

O COMPLEXO AUTOMOTIVO

Angela M. Medeiros M. Santos
Priscilla Burity¹

Desde a década de 50, o BNDES contribuiu para o desenvolvimento da indústria automobilística e de autopeças e vem modificando sua atuação de forma a acompanhar as prioridades das políticas governamentais. Participou da implantação dessa indústria no país, do crescimento do setor de autopeças, da implantação de novas unidades e da modernização nos anos 90 e do estímulo às vendas de veículos comerciais. Naquela década, a maioria dos projetos de veículos realizados recebeu apoio da instituição, que também buscou apoiar de forma efetiva a rede de fornecedores.

1. DE 1952 AO FINAL DOS ANOS 60

Em 1952, quando foi criado o BNDES, já havia no país unidades da Ford e da General Motors que montavam veículos a partir de *kits* importados, assim como uma indústria de autopeças voltada para o mercado de reposição.

Também em 1952, para desenvolver uma estratégia de fabricação de veículos, especialmente de transporte de carga, o governo criou a Subcomissão Para Fabricação de Jipes, Tratores, Caminhões e Carros.

Dada a crescente importação de veículos e a deterioração do balanço de pagamentos, o governo estabeleceu políticas que limitavam progressivamente a importação de componentes já fabricados no país, de carros montados e até de veículos CKD (*completely knocked down*) que tivessem componentes produzidos no país.

No entanto, apesar da política adotada, as montadoras estavam reticentes, já que o mercado local era pequeno e não atendia aos requisitos de escala econômica. Esse mercado girava em torno de menos de 20 mil unidades/ano. Ante a proibição de que importassem, a Volkswagen, a Willys-Overland e a Mercedes-Benz instalaram unidades no país sem, no entanto, objetivarem grandes escalas.

O início do investimento automobilístico no país marcou o período 1956-61. Com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, a indústria automobilística foi considerada básica, exceção entre as demais metas, que visavam aos investimentos em infraestrutura.

A demanda por veículos crescia devido às características do sistema de transporte que ia se implantando (marcado por um sistema rodoviário mais desenvolvido que o ferroviário ou o aquaviário) e influenciava o balanço de pagamentos, em função das importações crescentes. Em 1957, observou-se um volume de vendas de 30,9 mil unidades, que logo cresceu para 96,7 mil em 1959 e para 190 mil em 1962.

A fim de coordenar a implantação da indústria, criou-se Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), do qual faziam parte vários órgãos do governo federal, entre eles o BNDES. Os caminhões eram responsáveis pela maior parte do transporte de cargas no Brasil e, portanto, eram prioritários para o Geia. No entanto, o carro de passeio era considerado emblemático pelo governo da época.

O Geia objetivava um plano para instalar a indústria e promover a rápida fabricação dos bens de consumo (carros de passeio) e dos bens de produção (veículos de carga), com prioridade para os últimos. Também visava a atenuar os efeitos sobre o balanço de pagamentos, em virtude das crescentes importações tanto de carros de passeio quanto de veículos de carga e transporte de passageiros. A função desse Grupo era definir

normas de instalação, metas de produção e planos de nacionalização, autorizar projetos e acompanhar-lhes a evolução. O BNDES participou do Geia desde a criação deste teve voz ativa na formulação do programa da indústria.²

O governo federal produziu uma série de decretos que inibiam a importação e estabeleciam incentivos de natureza cambial e fiscal. Exemplos dessa política foram a concessão de cotas para importação de peças não produzidas no país, o câmbio favorecido para importação de equipamento e a isenção tarifária para importação de componentes destinados a automóveis. Somente os projetos aprovados pelo Geia teriam direitos aos incentivos. Estabelecia-se também um programa de nacionalização rápida para as peças: já em 1960, caminhões e veículos utilitários deveriam atingir 90% de nacionalização, e jipes e carros de passeio, 95%. O esforço para produzir os insumos no país levou à necessidade de financiar e incentivar a indústria de autopeças pelo BNDES e estabelecer maior participação da manufatura nacional.

Após várias medidas governamentais, dezoito empresas apresentaram projetos; destas, onze tiveram projetos implantados. Em que pese a diversidade dos produtos (caminhões, utilitários, jipes e carros de passeio), o mercado era então demasiado pequeno para dar eficiência às fábricas, ainda mais se considerarmos que a escala econômica (300 mil a 500 mil por ano) era muito superior à atual.

Nessa época, o Banco encontrava-se voltado para os grandes programas estatais de infra-estrutura. Contudo, os programas de investimento elaborados pelo Geia enumeravam projetos que exigiam grandes volumes de recursos para serem implantados, que, em grande parte, viriam do BNDES.

Empresa	Produto
General Motors	Caminhão médio e leve
Ford Motor Co. Exports	Caminhão médio e leve
Mercedes-Benz do Brasil	Caminhão médio e pesado e ônibus
Toyota do Brasil	Jipe
Volkswagen do Brasil	Utilitário e carro de passeio
Vemag SA Veículos e Máquinas Agrícolas	Utilitário, jipe, carro de passeio
Scania-Vabis do Brasil	Caminhão pesado
Fábrica Nacional de Motores	Caminhão pesado e carro de passeio
International Harvester Máquinas	Caminhão pesado
Willys-Overland	Jipe, utilitário, carro de passeio
SA Ind. de Motores, Caminhões e Ônibus, Simca do Brasil	Carro de passeio

Fonte: Shapiro, H. Engines of Growth.

Não havia proibição de financiar empresas estrangeiras, mas era imperativo analisar o grau de prioridade de investimento nos setores específicos e verificar se essa prioridade só podia mesmo ser atendida por empresa estrangeira. A indústria automobilística era vista como prioritária pelo governo e considerou-se que a criação dessa indústria deveria ter participação de capital externo, ou seja, dos fabricantes internacionais de automóveis. Entretanto, dever-se-ia promover um programa de nacionalização gradativa.

A Volkswagen foi o fabricante que primeiro optou por investir na produção de veículos no país, e o BNDES criou condições para atrair a empresa quando ainda não existiam outros projetos decididos. Essa resolução foi importante, pois a entrada de uma das empresas atraiu as demais.

O primeiro veículo fabricado foi a Kombi. O BNDES financiou 20% do programa de investimento da Volkswagen, porque era essa a proporção do capital nacional naquela época. O Banco julgava necessário que as empresas estrangeiras buscassem algum capital nacional e dispunha-se a financiá-las proporcionalmente à participação do capital brasileiro. Nenhuma, porém, dispôs-se a abrir o capital para uma participação local, à exceção de uma proposta da Ford, que, mesmo assim, não foi aceita pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).

Outras empresas que possuíam participação de capital nacional tiveram projetos apoiados também pelo Banco. O da Vemag foi aprovado em 1958; o da Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1954; e o da Willys, em 1959. Contudo, o apoio do Banco na época representou apenas uma pequena parcela do total investido pelo setor, e, durante o período 1956-60, os desembolsos para essa indústria (aí incluída a de autopeças) corresponderam a 3,7% dos desembolsos totais do BNDES.

De início, houve crescimento da produção, pois as empresas se defrontaram com uma demanda reprimida. Mas nos anos 60, até 1966, com a política de aperto monetário e crédito restrito, as vendas se retraíram e o setor automotivo operou com excesso de capacidade. Os caminhões foram mais afetados que os carros de passeio, pois sua demanda estava associada ao desempenho da economia. Somente a partir de 1967 o setor se restabeleceu, tendo passado por uma fase de consolidação com a compra de empresas, entre as quais a Vemag e a Willys. Após esse período, só as empresas estrangeiras sobreviveram, e, das onze com projetos implantados, restaram oito. Data da mesma época a entrada da Ford e da General Motors na esperada produção de carros de passeio, investindo em unidades novas e adquirindo empresas.

