X Encontro Nacional de Economia Política

A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA E O BRASIL: UMA ABORDAGEM NA ÓTICA DAS CADEIAS MERCANTIS GLOBAIS

Hoyêdo Nunes Lins(*)

Pedro Assumpção Alves(**)

Resumo

O artigo aborda as principais mudanças recentes na indústria automobilística instalada no Brasil. O marco conceitual é o das cadeias mercantis globais, útil à análise tanto da trajetória do capitalismo mundial quanto das transformações contemporâneas em indústrias desdobradas globalmente, afetando países, regiões e empresas. O texto mostra o alcance analítico desse marco teórico, aplica-o à indústria automobilística em geral e, em seção que ocupa a maior parte do artigo, focaliza a reconfiguração das atividades enfeixadas na cadeia automotiva global situadas em território brasileiro.

Abstract

The paper focuses on the main changes recently undertaken by the automotive industry operating in Brazil. The conceptual framework concerns the global commodity chains, useful for analyzing either world capitalism in historical terms or the current transformation in manufacturing activities globally structured, source of pressures for countries, regions and companies. The article deals with the analytical possibilities of this theoretical framework, makes use of it in an approach about the automotive industry in general, and, in its larger section, looks at the changes in the activities of the global automotive chain located in Brazil.

1. Introdução

A produção automobilística integra a categoria de setores industriais cujo papel na modelagem da economia, em diferentes escalas, é amplo e incontestável. A expressão "máquina que mudou o mundo", estampada em livro que repercutiu nos anos 90 (Womack; Jones; Roos, 1992), é fórmula apropriada para referir a uma indústria que, altamente concentrada (sobretudo no tocante ao segmento de montagem de veículos), marcou todo o século XX e reverberou intensamente como feixe de numerosos e diferentes tipos de atividades. No que concerne aos países em desenvolvimento, trata-se de setor que despontou nas estratégias de expansão industrial implementadas no bojo das políticas de substituição de importações que viram a luz especialmente a partir da década de 50: barreiras comerciais em vários países fizeram os fabricantes de veículos – empresas estadunidenses e européias, na essência – multiplicar as plantas em territórios estrangeiros, estimulando a expansão industrial. O Brasil representa uma das melhores ilustrações dessa dinâmica.

Os anos 90 assistiram a uma significativa reestruturação do setor automobilístico em nível mundial. Essa indústria sempre ostentou, na sua trajetória, "movimentos" de maior ou menor

(*) Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

intensidade, mas o que se observa na produção de veículos em plena globalização é particularmente digno de nota. Aliás, as mudanças protagonizadas configuram um dos vetores da internacionalização exacerbada da produção industrial, em vários setores, que marca o período atual. Os reflexos nos países que não correspondem ao *core* da indústria automobilística (países de América Latina, Europa central e Ásia ocidental e oriental, principalmente) têm sido abrangentes e fortes, resultando em modificações no envolvimento dos vários tipos de atores que participam da correspondente cadeia produtiva.

As mudanças ocorridas recentemente na indústria automobilística representam o foco de atenção neste artigo. Todavia, a ênfase recai nas manifestações dessas mudanças em território brasileiro, onde a anatomia do setor em questão resultou consideravelmente afetada. O recorte da abordagem se inspira no debate sobre cadeias mercantis globais, uma noção apropriada ao estudo de indústrias cujos processos desdobram-se mundialmente e à análise da participação de países e regiões nas dinâmicas industriais globais. O texto inicia com a caracterização do tema referente às cadeias mercantis globais, em seqüência que desemboca, em seção posterior, na identificação da cadeia automotiva. A terceira parte é integralmente dedicada ao Brasil, buscando-se descrever as mudanças ocorridas na indústria automobilística instalada no país e interpretá-las pela ótica das cadeias mercantis globais.

2. Cadeias mercantis globais: o alcance do conceito

A expressão "cadeias mercantis" é encontrada em análises tanto da evolução histórica do sistema mundial quanto – acompanhada do qualificativo "globais" – da anatomia e do dinamismo de setores industriais, o segundo tipo de utilização parecendo estimulado pelo primeiro. Esta seção identifica e caracteriza a temática das "cadeias mercantis globais", remontando à sua presença na pesquisa em história econômica.

