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. (1999). Brasil: estratégias de conglomeração. In: FIORI, José Luís. (org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

MIYOSHI, Hiroaki e KII, Masanobu (2011). Introduction. In: MIYOSHI, Hiroaki e KII, Masanobu (orgs). **Technological innovation and public policy: the automotive industry**. Palgrave Macmillan.

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

MOURA, Gerson. (1991). Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Ângela de Castro. (1991). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC.

MULLER, Helena Isabel (2007). História do tempo presente: algumas reflexões. In: PORTO JR., Gilson (org.) **História do tempo presente**. Bauru: Edusc.

NAUGHTON, Barry (2006). **The chinese economy: transitions and growth**. Cambridge: The MIT Press.

\_\_\_\_\_. (2007) **China's State Sector, Industrial Policies and the 11th Five Year Plan**, testimony before the US-China economic and Security Review Commission Hearing on the "Extent of the government's control of China's economy and implications for the US", May 24, 2007. Disponível em: <<http://hvr.co/2Fkwxdy>>. Acesso em: 27/02/2016.

NEGRO, Antonio Luigi (1997). Servos do tempo. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta.

NOBLE, Gregory; RAVENHILL, John; DONER, Richard. (2005). Executioner of disciplinarian: WTO accession and the Chinese auto industry. IN: **Business and politics**, 7 (2): 1-33. Disponível em: <<http://bit.ly/2FhNIAJ>>. Acesso em: 27/02/2016.

NOBRE, Marcos. (2013). **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. Companhia das Letras.

NOLAN, Peter. (1994). The China Puzzle: “touching stones to cross the river”. In: **Journal Challenge**, v. 37, issue 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2D51KiX>>. Acesso em: 27/02/2016.

OICA. (2013). **World Vehicles in use**. Disponível em: <<http://www.oica.net/wp-content/uploads//total-inuse-2013.pdf>>. Acesso em: 04/05/2015

\_\_\_\_\_ (2018). **Production statistics**. Disponível em: <<https://bit.ly/2mZvZCA>>. Acesso em: 24/06/2018

OLIVEIRA, Vladimir Luís de. (2003). **A política industrial do setor automotivo e a crítica ao modo de regulação sob o desenvolvimentismo (1995-2002)**: o caso do Paraná. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em História. Universidade Federal do Paraná. 232 p.

PEARSON, Margaret M (2011). Variety within and without: the political economy of chinese regulation. In: KENNEDY, Scott. **Beyond the Middle Kingdom**: Comparative Perspectives on China’s Capitalist transformation. Stanford University Press, Stanford, California.

PERES, W. (2006). **The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean**. CEPAL. Review, April. Disponível em: <<http://bit.ly/2Iaw0Nk>>. Acesso em: 10/10/2015.

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. (2009). Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience. IN: **Serie Desarrollo productivo**. N. 187. Cepal, Chile. Disponível em: <<http://bit.ly/2H9i4BW>>. Acesso em: 10/10/2015.

PETIT. P. AMABLE, B.. Ajustamento estrutural e política industrial: uma abordagem regulacionista. In: THERÉT, Bruno; BRAGA, José Carlos de Souza.(orgs ). **Regulação econômica e globalização**. UNICAMP: Campinas, 1998.

PIERSON, P. (2004). **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PINDER, J. (1982), Causes and kinds of industrial policy. IN: J. Pinder (ed.), (1982), **National Industrial Strategies and the World Economy**, Croom Helm, London. APUD:

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. (2009). **Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience.** IN: Serie Desarrollo productivo. N. 187. Cepal, Chile.

PESSOA, Samuel. (2015). A crise atual. In: Novos Estudos CEBRAP 02. Disponível em: <<https://bit.ly/2PADOUq>>. Acesso em: 10/01/2017.

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

PRATES, Daniela Magalhães. (2006). A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. IN: CARNEIRO, Ricardo. (org). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.** São Paulo: Editora UNESP.

PRATT, Anthony; MCCALLUM, Kristin. Guide to China's Auto Market. In: **Automotive News.** 2009. Disponível em:<<http://bit.ly/2thgED2>>. Acesso em:10/01/2016.

PURDY, Sean. (2012). A história comparada e o desafio da transnacionalidade. In: **Revista de História Comparada,** Rio de Janeiro, Volume 6: 64-84.