Também no setor de autopeças, houve processo de ajuste, com o fechamento de empresas e a entrada de fabricantes estrangeiros.

Em 1967, o Geia foi substituído pelo Grupo Executivo da Indústria Mecânica (Geimec), que depois, em 1969, seria absorvido pelo Grupo Executivo da Indústria Automotora (Geimot). Foi também criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), cuja autorização era necessária para os investimentos e que coordenava as atividades de obtenção de recursos, como a concessão de incentivos e os financiamentos do BNDES. Em 1970, com a reorganização do CDI, estabeleceram-se oito Grupos Setoriais, entre os quais o GS-VI e então (a partir de 1976) o GS-V, que cuidavam da indústria de veículos automotores e componentes.

2. DOS ANOS 70 AOS 80

De 1967 a 1974, no tempo do "milagre econômico", o setor, reestruturado, cresceu a taxas médias de 20% ao ano. O governo criara instrumentos de crédito ao consumidor para aquisição de carros, o que provocou a explosão da demanda. Foi nessa época que se notou uma mudança na produção: a de carros de passeio passou a crescer muito mais rapidamente que a de caminhões e ônibus. Enquanto a frota de carros multiplicou-se por oito num espaço de dezessete anos (1956 a 1973), a de caminhões aumentou 2,4 vezes no mesmo período. As taxas médias de crescimento anual das duas frotas foram, respectivamente, de 13% e de 5%.

Em face da capacidade já instalada, a indústria registrou expressivo crescimento, mas o objetivo dos programas governamentais e a prioridade do Banco eram desenvolver os setores de base, como bens de capital, siderurgia, química e petroquímica, focos do I e do II PND. O setor não foi objeto de política específica do governo, tendo sido atendido pelos programas gerais de incentivos fiscais da indústria e, particularmente, pelos Programas Especiais de Exportação (Befiex).

No final da década de 70, a indústria automobilística produzia em torno de 1 milhão de unidades/ano, número semelhante ao que seria alcançado em 1990, havendo o setor de autopeças acompanhado tal evolução. Relevante apontar que:

- nessa época, 88% dos investimentos realizados referiram-se à entrada da Fiat;
- a partir de 1974, houve abrandamento do ritmo de crescimento da indústria, cuja produção crescera quase 50% entre 1972 e 1974;
- a expansão da indústria, até então baseada em combustíveis baratos, foi afetada pelas crises do petróleo; estas levaram a demanda e a produção a adaptarem-se, preferindo-se os carros de passeio de mais baixo consumo, os caminhões a diesel e os ônibus; e
- o setor passou a conviver com restrições de crédito, capacidade ociosa e redução de vendas, circunstância só compensada para aquelas empresas que produziam veículos a diesel.

Na opinião do BNDES, o setor automotivo vinha de uma fase de crescimento acelerado que induzira a investimentos que superdimensionaram a capacidade instalada. Um estudo interno do BNDES previu na época que, dada a capacidade ociosa, não haveria aumento significativo da capacidade de produção automotiva nos anos seguintes nem, por consequência, aumento da capacidade produtiva de autopeças no mesmo período.

Nos anos 70, o BNDES via o setor de autopeças da seguinte forma:

- um pequeno número das empresas filiadas ao Sindipeças (menos de 10%) era responsável por 75% do faturamento;
- entre as vinte maiores empresas do setor, apenas seis estavam sob controle nacional; e
- das empresas apoiadas pelo Banco no passado, observava-se que algumas, antes inteiramente nacionais, passaram a ter participação majoritária do capital estrangeiro.

Curioso notar ainda quão atual foi a constatação, na época, de que o setor teria potencial de exportação elevado, à medida que aumentasse a qualidade dos produtos.

Via-se também como bastante débil a participação da empresa privada nacional. Considerava-se, porém, que a ênfase do governo em horizontalizar as atividades da indústria automotiva visava a reservar parte do processo produtivo para as empresas privadas brasileiras. Em consonância com essa política, o Banco instituiu em seu Plano de Ação programas para melhorar a eficiência das empresas em geral e fortalecer as pequenas e médias em particular. Apontava a recém-criada subsidiária Ibrasa como relevante para o fortalecimento do empresário nacional, utilizando-se de instrumentos de capitalização de empresas que, de fato, teriam êxito em alguns casos.

Na época, os projetos apoiados pelo Banco se encontravam em final de execução, e os novos, para expansão, não foram considerados prioritários, pois não se previa crescimento substancial a curto prazo. A orientação do BNDES voltou-se para:

- incentivar iniciativas que melhorassem as condições de comercialização de autopeças no mercado externo;
- apoiar programas que visassem à melhoria de qualidade e ao desenvolvimento de pesquisas nas empresas;
- fortalecer a estrutura de capital das empresas nacionais e reforçar-lhes o capital de giro próprio; e
- aumentar a produtividade.

Estima-se que, a preços de dezembro de 2001 (com correção pelo IGP-DI), o Banco apoiou projetos de R\$ 1.166,6 milhões entre 1973 e 1976; esses projetos envolveram mais de 25 empresas, que foram muito relevantes para o desenvolvimento da indústria.

Entre elas, observam-se líderes de setor e de segmento, exportadoras e até premiadas internacionalmente no início dos anos 90. Como exemplos, podemos citar a Cofap, a Máquinas Varga, a Tupy, a Braseixos, a Brasinca, a Arteb, a Ferropças Villares, a DHB e a Nakata.

Embora tal aspecto não venha a ser analisado no presente texto, o Banco também apoiou nessa época o desenvolvimento de combustíveis alternativos. Voltou-se principalmente para financiar a produção de álcool, trabalhando com o Proálcool e assistindo a produção e o custeio agrícola de várias empresas.

Em relação a veículos, o Banco atuava sobretudo com os fabricantes de implementos para transporte de carga e de carrocerias de ônibus, em que predominavam as empresas de capital nacional.

As metas do setor de carga e, portanto, as linhas de ação do Banco estavam voltadas para expandir a capacidade instalada e, assim, acompanhar a demanda. Via-se também como necessária a desverticalização e a formação de empresas de grande porte, dado que a produção de chassis era praticamente monopólio de uma empresa estrangeira. No entanto, o crescimento e a rentabilidade do segmento viriam a despertar o interesse de outras montadoras.

Quanto aos veículos de transporte coletivo, acreditava-se que, em função da capacidade instalada, investimentos marginais associados a melhor organização da produção levariam a ganhos consideráveis de produção. A dificuldade central enfrentada pelo segmento era a capacitação tecnológica das empresas, para torná-las aptas a atender às demandas dos usuários, tais como: melhor qualidade, maior durabilidade e adaptação dos desenhos da carroceria para novos consumidores.

As diretrizes do BNDES estavam voltadas para a criação de condições de compra, adaptação e desenvolvimento de tecnologia visando a novos desenhos de carrocerias ou de partes significativas e de condições para que as empresas pudessem competir adequadamente na comercialização interna e externa. O apoio foi direcionado sobretudo para as empresas-líderes, e vários projetos foram aprovados para investimento fixo e capital de giro, entre os quais aqueles da Recrusul, Iderol, Marcofrigo, Reciferal, Carrocerias Nielson, Engesa, Randon, Rodoviária SA, Sanvas e Ciferal.