2.1 Cadeias mercantis na análise do sistema mundial

A noção de cadeia mercantil é peça chave na abordagem do sistema mundial em perspectiva teórica que apresenta Immanuel Wallerstein (Wallerstein, 1979; 1984; 1998) como liderança intelectual e acadêmica de maior prestígio.

Objetivando estudar a mudança social no mundo moderno, assim como os processos que determinam a configuração do moderno sistema mundial, Wallerstein organiza a sua estrutura de análise em torno de dois conceitos principais: sistema histórico e economia-mundo. O primeiro refere-

---

(**) Acadêmico do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFSC. Sua participação na pesquisa que contribuiu para embasar o artigo deu-se na condição de bolsista de Iniciação Científica, sob a orientação do primeiro autor.

se a conjuntos sistêmicos e históricos de estruturas que são considerados, na abordagem, como as unidades de análise mais adequadas ao estudo da vida social. Tais sistemas abarcam processos econômicos, políticos e culturais e ostentam uma relativa autonomia pelo fato de sua reprodução ser largamente assegurada por acontecimentos que se desenrolam no seu próprio interior. Daí a caracterização como "sistêmicos": a sua base de coesão é formada por redes de processos econômicos, políticos e culturais que amparam a referida auto-centragem. O caráter "histórico" reflete a percepção de que tais sistemas sociais são cíclicos, apresentando início e fim, logo, possuindo delimitação temporal.

A delimitação é igualmente espacial, mesmo que a geografia desses sistemas se altere ao longo do tempo. A extensão é determinada pelo desdobramento espacial da divisão do trabalho necessária à reprodução social no seu interior, divisão que se constitui no elemento efetivamente definidor do sistema: "consideramos como característica que define um sistema social a existência, no seu interior, de uma divisão do trabalho, de tal modo que os vários setores ou áreas sejam dependentes de intercâmbio econômico com outros para o desimpedido e contínuo atendimento das necessidades da área" (Wallerstein, 2000, p. 74). Esse intercâmbio refere-se aos produtos essenciais à vida social, e, portanto, nem todas as atividades de troca permitem identificar, pela observação de suas superfícies espaciais, os sistemas históricos (de fato, membros de sistemas distintos podem trocar bens supérfluos). Quando a comercialização envolve mercadorias de consumo necessário para atores sociais integrantes de um sistema, o espaço da troca, em toda a extensão desta, pertence por definição a esse mesmo sistema.

A literatura sublinha que esse entrelaçamento, motivo da referência a totalidades sociais auto-suficientes, ocorre historicamente em entidades quer muito pequenas, quer de grandes dimensões. As primeiras são consideradas mini-sistemas, modestos em abrangência geográfica e em duração, com traços nos quais sobressai a homogeneidade no plano cultural e nas estruturas de governo. A lógica básica de funcionamento tem como pedra angular a reciprocidade nas trocas, com vantagens de mesmo nível para todos os agentes implicados, sendo baixa, portanto, a polarização social. As entidades de grandes dimensões, espacial e temporalmente falando, constituem sistemas-mundo, subdivididos em impérios-mundo e economias-mundo. Os primeiros são enormes espaços com estrutura política única (embora os padrões culturais possam ser variados) e lógica central de funcionamento marcada pela punção, via tributos, de recursos existentes nos círculos de produtores diretos. Tais recursos são transferidos para o centro do império e redistribuídos entre os funcionários dos quais depende a manutenção das estruturas imperiais. As economias-mundo, de sua parte, são sistemas em que redes de produção articulam-se a estruturas políticas múltiplas. Essas redes são vastas, desdobradas

geograficamente e integradas, com desigualdades entre os seus diversos elos no tocante às formas de processo produtivo e de trabalho, aos níveis de remuneração/recompensa e à capacidade de retenção do excedente. Aqui, a lógica essencial de funcionamento envolve a desigual distribuição do excedente gerado nas redes produtivas em benefício dos grupos de agentes que logram alcançar, mesmo que temporariamente, posições privilegiadas nos fluxos mercantis (Hopkins e Wallerstein, 1987).