RAMALHO, José Ricardo (1997). O Estado produtor e a Fábrica Nacional de Motores. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros.** São Paulo: Scritta.

REICH, R. (1982). Making industrial policy. IN: Foreign Affairs, vol. 60, n. 4. APUD: PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. (2009). **Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience.** IN: Serie Desarrollo productivo. N. 187. Cepal, Chile.

REIS, Daniel Aarão (2014). A vida política. IN: REIS, Daniel Aarão (coord.). **Modernização, ditadura e democracia.** 1964-2010. Vol. 5. Fundación MAPFRE e editora Objetiva, Madrid e Rio de Janeiro.

RÉMOND, René (1999). O retorno do político. CHAUVEAU, Agnés e TÉTART, Philippe. **Questões para a história do presente.** Bauru: Edusc.

REZENDE, Leonardo. (2013). Política industrial para inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. (orgs). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

REZENDE, Sérgio Machado (2013). Uma década de avanço em ciência, tecnologia e inovação no Brasil. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

RICUPERO, Rubens (2002). Diversidade e desenvolvimento. In: ARBIX, Glauco, COMIN, Álvaro, ZILBOVICIUS, Mauro, e ABRAMOVAY, Ricardo. (orgs.) **Brasil,**

**México, África do Sul, Índia e China:** diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP: Editora da Universidade de São Paulo.

RODRIK, Dani (2002). Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, Glauco, COMIN, Álvaro, ZILBOVICIUS, Mauro, e ABRAMOVAY, Ricardo. (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China:** diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP: Editora da Universidade de São Paulo.

RODRIK, Dani. (2004). **Industrial policy for the Twenty-First Century**. Disponível em: <<http://bit.ly/2tmXgok>>. Acesso em: 10/06/2014.

RODRIK, Dani. (2008). **The New Development Economics: We Shall Experiment, But How Shall We Learn?** Brookings Development Conference, May 29-30, 2008. Boston, MA. Disponível em: <<http://bit.ly/2oSFLGW>>. Acesso em: 10/06/2014.

ROEHE, Nara Simone. (2011). **A indústria automobilística e a política econômica do governo Geisel:** tensões em uma parceria histórica (1974-1978). Tese (Doutorado em História Econômica) PUC, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

ROUQUIÉ, Alain (1991). **O Extremo-Ocidente: introdução à América Latina**. São Paulo: Edusp.

SAIC (2016). Company profile: history and heritage. Disponível em: <<http://bit.ly/2I6wV16>>. Acesso em: 23/03/2016.

SAICH, Tony. (2001) **Governance and politics of China**. New York: Plagrove Macmillan.

SAKER, Adriana Corrêa. (2006). **Pacto social no Brasil:** os acordos tripartites do setor automotivo nos anos 90. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade Metodista de Piracicaba. 89 p.

SALERNO, Mário Sérgio; ZILBOVICIUS, Mauro; ARBIX, Glauco; DIAS, Ana Valéria Carneiro. (1998). Mudanças e persistências no padrão de relações entre montadoras e autopeças no Brasil. In: **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 16-28. Disponível em: <<http://bit.ly/2F12dzH>>. Acesso em: 10/04/2016.

SALERNO, Mário Sérgio; DAHER, Talita. (2006). **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE):** balanço e perspectivas. Disponível em: <<http://bit.ly/2oUbTtH>>. Acesso em: 10/04/2016.

SALLUM JR, Brasília. (1994). **Transição política e crise de Estado**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FsEMHU>>. Acesso em: 10/04/2016.

SANO, Masayuki, KII, Masanobu e MIYOSHI, Hiroaki (2011). Automotive technology and public policy in Japan: a historical survey. In: MIYOSHI, Hiroaki e KII, Masanobu (orgs). **Technological innovation and public policy:** the automotive industry. Palgrave Macmillan.

SANTOS, Vinícius Correia (2009). Da era fordista ao desemprego estrutural da força de trabalho: mudanças na organização da produção e do trabalho e seus reflexos. In: **VI**

**Colóquio Internacional Marx e Engels.** Disponível em: <<http://bit.ly/1QTU02y>>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

SCHNEIDER, B. R. (1991). **Burocracia pública e política industrial no Brasil.** São Paulo : Sumaré.