O BNDES atendia ao segmento de implementos de transporte através de suas diversas linhas (aí incluído o Funtec, que oferecia condições favorecidas e estava voltado para o desenvolvimento tecnológico) e de operações de capitalização por meio da Ibrasa, Embramec e Procap. A Finame, criada em 1965, foi importante instrumento de apoio à indústria, financiando a comercialização de caminhões e ônibus pesados. De início, financiava os chassis com capacidade máxima de tração igual ou superior a trinta toneladas e as carrocerias de caminhões acima de dezenove toneladas. A comercialização do produto final (caminhão ou ônibus) era financiada pela Finame e pelo CDC. Nos anos 70, algumas empresas achavam esse último mais bem posicionado, uma vez que a Finame diminuía sua participação. No entanto, um trabalho interno do Banco já apontava a necessidade de aperfeiçoar o financiamento das vendas, o que veio mesmo a ocorrer.

Naquela década, havia a preocupação de apoiar a expansão do uso do transporte coletivo de passageiros e equipar o transporte de carga. Para tanto, o Banco não só alterou os prazos de pagamento e aumentou a participação no financiamento, mas também estabeleceu encargos menores para empresas de capital nacional que atuassem em bens de capital ou atividades industriais. Já em 1976, na busca de soluções para o transporte de massa, o BNDES passou a financiar chassis de ônibus urbanos com potência igual ou superior a 130 HP, quando antes se enquadravam apenas os chassis pesados (acima de

170 HP). A ampliação de carrocerias possibilitou a entrada de novos concorrentes no fornecimento de chassis, beneficiando os fabricantes de carrocerias.

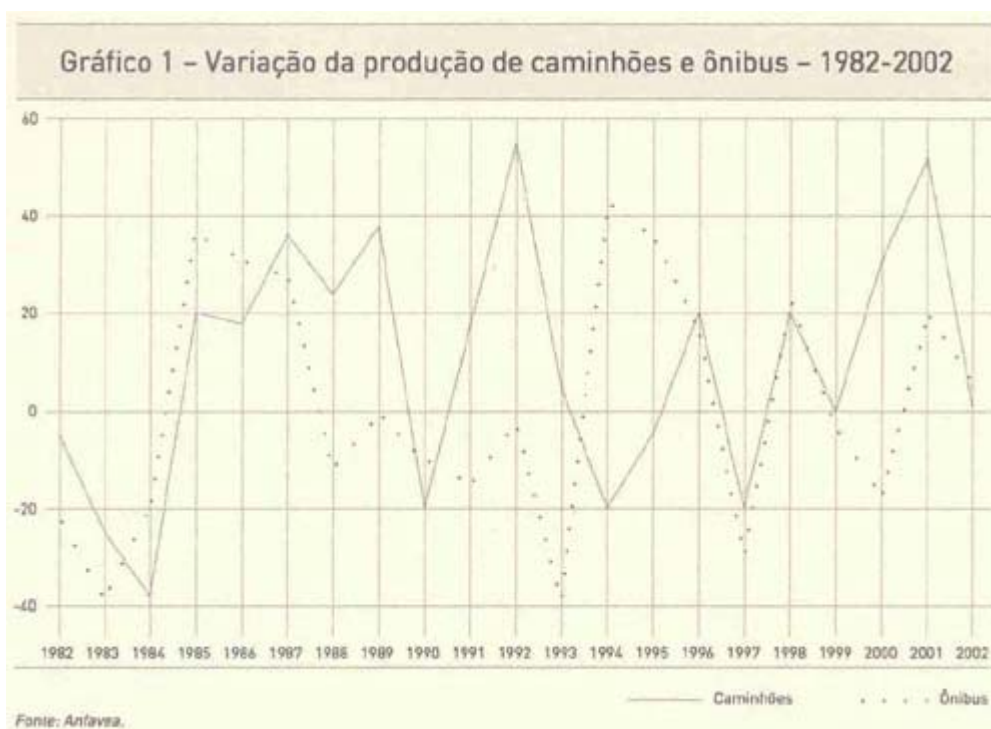
Fixavam-se continuamente índices de nacionalização para os bens financiáveis, índices que foram elevados para 80% em meados de 1976, procurando-se assim estimular a compra de partes e peças no país.

No início dos anos 80, financiava-se a comercialização dos seguintes produtos:

- chassis de caminhão com capacidade mínima igual ou superior a trinta toneladas;
- chassis de ônibus rodoviário com motor diesel de potência superior a 130 HP;
- carrocerias metálicas para chassi de capacidade máxima igual ou superior a dezenove toneladas;
- carrocerias de passageiros para chassi com motor diesel de potência superior a 130 HP; e
- equipamentos adaptáveis a chassis com capacidade máxima de tração igual ou superior a dezenove toneladas.

Nos anos 80, houve variações no financiamento concedido pela instituição. Em 1981, 1982 e 1988, por exemplo, em função de restrições monetárias, a participação do financiamento se reduziu a 50%. Em outros anos, como 1983, 1987 e 1989, ela voltou a elevar-se para 80% e 90%. Em decorrência, embora o Banco não fosse a única fonte de financiamento e, no âmbito dos chassis de caminhões, apoiasse apenas os pesados, registraram-se variações na produção dos veículos comerciais, como se pode ver a seguir.

Posteriormente, no início dos anos 90, o apoio foi ampliado para os chassis médios e leves; hoje, estão incluídos os chamados caminhões urbanos e os microônibus. Outras mudanças relevantes nos anos 90 foram a possibilidade de apoio à compra de caminhões por pessoas físicas (caminhoneiros autônomos) e o apoio aos sistemas integrados de transportes.



3. DOS ANOS 90 A 2001

Houve uma mudança qualitativa e quantitativa na indústria de veículos automotores e de autopeças, e o BNDES teve nisso atuação expressiva, participando dos objetivos do programa governamental de investimentos.

Após um período de retração da produção e das vendas no mercado interno, a indústria enfrentou, no início dos anos 90, um processo de integração ao mercado mundial, com fortes pressões para eficácia e redução dos custos, adequando-se ao modelo de "produção enxuta".

A década marcou também o retorno de medidas governamentais voltadas para essa indústria. De 1990 a 1998, segundo trabalho realizado por J. A. Negri/Ipea (1999), editaram-se 21 instrumentos (entre portarias, decretos e medidas provisórias) que abrangiam a redução de alíquotas de impostos (ICMS e IPI) à época da Câmara Setorial, além dos Acordos Emergenciais e do Regime Automotivo. Também nos anos 90, ocorreram as reduções das tarifas de importação e dos índices de nacionalização exigidos para a indústria, que caíram de 85% para 60%.

Em 1991, havia o consenso de que era necessário elaborar um plano para o setor, a fim de modernizar, recuperar e desenvolver o mercado. O diagnóstico era de estagnação: vendia-se o mesmo volume de 1970, e as exportações estavam em queda. A indústria nacional, vinda de um período de pouco investimento, encontrava-se com baixa escala de produção, baixa automação, defasagem tecnológica e baixa competitividade internacional e apresentava altos custos ao longo de toda a cadeia.

O plano de recuperação da indústria ficou consubstanciado nas medidas adotadas em 1992 e 1993 no âmbito da Câmara Setorial Automotiva. Firmou-se entre o governo, os trabalhadores e o setor privado o Acordo Automotivo, no qual foram traçadas diversas metas para o setor. Entre elas, estão a redução de carga tributária (IPI e ICMS), a redução de margens de lucro das montadoras, dos fabricantes de autopeças e das concessionárias, a redução de preço dos automóveis, a manutenção do emprego, a ampliação do financiamento para caminhões e ônibus e a implementação de financiamento para carros de passeio.