Nessa abordagem, as cadeias mercantis são os determinantes principais da configuração das economias-mundo. A realidade captada por aquela expressão é a existência das assinaladas teias de processos produtivos, pois uma cadeia mercantil é concebida, justamente, como "uma rede de processos de trabalho e produção cujo resultado final é uma mercadoria acabada." (Hopkins; Wallerstein, 1994, p. 17).

A identificação/delimitação de qualquer cadeia mercantil implica partir de uma mercadoria pronta e remontar o encadeamento de operações que resultam nesta, um procedimento pelo qual se cobrem os diferentes segmentos e sub-segmentos da seqüência e se alcançam as atividades ligadas às matérias-primas iniciais. Hopkins e Wallerstein (1986; 1994) chamam de "caixas" [*boxes*] os processos "individuais" – processos de produção específicos e particulares – que compõem e pontilham, modelando-as, as cadeias mercantis, e a análise desses processos evidencia a divisão do trabalho existente. Diferentes questões podem ser levantadas sobre cada "caixa". Uma das mais importantes refere-se ao grau de monopolização existente no tecido produtivo, assunto que remete ao nível dos lucros e ao status da "caixa" na cadeia, se de tipo "central" ou mais ou menos "periférico". Também pertinentes são interrogações sobre a distribuição geográfica das unidades produtivas que compõem as "caixas"; sobre a participação de cada uma em diferentes cadeias mercantis; sobre as estruturas de propriedade das unidades produtivas; e sobre as formas de controle dos processos de trabalho. Igualmente importante é inquirir sobre as relações entre "caixas", já que tais vínculos não se restringem ao comércio de insumos e produtos: por exemplo, se unidades produtivas de diferentes "caixas" pertencem a uma mesma empresa, está-se diante de uma relação marcada por integração vertical.

Nenhuma razão teórica obriga a aceitar que as cadeias mercantis representam divisões do trabalho amplamente distribuídas no espaço e que sua existência implica a interconexão de Estados por meio de relações mercantis. Nada impede imaginar tais redes como organizadas no interior das fronteiras de um mesmo país. Entretanto, conforme assinalam Hopkins e Wallerstein (1986), a análise histórica mostra que a distribuição espacial abrangente e a forte interação entre Estados são a regra. Assim, uma economia-mundo tende a se apresentar como estrutura em que o sistema inter-estatal é vazado por cadeias mercantis, as últimas constituindo-se, a um só tempo, no elemento de coesão básico da totalidade social representada pela primeira e no parâmetro que permite a delimitação do espaço

interno desta. Mostram-se sugestivas, a esse respeito, as palavras de Braudel (1998), para quem uma economia-mundo envolve "um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica." (p. 12).

Nessa perspectiva de análise, o sistema mundial moderno corresponde a uma economia-mundo capitalista cujos primeiros passos aconteceram na Europa Ocidental no início do século XVI. Naquele período, por razões ligadas à longa crise do feudalismo e também devido aos atributos de cunho histórico, ecológico e geográfico da região – favorecendo a diversificação da agricultura e a introdução de atividades industriais –, uma economia-mundo particular mostrou-se menos frágil do que as que a precederam, subsistiu ao peso até então esmagador da forma império-mundo, impôs-se diante desta e se consolidou. A consolidação dessa nova entidade – a economia-mundo européia – foi sustentada pela sua capacidade de abrigar e favorecer as engrenagens de uma "acumulação sem fim de capital" (Wallerstein, 1991a). Isso envolveu expansão geográfica impelida por processos internos, pois o avanço deu-se em movimentos cíclicos de incorporação de novas áreas em resposta às necessidades de desdobramento espacial das cadeias mercantis (Hopkins; Wallerstein, 1987). No bojo de uma dinâmica que levou de roldão outros sistemas históricos, entre eles impérios, o alcance da divisão do trabalho ampliou-se crescentemente, permitindo a penetração da lógica capitalista em diferentes – e não raramente longínquas – esferas.