SCHYMURA, Luiz; PINHEIRO, Maurício Canêdo. (2013). Política industrial brasileira: motivações e diretrizes. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. (orgs). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SHADLEN, K. (2005). **Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights.** Working paper, no. 05-06. Global Development and Environment Institute, Tufts University, Massachusetts, USA. Disponível em: <<http://bit.ly/2H85BOL>>. Acesso em: 10/04/2016.

SHAPIRO, Helen. (1994). **Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil.** Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1996). The mechanics of Brazil's auto industry. In: **NACLA's Report on the Americas.** Jan/Fe. Disponível em: <<http://bit.ly/2oSZdn2>>. Acesso em: 10/10/2014.

\_\_\_\_\_. (1997). A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros.** São Paulo: Scritta.

SICSÚ, João (2009). A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (orgs.). **Sociedade e economia: estratégia de crescimento e desenvolvimento.** Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_. (2017). **Governos Lula: a era do consumo?** In: Textos para discussão 021. Rio de Janeiro, UFRJ.

SILVA, Leandro Pereira da. (2011). **O ciclo recente de expansão da indústria automobilística brasileira (2003-2010) e comparação de aspectos selecionados com as respectivas indústrias automobilísticas dos demais BRICs.** Dissertação. Mestrado em Ciências Econômicas. Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências e Letras - Universidade Estadual Paulista. Araraquara. 140 pgs.

SILVA, Ronaldo de. (2002). **A implantação da Mitsubishi em Catalão: estratégias políticas e territoriais da indústria automobilística nos anos 90.** Dissertação de mestrado – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais. Universidade Federal de Goiânia.

SILVEIRA, C. E. F. (1999) Tecnologia e competitividade na economia brasileira. In: COSTA, C. A. N.; ARRUDA, C. (Orgs.). **Em busca do futuro: a competitividade no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus.

SINDIPEÇAS. (2013). **Desempenho do Setor de Autopeças - 2013**. São Paulo. Disponível em: <<http://bit.ly/2FinM83>>. Acesso em: 10/04/2016.

SINGER, Paul (2014). O processo econômico. IN: REIS, Daniel Aarão (coord.). **Modernização, ditadura e democracia**. 1964-2010. Vol. 5. Fundación MAPFRE e editora Objetiva, Madrid e Rio de Janeiro.

SINGER, André (2015). **Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. Disponível em: <<http://bit.ly/2FyF3t3>>. Acesso em: 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. (2016). A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. IN: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (orgs.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo.

SKOCPOL, Theda (2003). Doubly engaged social science: the promise of comparative historical analysis. In: MAHONEY, James e RUESCHMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press.

SOUZA, Jessé. (2017). **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya.

SPROVIERO, Mário B. (1998). **Oriente e Ocidente: demarcação**. Mirandum (USP), Pamplona v.4, p. 49-58. Disponível em: <<http://hottopos.com/mirand4/orientee.htm>>. Acesso em: 12/11/2015.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João (2006). Política industrial e desenvolvimento. In: **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), p. 163-185. Disponível em: <>. Acesso em: 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. (2010). Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. IN: **Est. Econ. São Paulo**. V. 40, nº 1, p. 7-41. Disponível em: <<http://bit.ly/2Iadk04>>. Acesso em: 10/04/2016.

SZNELWAR, Laerte Idal; MASCIA, Fausto Leopoldo (1997). A inteligência (não reconhecida) do trabalho. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC: a Reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta.

TABER, Santiago Bustelo. (2012). **Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)**. Dissertação. Mestrado. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal dório de Janeiro. 177 páginas.

TAN, Zhaotao (2013). **The development of the Chinese automobile industry since 1949: the role of the government**. 305fls. Tese. Coventry University, Coventry. Disponível em: <<http://bit.ly/2FeptmK>>. Acesso em: 24/08/2016.

TANG, Rachel. (2009). **The rise of China's auto industry and its impact on the U.S. motor vehicle industry**. Disponível em: <<http://bit.ly/2HbS8W2>>. Acesso em: 24/08/2016.

\_\_\_\_\_. (2012). **China's Auto Sector Development and Policies: issues and implicatons**. U.S. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://bit.ly/2D6zr3z>>. Acesso em: 24/08/2016.