O Acordo Automotivo previu a produção de 2 milhões de veículos no ano 2000 e investimentos de US\$ 20 bilhões no período, sendo US\$ 10 bilhões nas montadoras, US\$ 6 bilhões nas empresas de autopeças, US\$ 3 bilhões em fundições e forjarias e US\$ 1 bilhão nas fábricas de pneus.

Algumas empresas vinham desenvolvendo programas de redução dos custos e de aumento da qualidade e produtividade, para ganhar competitividade e padrão internacional. Vários programas de apoio a fornecedores foram praticados pelas montadoras com o objetivo de ganhos de qualidade e produtividade. Novas técnicas organizacionais baseadas em tecnologias de automação flexível, além de um processo contínuo de desverticalização das montadoras, eram esperadas. As empresas de autopeças mais dinâmicas, em especial as exportadoras, procuravam adotar modernos procedimentos de gestão e organização, com base nos novos paradigmas, sobretudo nos de produção enxuta.

Em 1993, depois de doze anos de estagnação (com níveis inferiores aos registrados em 1980), a indústria automobilística obteve volume recorde de produção e vendas. Por sua vez, a indústria de autopeças começava em 1992 e 1993 a recuperar-se da forte retração que, em consequência da recessão e da abertura do país às importações, sofrera em 1990 e 1991.

Acreditava-se que o setor, tendo atingido a marca de 1,58 milhão de veículos/ano em 1994 e 1,8 milhão em 1996, operava próximo ao limite da capacidade instalada; em todo caso, chegara-se àquela produção eliminando gargalos, gerando maior produtividade e estabelecendo maior intercâmbio com a Argentina. Os investimentos anuais no período 1991-93 (em torno de US\$ 900 milhões) eram superiores às médias verificadas em 1980-84 (US\$ 466 milhões) e 1985-89 (US\$ 451 milhões).

A expectativa do setor era de que o crescimento levaria à necessidade de expandir a produção, inclusive com novas fábricas, já que, como dissemos, a indústria se aproximava do limite da capacidade. Embora se começasse a analisar a instalação de outras unidades em diversas localidades, havia ainda algumas incertezas quanto à estabilidade econômica e à demanda de veículos, além da concorrência com a vizinha Argentina.

Com o Regime Automotivo, esse quadro mudou, e diversos planos de investimentos foram anunciados. O Regime Automotivo visava a retomar o investimento da indústria e a ganhar competitividade para aumento das exportações. Ele foi criado em 1995 e reformulado em 1997, para inclusão dos estados menos desenvolvidos. Abrangeu não só incentivos fiscais para a implantação de empresas no país, mas também incentivos diferenciados para as empresas que decidissem instalar unidades em regiões menos desenvolvidas. Determinou-se uma redução de 50% do imposto de importação de veículos para as montadoras que já produzissem ou estivessem em vias de produzir no país. Foram estabelecidas drásticas reduções de tarifas na importação de bens de capital, ferramental e moldes para matérias-primas. (As autopeças, que já haviam recebido redução tarifária no início dos anos 90, também sofreram com a severa queda de imposto de importação, o que permitiu maior pressão sobre seus preços.) Outro instrumento adotado foi a redução de IPI para bens de capital, matéria-prima, autopeças, pneumáticos e material de embalagem. Em paralelo, exigiam-se índices médios de nacionalização de 60% para as empresas já instaladas e de 50% para as novas, mais um sistema de compensação de importações com exportações.

Houve também políticas estaduais e municipais para atrair esses investimentos, abrangendo um conjunto de recursos que envolviam tanto gastos diretos como financiamentos e participações no capital, como:

- gastos realizados pelo próprio estado em obras, serviços de infra-estrutura (construção de subestações, terminais marítimos e unidades para tratar efluentes sanitários) e instalações produtivas, podendo incluir-se a doação de terrenos;
- participação acionária, utilizando-se de fundos estaduais de desenvolvimento (caso do Rio de Janeiro, com a Peugeot) ou, ainda, de fundos resultantes de privatização de empresas estaduais (caso do Paraná, com a Renault);
- concessão de créditos para capital de giro e fixo, em geral providos por fundos estaduais de desenvolvimento;
- diferimento do ICMS para viabilizar operações de devolução total ou parcial desse imposto quando gerado pela empresa;
- isenção de impostos municipais, como ISS e IPTU; e
- garantias oferecidas pelo governo estadual, como, por exemplo, cauções ou fianças bancárias, benefícios acordados perante o risco de mudanças na legislação etc.

O Regime Automotivo apoiou projetos para o período 1996-99, abarcando inúmeras montadoras e fabricantes de autopeças. O valor desse apoio girou em torno de US\$ 18 bilhões.

Em São Paulo, a maior parte dos investimentos das montadoras se destinou a modernizar as unidades existentes, exceção feita à implantação das fábricas de veículos da Honda, em Sumaré (SP), e da Toyota, em Indaiatuba (SP) e da fábrica de motores da

Volkswagen em São Carlos. Observaram-se ainda transferências de atividades produtivas para terceiros, o que resultou em expansão da produção de fornecedores.

Com relação ao setor paulista de autopeças, verificaram-se igualmente investimentos para modernização e para entrada de novas empresas. A transferência de atividades, a fabricação de veículos "mundiais" e a política de compras de *follow sourcing* das montadoras levaram ainda à instalação de fabricantes estrangeiros de partes e peças no estado, aumentando o parque existente. Muitos dos investimentos realizados se dirigiram para o interior, reduzindo a participação da Grande São Paulo (ABC incluído).

Em Minas Gerais, onde também já existia um pólo produtor, a expansão do parque ofertante esteve ligada ao crescimento significativo da produção e à desverticalização da Fiat. De início, foram atraídos fabricantes que já possuíam fábricas no país; depois, instalaram-se no estado novas unidades de fornecedores mundiais da montadora. Ao final da década de 90, mais duas montadoras (DaimlerChrysler e Iveco) viriam produzir em Minas, trazendo para a região outros fornecedores.

Os gráficos 2 e 3 mostram a distribuição dos investimentos realizados a partir de 1997, destacando aqueles relativos às novas unidades e considerando o valor total, que abarca outros objetivos.