Nessa trajetória multissecular, o sistema-mundo moderno constituiu-se como estrutura hierarquizada composta por áreas centrais, semiperiféricas e periféricas, cada uma delas com posições específicas nas cadeias mercantis e no sistema inter-estatal. No século XVI, o noroeste europeu desempenhava o papel de centro, a Europa mediterrânica, o de semiperiferia, e a Europa do leste e o Hemisfério Ocidental (o mundo atlântico), o de periferia. Até as primeiras décadas do século XVIII, nem a Rússia, o Império Otomano, o subcontinente indiano ou a África Ocidental participaram da nova totalidade. Permaneceram como áreas externas, quer dizer, áreas com as quais o comércio não representava, para a economia-mundo européia, um fluxo de mercadorias essenciais (Wallerstein, 1991b). A incorporação desses territórios só ocorreria a partir da primeira metade do século XVIII, já sob a égide do capitalismo industrial, tendo essa "internalização" respondido às exigências da economia-mundo capitalista naquele período (Wallerstein, 1998): o aumento do raio de ação das cadeias mercantis tornou-se uma necessidade à acumulação de capital. Seguindo o mesmo tipo de lógica, o restante da África e a Ásia registraram a sua absorção como periferias somente no decorrer do século XIX.

2.2 Cadeias mercantis globais: a ossatura da economia contemporânea

Como se nota, "cadeia mercantil" é noção que, na perspectiva analítica apresentada na seção anterior, é fundamental à interpretação do percurso do moderno sistema mundial. Desdobramentos do seu uso nessa linha alcançam temas tão candentes quanto os do desenvolvimento desigual e das relações centro-periferia. Mas a noção não se presta só a discursos analítico-interpretativos sobre a história da economia mundial. É estratégica igualmente em prospecções investigativas sobre dinâmicas industriais contemporâneas e sobre o envolvimento de países e regiões nesses processos. Com esse perfil, a expressão que freqüenta a literatura é "cadeia mercantil global", o adjetivo "global" denotando fidelidade à concepção que emergiu na análise do sistema mundial em termos históricos, onde essa dimensão revelou-se impositiva. Mas também se observa o emprego de "cadeia de valor", fórmula pela qual, embora sem referência explícita à escala mundial, também se procura dar conta dos grandes encadeamentos produtivos desdobrados internacionalmente.

Certamente, a principal referência sobre cadeias mercantis globais, em orientação voltada à análise do capitalismo contemporâneo, é Gary Gereffi (por exemplo, Gereffi, 1994; 1995; 1999). O contexto em que floresceu o tipo de análise proposto por esse autor corresponde ao que se chama de globalização econômica, entre cujos traços figura uma difusão mundial das atividades industriais inclusive rumo a países do Terceiro Mundo. A abordagem das cadeias mercantis globais é considerada estrutura analítica capaz de captar, interpretando-a, essa dinâmica contemporânea do capitalismo e de contribuir para a reflexão sobre as possibilidades dos países e regiões envolvidos nas transformações recentes.

Calcada na formulação de Hopkins e Wallerstein (1986; 1987), a noção de cadeias mercantis globais refere-se a conjuntos de "atividades envolvidas no *design*, na produção e na comercialização de um produto (...)." (Gereffi, 1999, p. 1). Essas cadeias mostram-se "enraizadas em sistemas transnacionais de produção que ligam as atividades econômicas das firmas a redes tecnológicas, organizacionais e institucionais usadas para desenvolver, fabricar e comercializar mercadorias específicas." (Gereffi, 1995, p. 113). Tendo nas operações das empresas transnacionais o seu principal foco de atenção, pela ênfase no papel exercido pelas grandes companhias industriais e comerciais na organização de redes globais a partir de decisões estratégias, essa abordagem sobre a economia mundial contemporânea é vista como inovadora porque

> "permite avaliar criticamente conceitos teóricos prevalecentes até agora nos estudos comparativos sobre o desenvolvimento (...). Dois desses conceitos, desenvolvimento nacional e industrialização, tornaram-se crescentemente problemáticos para (...) o entendimento de padrões emergentes de organização social e econômica. Enfoques convencionais (...) tendem a assumir que desenvolvimento e industrialização são positivamente ligados. Além disso, (...) os