TECHAKANJANAKIT, Som; HUANG, Meifang. (2012). The strategic transformation of automobile industry in China. IN: **International Journal of Financial Research**. Vol. 3, nº3. Disponível em: <<http://bit.ly/2tplMoG>>. Acesso em: 24/08/2016.

THEML, Neyde e BUSTAMANTE, Regina (2007). História Comparada: Olhares Plurais. In: **Revista de História Comparada**. volume 1, número 1, jun./2007.

THUN, Eric (2006). **Changing lines in China: foreign direct investment, local governments, and auto sector development**. New York: Cambridge University Press.

TORRES, Ricardo Lobato (2011). **A indústria automobilística brasileira: uma análise da cadeia de valor**. 179 fs. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

TSE, Edward; RUSSO, Bill; KE, Tao. (2009). **The path to globalization of China's automotive industry**. Booz&Co. Disponível em: <<https://pwc.to/2Fs83lY>>. Acesso em: 24/08/2016.

UOL. (2017). **Brasil já cria um carro inteiro sozinho?** UOL carros conta a história do WR-V. Disponível em: <<http://bit.ly/2tmlC1r>>. Acesso em: 10/12/17.

\_\_\_\_\_. (2018). China apresenta plano de emergência contra poluição nos Jogos. Disponível em: <<https://bit.ly/2NVj0wT>>. Acesso em 10/01/18.

VIEIRA, Juanito Alexandre (2017). **As tramas da política industrial nos governos FHC e Lula: um olhar a partir do IEDI e da CUT**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Programa de Pós-Graduação em História. Doutorado.

WADE, Robert. (1990). **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia's Industrialization**. Princeton: Princeton University Press.

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

WEI, Huang. (2012). **The management of employment relations in Chinese automotive industry: a perspective of global chain value**. Disponível em: <<http://whr.tn/2D5VOpQ>>. Acesso em: 10/03/2015.

WEISS, Ivano Grüdtner (2006). **A indústria automobilística genuinamente brasileira**: estudo de caso da Gurgel e IBAP. 99 fs. Monografia (Design Industrial). Departamento de Design, CEART/UDESC. Florianópolis, Santa Catarina.

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

\_\_\_\_\_. (2014b). Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. IN: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

WOLFE, Joel (2010). **Autos and progress**: the brazilian search for modernity. New York: Oxford University Press.

WOMACK, James, JONES, Daniel e ROOS, Daniel (2004). **A máquina que mudou o mundo**: baseado no estudo do Massachusetts Institute of Technology sobre o futuro do automóvel. Rio de Janeiro: Elsevier.