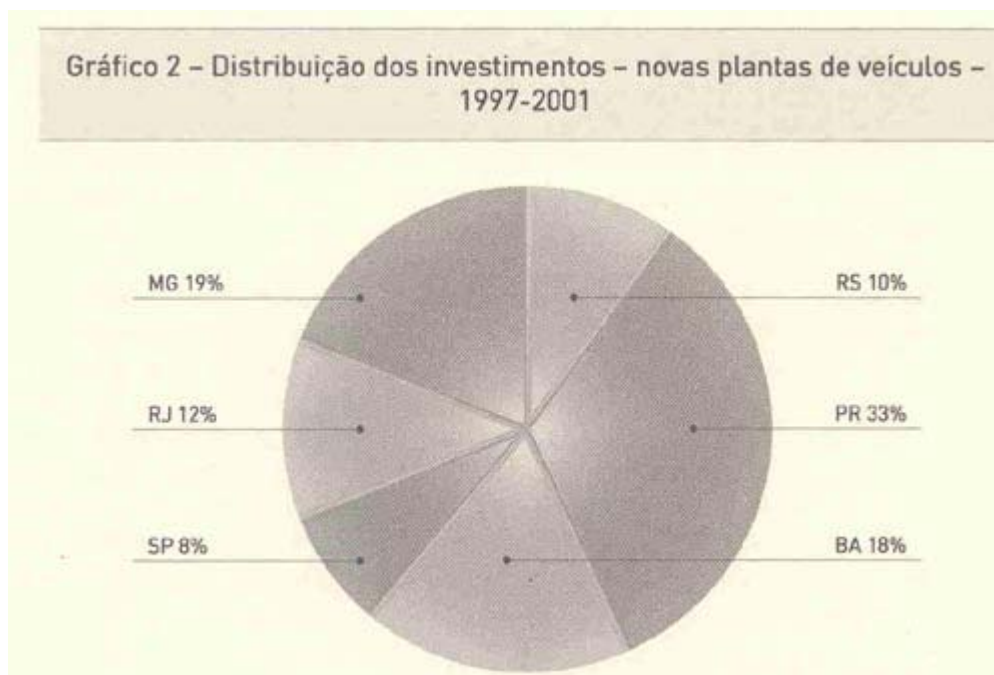
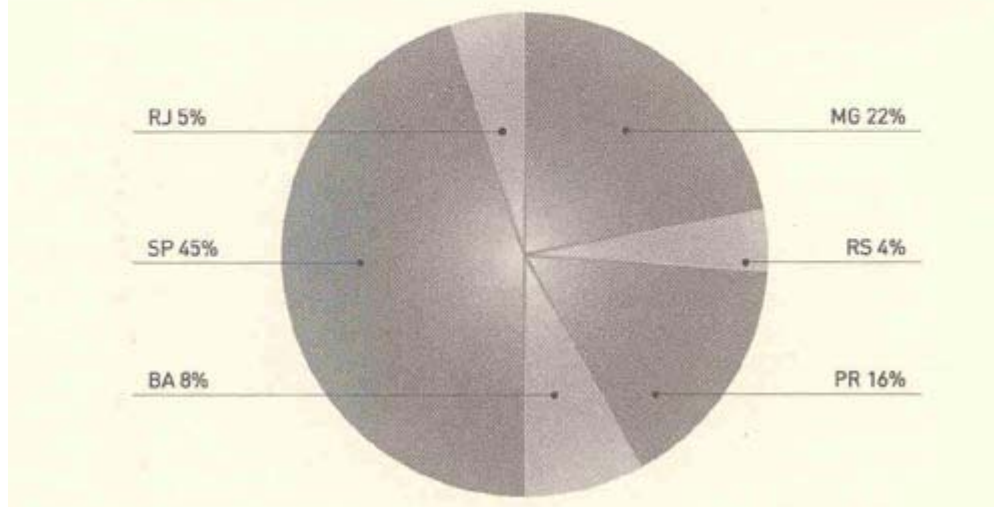


Gráfico 3 – Distribuição dos investimentos totais de veículos – 1997-2001



Com as diversas medidas adotadas em âmbito federal e estadual, realizaram-se projetos significativos na Bahia (Ford), Paraná (VW-Audi, Renault, DaimlerChrysler), Rio de Janeiro (Volkswagen, Peugeot) e Rio Grande do Sul (General Motors), alterando a geografia da indústria. Fornecedores também se instalaram nessas regiões, levados pelos novos métodos de organização da produção (condomínios e consórcios industriais), em que os fornecedores principais se encontram instalados na própria fábrica ou no próprio terreno, freqüentemente se beneficiando dos incentivos recebidos pelas montadoras. De modo geral, essas novas unidades de fornecedores estão voltadas principalmente para a montagem de produtos, com exceção daquelas instaladas fora dos terrenos das montadoras.

Os anos 90 registraram também uma reestruturação da indústria de autopeças. As mudanças ocorridas levaram ao fortalecimento de uma elite de empresas (os sistemistas), que coordenam o fornecimento de conjuntos de peças e são supridores que se relacionam diretamente com as montadoras. Alguns desses sistemistas são empresas novas no país e foram trazidos pelas montadoras recém-chegadas. Novas plataformas também influenciaram a alteração do quadro de fornecedores. Há, igualmente, casos de firmas já instaladas que ampliaram suas linhas de produto, adquiriram empresas e investiram em novas fábricas. Com a reestruturação, fortaleceram-se as empresas estrangeiras, que concentram grande parte do faturamento e das exportações do setor.

4. A CONTRIBUIÇÃO RECENTE DO BNDES AO SETOR

O BNDES já dispunha de linhas de apoio que podiam atender aos diversos objetivos das empresas. No início dos anos 90, o envolvimento com o setor de autopeças era, no entanto, reduzido, embora o Banco tivesse tido papel importante para o crescimento de algumas empresas de capital nacional em outras décadas.

Após um período de baixo investimento e retração de vendas (com empresas apresentando fracos resultados), uma nova fase se iniciava. A indústria vinha sendo pressionada a melhorar a qualidade e produtividade e reduzir os custos; além disso, sentia a redução das tarifas de importação. Também havia o diagnóstico de que era necessário implementar um novo esquema de comercialização para alavancar os segmentos de veículos comerciais, que, assim como o resto da indústria, viviam a queda nas vendas.

No começo da década, a Finame passava ainda a apoiar os segmentos de médios e leves, bem como, posteriormente, ampliaria os prazos de financiamento (conforme já apontado). Em relação aos ônibus, tendo de início apoiado a produção daqueles pesados, ela seguiu para os médios, os leves e os micro. No caso do transporte de passageiros, também se verificaram mudanças privilegiando com maior participação e maior prazo de financiamento. Os ônibus destinados a linhas municipais e de regiões metropolitanas com sistemas integrados de transporte urbano de passageiros contaram com níveis especiais de prazo e de participação.

Quanto às autopeças, já em 1994, dadas as mudanças que ocorriam, observava-se apoio maior do Banco, pois os desembolsos cresceram 314% entre 1993 e 1994, atingindo US\$ 102 milhões. Enquanto em 1993 o setor recebia 1,2% dos desembolsos do Banco, em 1994 essa participação chegava a 2,6%.

Reconhecia-se que ocorria uma nova fase de investimentos de montadoras, com implantação de unidades, modernização de fábricas existentes e desverticalização, para que se alcançasse competitividade internacional.

Especialmente em relação às autopeças, verificava-se que, embora existisse um grupamento de empresas que investiam (as líderes de segmento ou exportadoras), havia uma parcela considerável que necessitava de aumento de capacidade e modernização, abrangendo a aquisição de equipamentos, a implantação de novos métodos de gestão e produção, o estabelecimento de um programa de qualidade e produtividade e o desenvolvimento de fornecedores.

Em função de mudanças que previam maior exigência sobre o setor fornecedor, o BNDES, a partir de estudo interno elaborado em 1995, chamava a atenção para o fato de que, como resultado do crescimento da demanda e da implantação de novos métodos de organização da produção, estava ocorrendo outro ciclo de investimento, com as seguintes características básicas:

- implantação de uma base técnica com fábricas de alta produtividade, com uso de capital intensivo;
- introdução de novos processos produtivos;
- incorporação de novas tecnologias de produto;
- introdução de novos métodos de gestão e administração; e
- implementação de métodos logísticos.

Realizaram-se esforços junto às montadoras para operacionalizar um programa de apoio à rede de fornecedores, objetivando o aumento da competitividade e ampliação da participação do BNDES no setor. Em junho de 1995, o BNDES aprovou uma Operação de Apoio aos Fornecedores das empresas montadoras para que se aceitasse a indicação destas por parte do Banco como um aval técnico e de mercado. De início, propôs-se um programa voltado exclusivamente para fornecedores diretos, programa em que se concediam condições diferenciadas, como encargos e prazos inferiores.