> teóricos da modernização e da dependência têm compartilhado a premissa de que nações-estados constituem o locus principal da acumulação de capital, do crescimento industrial e das políticas estatais que estimulam o desenvolvimento nacional integrado. Todas essas premissas são discutíveis (...) As cadeias mercantis globais nos permitem focalizar a criação e a distribuição da riqueza global como estando incorporadas numa seqüência de atividades multidimensional e de múltiplos estágios, em vez de como o resultado somente da industrialização. Nesse sentido, o enfoque em termos de cadeias mercantis globais fornece a base teórica e metodológica necessária a uma análise mais sistemática de processos micro e macro no interior de uma nova economia política do sistema-mundo." (Gereffi; Korzeniewicz; Korzeniewicz, 1994, p. 12-13)

A literatura chama a atenção para algumas importantes dimensões das cadeias mercantis globais (Gereffi, 1994; 1995; 1999). Tais dimensões dizem respeito a:

- *estruturas de insumo-produto* ligadas a seqüências de atividades (envolvendo produtos e serviços) que adicionam valor, formando cadeias de valor agregado;
- uma *territorialidade*, que remete à distribuição espacial (com diferentes abrangências e implicando mais ou menos dispersão geográfica dos agentes econômicos) das redes de produção e distribuição/comercialização formadas por diversos tipos de empresas;
- *estruturas de governança*, envolvendo relações de poder e autoridade entre as empresas, no interior das quais se define a alocação dos recursos (financeiros e humanos, por exemplo) e o modo como estes fluem entre os vários "nós" das cadeias;
- uma *estrutura institucional*, relativa à maneira como as condições presentes em distintas escalas (local, nacional e internacional), tanto quanto as iniciativas de política, interferem nas operações de cada elo da cadeia e acabam "modelando" a anatomia desta.

A coordenação das redes produtivas globais ocorre na órbita das *estruturas de governança*. Nas últimas décadas, essas estruturas apresentam duas formas básicas, autorizando referência, conforme Gereffi (1994), a dois tipos de cadeias mercantis: as *comandadas por produtores* [*producer-driven*] e as *comandadas por compradores* [*buyer-driven*]. O primeiro tipo caracteriza as indústrias em que empresas transnacionais, ou, de uma maneira geral, as grandes corporações, detêm o controle absoluto da produção a partir de instâncias de comando geralmente centralizadas. Esse controle abrange os diversos vínculos presentes nas dinâmicas produtivas, a montante (relações com fornecedores de matérias-primas e componentes) e a jusante (referentes às atividades de distribuição e venda final). Típicas de setores intensivos em capital e tecnologia – envolvendo aviões, certos bens de capital, computadores e automóveis, por exemplo –, essas cadeias são transnacionais, caracterizam-se por forte subcontratação internacional de peças e componentes (sobretudo quando a fabricação destes envolve processos mais intensivos em trabalho) e registram acordos na forma de alianças estratégicas mesmo

entre rivais, entre os quais geralmente despontam, na condição de líderes, empresas que constituem oligopólios globais. A lucratividade, para as companhias que organizam e lideram tais redes, deriva sobretudo das economias de escala e do desenvolvimento tecnológico, esferas nas quais incidem, assinale-se, importantes barreiras à entrada. Cabe ressaltar que os setores mais característicos dessas cadeias figuraram nas estratégias de crescimento industrial escoradas na substituição de exportações introduzidas principalmente em países do Terceiro Mundo.

Cadeias mercantis *comandadas por compradores* envolvem as indústrias que têm nos grandes comerciantes – donos de marcas, importantes empresas de comercialização, varejistas com operações de amplo alcance – os principais atores que instalam, organizam e coordenam redes de produção desdobradas mundialmente e que implicam diversos países exportadores, via de regra no Terceiro Mundo. Essas estruturas dizem respeito, acima de tudo, a setores que fabricam bens de consumo com elevada intensidade de trabalho: as principais ilustrações referem-se a artigos de vestuário, brinquedos, produtos eletrônicos de consumo e um amplo leque de itens domésticos. Observada freqüentemente nos processos de crescimento industrial voltados às exportações, disseminados no sudeste asiático, a produção nessas cadeias mercantis tende a se basear em contratos internacionais firmados entre grandes comerciantes e unidades fabris independentes (em geral firmas pequenas e médias) que fazem bens acabados conforme as especificações dos clientes. Note-se que estes, em vários casos, sequer possuem aparatos produtivos (são exemplos, no setor de calçados, a Nike e a Reebok), limitando-se a projetar, divulgar e vender os artigos fabricados por terceiros: o papel central daquelas empresas é o de organizar, assegurando operações integradas e bem lubrificadas, tais redes de produção e comercialização, a maior lucratividade nesse tipo de cadeia incidindo nos "nós centrais" – antes de tudo nas vendas finais – e refletindo o grau de adequação das combinações de atividades (cuja coordenação é predominantemente descentralizada) que perpassam as tramas de relações.