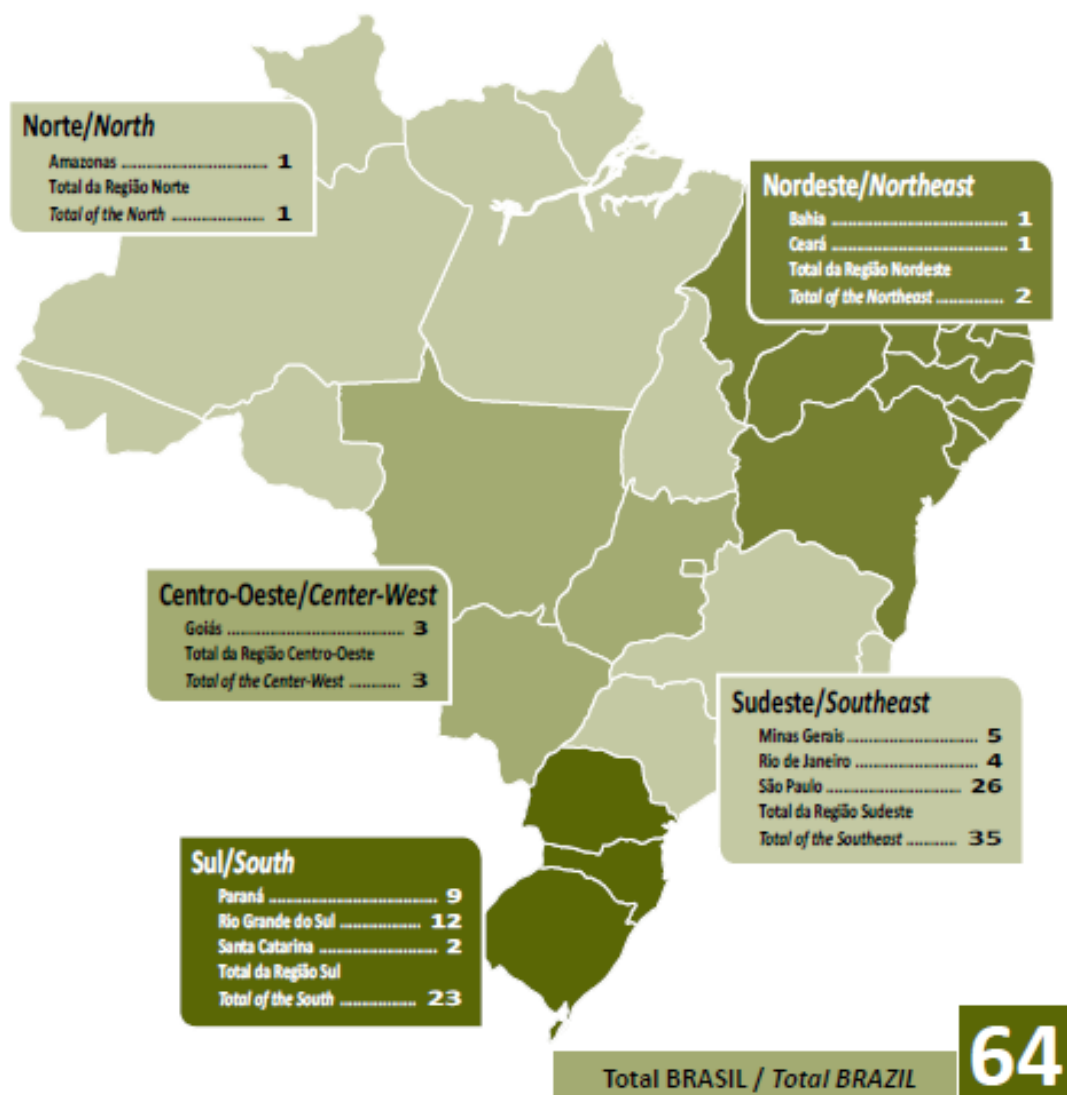
WOOD JR., Thomaz. (1992). Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32. Disponível em: <<http://bit.ly/2D5HNsm>>. Acesso em: 10/03/2015.

ZILBOVICIUS, Mauro (1997). Modelos de produção e produção de modelos. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) **De JK a FHC**: a Reinvenção dos carros. São Paulo: Scritta.