No âmbito desse programa, realizaram-se poucas operações. Muito relevante, porém, foi o apoio do Banco aos fornecedores da fábrica de caminhões da Volkswagen em Resende, unidade que inaugurou o processo de novos modelos de organização da produção no Brasil. A fábrica tem oito fornecedores de primeiro nível que estão instalados dentro da própria unidade e participam da linha de montagem; eles entregam os módulos de eixos e suspensão, motor e transmissão, armação e estamparia de cabines e revestimentos internos.

Considerando a importância da competitividade no setor de autopeças e a necessidade de colaborar com o programa governamental de estímulo ao investimento na indústria

automobilística, a Operação de Apoio aos Fornecedores foi reconcebida para ampliar sua atuação, voltando-se a empresas de qualquer nível de fornecimento.

O novo programa, que foi lançado no final de 1996 e duraria até 1999, procurava alcançar empresas em que pelo menos 50% do faturamento viesse do setor automobilístico e das empresas de autopeças integrantes de redes de fornecimento do mercado de peças originais e de reposição. Para obter melhor resultado, consideraram-se algumas questões gerais, destacando-se:

- a redução do limite para acesso ao crédito direto, dado que havia dificuldades de obtenção de crédito junto aos agentes financeiros;
- a concessão de linha de crédito equivalente a 50% do investimento do projeto realizado entre o ano anterior e a apresentação do pedido, para considerar a realização daqueles investimentos que não contaram com fontes de recursos adequadas e dado que diversas empresas de segundo e terceiro nível apresentavam dificuldades financeiras; e
- condições diferenciadas de apoio, com encargos inferiores e maior participação do financiamento para investimentos fixos.

No referente às montadoras, que o BNDES vinha apoiando sobretudo através da Finame, foram aprovados, a partir de 1997, alguns dos projetos que tinham sido inscritos no âmbito do Regime Automotivo. O BNDES concedeu financiamentos às indústrias montadoras e seus fornecedores, procurando estimular a nacionalização de componentes e a aquisição de máquinas e equipamentos no país. O Banco, aliás, poderia apoiar de forma conjunta a unidade montadora e seus respectivos fornecedores; entretanto, em apenas um caso se registrou o apoio a fornecedores instalados no próprio parque da montadora financiada.

No período 1991-2001, segundo a Anfavea e o Sindipeças, os investimentos realizados pela indústria foram da ordem de US\$ 16,9 bilhões (montadoras) e US\$ 11,8 bilhões (autopeças). Desses totais, 53% correspondem a 1997-2001. Pelo gráfico da evolução dos investimentos, percebe-se também que eles crescem expressivamente a partir de 1994, com o Plano Real.

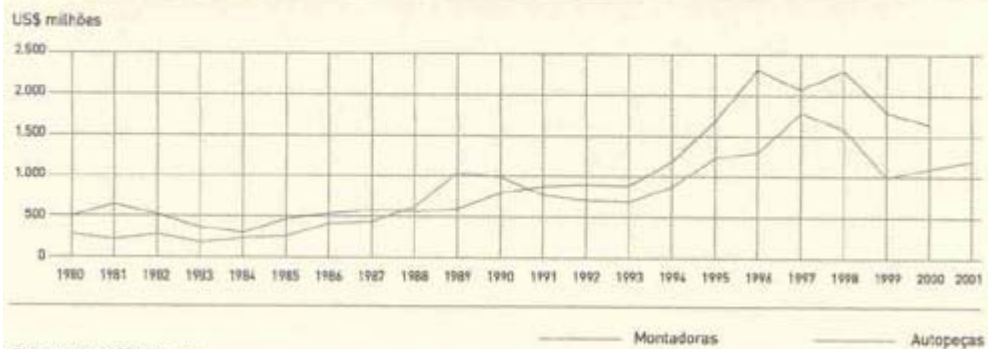
Ainda no período 1991-2001, comparando-se os desembolsos do BNDES para o setor com os investimentos realizados pela indústria, nota-se que o Banco participou com 12%, em média, dos investimentos realizados por empresas de autopeças e montadoras no período. Entretanto, no período 1997-2001, os desembolsos do BNDES já representavam a média de 19% dos investimentos. No caso das montadoras, foi uma participação que evoluiu de 0,1% em 1991 para 37,8% em 2000; no caso das empresas de autopeças, aquela participação saltou de 6,2% em 1991 para 20,2% em 2001, tendo atingido 23,9% em 1999.

Tabela 2 – Investimentos realizados por montadoras – 1995-2001

Empresa	UF	Produto	Participação BNDES
Chrysler	PR	Picape	
Chrysler/BMW	PR	Motor	
Fiat Automóveis	MG	Automóvel, comercial leve e motor	•
Iveco	MG	Comercial pesado e leve	•
Iveco	MG	Motor	•
Ford	SP	Motor	•
Ford	BA	Automóvel	•
GM	SP	Componentes estampados	
GM	RS	Automóvel	
Honda	SP	Automóvel	
International	RS	Caminhão	
MBB	MG	Automóvel	•
MMC	GO	Comercial leve	•
Peugeot Citroën	RJ	Automóvel	•
Renault	PR	Automóvel, motor	
Nissan	PR	Comercial leve	
VW	SP	Motor, modernização, automóvel	•
VW	RJ	Caminhão, ônibus	
VW-Audi	PR	Automóvel	•
Volvo	PR	Cabine e usinagem de blocos	•
Scania	SP	Cabines	
Toyota	SP	Automóvel	•

Fonte: AP/BNDES.

Gráfico 4 – Evolução dos investimentos – montadoras e autopeças – 1980-2001

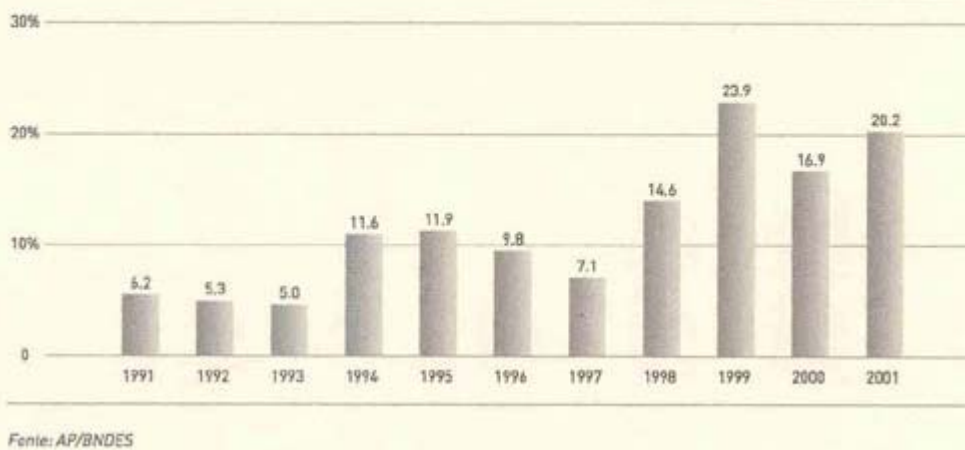


Fonte: Anfavea/Sindipecas.