O enfoque das cadeias mercantis globais auxilia a entender a persistência ou o agravamento das desigualdades de desenvolvimento – em suma, a heterogeneidade de situações no seio de um sistema fabril e de comercialização francamente planetário – porque privilegia, em termos analíticos, o "modo como firmas, países e regiões participam do processo global de produção e troca" (Kaplinsky, 2000, p. 6). A forma de participação, relativa ao tipo de engajamento nos diferentes segmentos das cadeias, define a posição de empresas e localidades nos fluxos que estruturam as redes mundiais. Como se assinalou, esses segmentos se diferenciam em termos tanto de lucratividade e recompensas (tendo em vista questões de concorrência e presença de inovações) como de acesso a recursos e mercados; ora, em vários deles, o acesso aos recursos mais importantes, ligados a marcas, novas tecnologias e *design* (fontes dos retornos mais altos), é fortemente controlado pelas firmas líderes, agentes que de fato

exercem poder nas cadeias. Portanto, mirando quer nos aspectos espaciais das transformações recentes em escala de economia-mundo, quer nos processos que subjazem àqueles, o "paradigma" das cadeias mercantis globais propõe um tipo de abordagem sistêmica e histórica, "capaz, acima e abaixo do Estado-nação, de melhor analisar a estrutura e as mudanças na economia-mundo." (Gereffi; Korzeniewicz; Korzeniewicz, 1994, p. 2). Observe-se ainda que, como as políticas públicas e as iniciativas estratégicas interferem na participação de firmas, países e regiões, o enfoque igualmente realça o papel do Estado e de outros atores institucionais em iniciativas cujo objetivo é galgar posições – num *upgrading* industrial – no seio das cadeias. A busca da integração das atividades no plano doméstico, via criação ou fortalecimento de vínculos para frente e para trás dentro dos países, configura medida decisiva nesse tipo de política, em quaisquer circunstâncias.

3. A cadeia mercantil automotiva global

A indústria automobilística constitui ilustração de cadeia mercantil *comandada por produtores*, como assinalado anteriormente. Sua configuração permite observar várias camadas de atores, com atividades que convergem para a montagem final de veículos e têm nesta a fonte básica dos principais impulsos que influenciam o funcionamento do conjunto. Embora, de um modo geral, o enfoque em termos de cadeias mercantis globais cubra atividades de fornecimento de matérias-primas, produção, exportação e vendas, na abordagem da cadeia automobilística a ênfase tende a recair num recorte bem definido das redes de vínculos que, revelando-se tão intrincados quanto específicos, caracterizam a fabricação da mercadoria "veículo automotor": considera-se que essa estrutura de múltiplos tipos de agentes interconectados contêm duas grandes esferas de atuação, a das montadoras de veículos e a dos fabricantes de autopeças e componentes (Lee; Cason, 1994). A primeira apresenta-se como um oligopólio, despontando empresas como as norte-americanas General Motors, Ford e Chrysler (hoje parte da Daimler-Chrysler), as européias Fiat, Volkswagen, PSA Group (Peugeot e Citroën) e Renault, e as japonesas Toyota, Honda e Nissan. A segunda ostenta perfil em que, historicamente, a grande diversificação é a regra (constelação de empresas de vários tamanhos e diferentes níveis de capacitação), com subdivisão entre os que fabricam equipamentos originais – fornecendo-os às montadores – e os que produzem para o mercado de reposição.