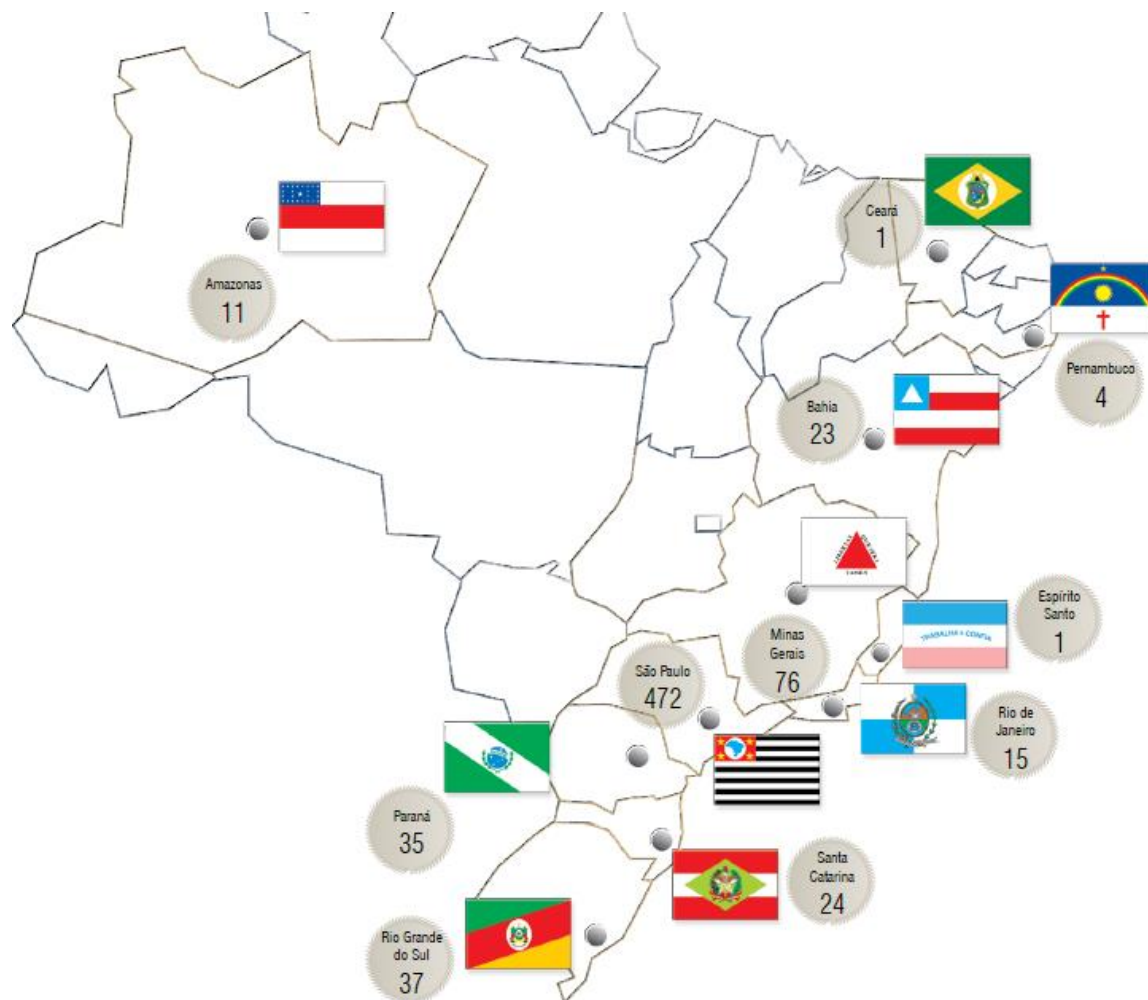
## ANEXO I – Mapas e localização das principais montadoras no Brasil e na China

## Plantas montadoras instaladas no Brasil (2014)



Fonte: ANFAVEA (2015).

Plantas fornecedoras filiadas ao Sindipeças em 2013:



Fonte: SINDIPEÇAS (2013).



Fonte: KPMG (2009).

ANEXO II – Lista de Secretários Gerais do PCC, Presidentes da RPC e Primeiros-ministros chineses de 1949 em diante.

Secretário Geral do Partido Comunista Chinês (Presidente até 1982)  - Poder sobre o Estado e o Partido	Mao Tsé-Tung	1943-1976
	Hua Guofeng	1976-1981
	Hu Yaobang	1981-1987
	Zhao Ziyang	1987-1989
	Jiang Zemin	1989-2002
	Hu Jintao	2002-2012
	Xi Jinping	2012-...

Presidente da República Popular da China  - Chefe de Estado	Mao Tsé-Tung	1954-1959
	Liu Shaoqi	1959-1968
	Dong Biwu	1968-1975
	Soong Ching-ling <sup>226</sup>	1968-1972
	Zhu De	1975-1976
	Soong Ching-ling	1976-1978
	Ye Jianying	1978-1983
	Li Xiannian	1983-1988
	Yang Shangkun	1988-1993
	Jiang Zemin	1993-2003
	Hu Jintao	2003-2013
	Xi Jinping	2013-...

Presidente da Comissão Militar Central do PCC	Mao Tsé-Tung	1936-1976
	Hua Guofeng	1976-1981
	Deng Xiaoping	1981-1989
	Jiang Zemin	1989-2004
	Hu Jintao	2004-2012
	Xi Jinping	2012-...

Presidente da Comissão Consultiva Central do PCC  - fundada em 1982 e desmobilizada em 1992	Deng Xiaoping	1982-1992
---	---------------	-----------

Primeiro Ministro do Conselho de Estado  - Administração, orçamento e economia	Zhou Enlai	1949-1976
	Hua Guofeng	1976-1980
	Zhao Ziyang	1980-1988
	Li Peng	1988-1998
	Zhu Rongji	1998-2003
	Wen Jiabao	2003-2013
	Li Keqiang	2013-...

Fonte: NAUGHTON (2007), SAIC (2001)

<sup>226</sup> Em conjunto com Dong Biwu até sua renúncia em 1972.