Gráfico 5 – Desembolsos do BNDES – 1990-2001

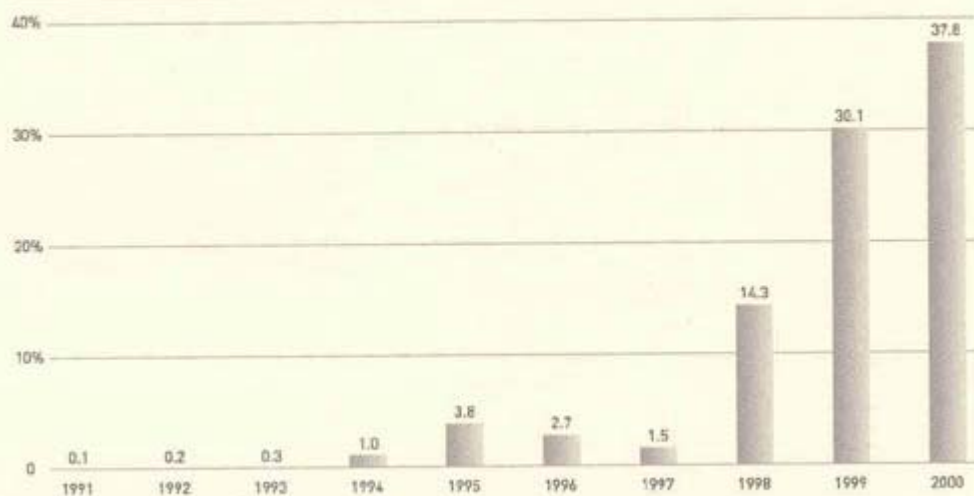


Gráfico 6 – Participação do BNDES nos investimentos de autopeças – 1991-2001



A participação desses setores nos desembolsos totais do Banco também foi crescente: de 1,6% em 1991 para 5,3% em 2001, tendo chegado a 7,8% em 1999.

Gráfico 7 – Participação do BNDES nos investimentos de montadoras – 1991-2001



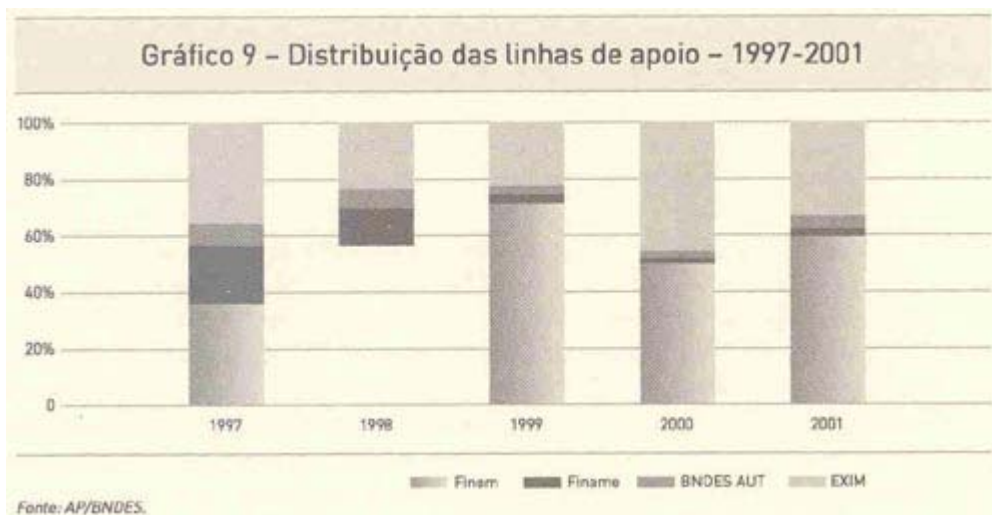
Fonte: AP/BNDES

Gráfico 8 – Participação do setor automotivo nos desembolsos totais do BNDES – 1990-2001



Fonte: AP/BNDES.

A maioria dos recursos aprovados para o complexo automotivo no período 1991-2001 (veículos e autopeças) se destinava a projetos de expansão e implantação. O item mais significativo foi a aquisição de equipamento, voltada principalmente para a introdução de linhas mais automatizadas.



No período 1991-2001, as montadoras obtiveram apoio financeiro de US\$ 2,1 bilhões, e as empresas de autopeças, US\$ 1,5 bilhão. Considerando-se apenas o período 1997-2001 (no qual se concentraram os projetos de expansão), os desembolsos para as montadoras foram de US\$ 1,9 bilhão.

Ainda em 1997-2001, aprovaram-se onze projetos no ramo de veículos e cinco no de motores, objetivando a implantação de novas unidades e linhas de produtos. No caso dos motores, houve aumento da produção local desse item importante, que utiliza diversos componentes adquiridos de terceiros. A maioria dos projetos de produção de motores e veículos apresentava participação relevante de componentes que são comprados no mercado nacional, gerando, em função disso, encomendas para fornecedores brasileiros.

Entre os projetos aprovados, oito trabalham com o conceito de parques de fornecedores. As novas fábricas, especialmente as de empresas recém-instaladas no país, trouxeram fornecedores também novos e contribuíram para aumentar linhas de produção de algumas firmas já instaladas.

No período 1997-2001, os financiamentos aprovados para a indústria de autopeças totalizaram US\$ 948 milhões. O objetivo foi aumentar a capacidade produtiva através de expansão e implantação e, principalmente, introduzir novas linhas de produtos e atender a novos clientes. Mas também se observaram gastos em modernização, aí incluídos equipamentos, alterações de *layout*, introdução de células de produção e treinamento de pessoal, demonstrando o claro propósito de adequar o setor ao novo padrão de fornecimento.

Dentre as empresas apoiadas (cerca de trinta), oito eram novas no país, e vinte obtiveram financiamento do Banco pela primeira vez. Com relação aos produtos fabricados, observa-se que estamparias, interiores e componentes de motor e de direção foram os segmentos mais representativos.

Na maior parte, as empresas apoiadas são fornecedoras diretas das montadoras, mas poucos foram os projetos que visavam à instalação em parques industriais.

Quanto ao controle de capital, houve uma mudança em relação ao perfil das empresas apoiadas diretamente pelo BNDES. De início, com a operacionalização do programa, observou-se maior participação de empresas de capital nacional. Mas, entre elas, algumas foram adquiridas por fabricantes estrangeiros, e hoje é reduzido o conjunto de empresas sob controle do capital nacional. O mesmo não se verifica, porém, com as operações indiretas (através de operações automáticas e de valores inferiores às diretas) em que até hoje predominam as empresas de capital nacional.

De modo geral, as empresas de capital nacional são subfornecedoras desses sistemistas e, apesar de virem realizando gastos para ganhar em qualidade e atingir melhores padrões produtivos, necessitam investir ainda mais. O apoio a algumas dessas empresas apresenta certas dificuldades, mas tem-se buscado facilitar seu acesso aos programas. O Banco implementou modificações gerais em relação ao apoio a médias e pequenas empresas, o que abrange tanto estímulos para repasses de recursos por agentes financeiros, quanto estudos de mecanismos para viabilizar operações de um conjunto de fornecedores desta ou daquela empresa, em geral sistemista.

Por fim, nos últimos anos, acompanhando a prioridade governamental de aumentar as exportações, o BNDES tem buscado estimular a maior participação das empresas brasileiras no mercado internacional, mediante os programas de financiamento à produção (pré-embarque), que atendem principalmente às micro, pequenas e médias empresas exportadoras, e o financiamento à comercialização (pós-embarque), em que o Banco atua financiando o comprador de produtos brasileiros no exterior. São apoiados todos os bens do setor automotivo, mas, no caso dos carros de passeio, o foco tem sido o de explorar novos mercados. As linhas existentes podem ajudar a manter e ampliar o acesso a mercados na América Latina e Caribe e conquistar outros, como a África do Sul, a China, a Índia e os Estados Unidos. Registre-se ainda a existência de um programa especial para financiar as empresas desde que elas demonstrem aumento de seu atual patamar de exportação. Como se pode ver a seguir, os desembolsos dessas linhas para o setor se mostraram crescentes até 2000.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O apoio governamental sempre se fez presente no desenvolvimento da indústria automobilística. Nos anos 90, mesmo com as mudanças de enfoque sobre o papel do governo, criaram-se políticas específicas, nos moldes daquelas instituídas à época do Geia (anos 50). Disso foi exemplo a adoção de diversas medidas para estimular o crescimento dessa indústria, como a concessão de incentivos fiscais, as restrições à importação de veículos de empresas não-instaladas no país e as reduções tarifárias para importação de insumos, equipamentos e autopeças.

Como resumo do quadro atual, pode-se observar que:

- nos anos 90, verificou-se outro ciclo de investimentos, na construção de novas unidades produtoras de veículos e autopeças. A indústria deu um salto de capacidade competitiva e, hoje, conta com fábricas e processos novos, que, por sua vez, convivem com unidades que já existiam e que foram modernizadas. Os investimentos se realizaram num contexto de reestruturação das atividades e seguiram a tendência de especialização das fábricas, especialização que se dá inclusive interpaíses (veja-se, por exemplo, a relação Brasil-Argentina);
- implementou-se nova política de compras com os fornecedores, e novos fabricantes de veículos instalaram-se no país. O setor de autopeças difere daquele do início dos anos 90, com o fortalecimento de grandes fabricantes mundiais;
- o setor ainda engloba um grupamento representativo de pequenas e médias empresas. São fornecedoras de sistemistas e, para acompanharem a indústria, precisam investir. O processo de modernização e reestruturação industrial iniciado nos anos 90 continua, portanto, direcionado para os fornecedores de segunda e terceira linha; e
- houve descentralização do setor automobilístico, uma vez que empresas se instalaram fora de São Paulo e (no caso das autopeças) no interior daquele estado. Muitos dos fornecedores de primeira linha já presentes no país, em geral com unidades na Grande São Paulo, utilizam-se de peças e partes produzidas ali. No futuro, com o crescimento expressivo da produção local, poderá haver necessidade de desenvolver de forma mais significativa subfornecedores naqueles outros centros.

Os passos futuros devem considerar que a indústria atua internacionalmente, que as estratégias são decididas no nível das matrizes e que o comércio se realiza sobretudo intrafirma e tem caráter regional. Há também um complexo padrão de relacionamento das indústrias de autopeças com as montadoras, o qual delinea e limita o desempenho daquelas. Em que pese a necessidade de investimentos ou de ganhos de maior competitividade em determinados segmentos, o melhor resultado do comércio internacional do setor de autopeças depende da estratégia mundial de compras e da produção das montadoras instaladas no país.

A participação dos fabricantes de veículos instalados no Brasil é ainda modesta na produção mundial e no comércio internacional. Para que essa participação se torne mais representativa, será fundamental um alentado crescimento da produção voltada ao mercado externo e interno. Esse último, aliás, é aspecto-chave para aumentar a produção e obter escalas adequadas a ganhos de competitividade, tanto em veículos como em autopeças.

Resta ainda o trabalho de identificar maneiras pelas quais a moderna indústria recém-instalada possa contribuir para incrementar as exportações e aumentar o superávit comercial do país. O governo vem agindo para realizar acordos comerciais internacionais, que já foram firmados com o México e o Chile. Contudo, em face das características da indústria, é preciso que as empresas do país sejam definidas como aquelas responsáveis perante suas matrizes pela venda externa deste ou daquele produto. Tal aspecto também é relevante para que se alavanquem as exportações de autopeças.

Os segmentos de veículos de carga e de transporte coletivo, em que a competitividade das empresas do país se destaca, precisam também incorporar novas exigências dos usuários (conforto e segurança, por exemplo) e novas tecnologias (tais como motores mais limpos). Além disso, cabe a preocupação de ampliar as exportações de ônibus e caminhões.

Por fim, a capacitação tecnológica é cada vez mais relevante na indústria, em termos de engenharia de produto e projeto. No novo padrão de relacionamento entre montadoras e fornecedores, o desenvolvimento conjunto de partes e peças atribui papel estratégico aos fornecedores responsáveis pela engenharia dos produtos; na qualidade de co-projetistas, eles têm garantido o mercado das peças de veículos onde quer que estes sejam produzidos, mediante exportação, operação de unidade local própria, licenciamento de tecnologia etc. A política de compra das montadoras também costuma privilegiar um fornecedor por peça ou sistema (em geral para os principais produtos), em função dos gastos realizados em pesquisa e desenvolvimento, ferramental, confiabilidade etc. Essa política pode variar no caso de produtos para os quais não haja requisitos de desenho ou que atendam à especificidade de mercados locais ou tenham pequena escala, ou ainda, por motivo de segurança, para modelos de volume de produção muito elevado feitos em diferentes unidades.

Isso é fundamental para as propostas de fixação da indústria no país. Recente trabalho contratado pelo BNDES à Escola Politécnica da USP enfatiza que a possibilidade de aumentar e desenvolver o fornecimento local está ligada à participação no próprio desenvolvimento do produto, que proporciona maiores chances a empresas locais, podendo-se pensar, ainda, em maior inserção nas exportações. O conceito de plataformas mundiais de veículos possibilita que atividades de projeto e desenvolvimento de adaptações e derivativos sejam executadas descentralizadamente.

Nesse quadro, não se pode esquecer o desenvolvimento de recursos humanos, abrangendo não só os trabalhadores de "chão de fábrica", mas também os projetistas e pesquisadores. Trata-se de outro fator de fixação de empresas no país, em especial se a

alta qualificação exigida é comparada (favoravelmente) com o custo da mão-de-obra local.

Por fim, deve-se estudar até que ponto o poder de compra dessa indústria pode ser usado para auxiliar o desenvolvimento de outros segmentos relevantes, como, por exemplo, a eletrônica embarcada, cuja importação de componentes já é elevada e cujo uso crescente na indústria automobilística contribuirá substancialmente para aumentar o déficit comercial.

BIBLIOGRAFIA

ANFAVEA. *Anuário estatístico* – diversos números.

BNDES. Diagnóstico sobre autopeças; Sistema de Planejamento Integrado, 1977, documento interno.

_____. Diagnóstico sobre veículos rodoviários de transporte coletivo e carga; Sistema de Planejamento Integrado, 1977, documento interno.

LOPES, Lucas. Projeto Memória, primeira fase – 30 anos BNDES.

SANTOS, A. M. M. M.; PINHÃO, C. M. A. Pólos automotivos brasileiros. *BNDES Setorial*, set. 1999.

_____; SOUZA, A. J.; COSTA, C. S. Desempenho recente da indústria automobilística. *BNDES Setorial*, jul. 1995.

SHAPIRO, Helen. *Engines of growth: the State and transnational auto companies in Brazil*. New York, Cambridge University Press, 1994.

VIANNA, Marcos P. Projeto Memória, primeira fase – 30 anos BNDES.

_____. A indústria automobilística e o desenvolvimento integrado – pronunciamento na abertura do 1º Congresso Nacional da Ind. Auto – São Paulo, 2/9/74. *Revista do BNDES*.

¹ As autoras agradecem a Dulce Corrêa Monteiro Filha, Luiz Antonio Dantas, Arthur Garbayo, Rosiney Zenaro, funcionários do BNDES e Claudia Banus, da Anfavea.

² Ver o conjunto de artigos publicados no âmbito do Projeto Memória realizado pelo BNDES em 1982.