A cadeia é marcadamente hierarquizada, como mostram Humphrey e Memedovic (2003). Tendo por centro de gravidade as montadoras, os fabricantes de peças e componentes formam vários círculos de fornecimento em que se observam, em termos amplos: mega-fornecedores globais, que abastecem as montadoras com grandes sistemas (a partir da montagem de peças e componentes vindos de atividades a montante); fornecedores de primeira linha, que também abastecem as montadoras

diretamente, alguns deles mostrando capacidade para progredir rumo à condição de mega-fornecedor; fornecedores de segunda linha, que produzem com base em projetos repassados pelas montadoras ou por fornecedores maiores; e fornecedores de terceira linha, que se ocupam de produtos mais básicos. Trata-se, a rigor, de segmento composto por milhares de unidades que variam do pequeno porte à escala de atuação multinacional, independentes ou subsidiárias de empresas maiores. A produção para o mercado de reposição também tem importância na cadeia, inclusive porque seus produtos são objeto de comercialização internacional. Essa trama de vínculos desdobra-se internacionalmente e abrange países de diferentes níveis de desenvolvimento, pois, desde os anos 50, em várias nações, a indústria em questão despontou nas estratégias de crescimento industrial por meio da substituição de importações, conforme indicado anteriormente.

O que se falou serve para aludir, a respeito da cadeia automotiva, a duas das quatro dimensões das cadeias mercantis globais assinaladas na seção anterior: *estruturas de insumo-produto*, associadas a encadeamentos de atividades que agregam valor, e *territorialidade*, dizendo respeito à inscrição espacial dos vários processos que integram essas redes. A primeira dimensão tem a ver com os vínculos estabelecidos entre as montadoras e os fabricantes de peças e componentes, os últimos diferenciados segundo as posições ocupadas nas "linhas" de fornecimento. A segunda refere-se à implicação de diversos países, regiões e locais na geografia da produção automobilística, um envolvimento que, frise-se, ganhou arcos de abrangência crescentemente ampliada e marcados por interações que só fazem se intensificar no período recente, como se destacará adiante. As dimensões que se referem às *estruturas de governança* e à *estrutura institucional* podem ser melhor enfocadas a partir da abordagem da dinâmica que caracteriza o cenário automobilístico mundial nas últimas décadas.

O período recente testemunhou importantes mudanças na produção de veículos automotores em escala mundial.

Nos anos 80, por conta do escasso dinamismo nas vendas e devido à intensificação da concorrência, o movimento registrado foi de ampla reestruturação nos principais países ocidentais onde tal setor marcava presença. Isso aconteceu sob a influência do desempenho ostentado pelos fabricantes de maior competitividade no período, os japoneses. A reestruturação foi permeada por avanços tecnológicos importantes – no que concerne a produto, objetivando aumentar o desempenho dos motores, diminuir o peso dos veículos e disseminar o uso de equipamentos eletrônicos, por exemplo; no tocante a processo, multiplicando os robôs, entre outras coisas (Guimarães, 1989) – e pela introdução de métodos de organização produtiva, tributários de elevada performance, que podem ser referidos pela fórmula "produção enxuta" (Womack; Jones; Roos, 1992). As mudanças envolveram também uma inegável reorganização espacial, aprofundando a tendência em curso desde os anos 70

(Cohen, 1981), um processo em meio ao qual, por exemplo, empresas japonesas instalaram plantas na Europa Ocidental (Jones; North, 1991) e nos Estados Unidos (Mair; Florida; Kenney, 1988).

Na década de 90, os resultados do setor automobilístico mostraram um grande contraste: tendência de estagnação na produção e nas vendas nos países ricos e dinamismo num punhado de países em desenvolvimento (Brasil, Coréia do Sul, México, China, Índia, países da Europa do Leste e da ASEAN). Diante disso, e em virtude da "maturidade" alcançada pela indústria no primeiro grupo de países – onde a excessiva capacidade instalada era (e é) a regra –, os fabricantes dirigiram a sua atenção para os mercados dos países indicados, em movimento que se traduziu na difusão/expansão das operações das companhias líderes nesses territórios nacionais. Representando o ápice da trajetória de internacionalização da indústria automobilística, esta fase – identificada por Laigle (1998) como de efetiva globalização da produção de veículos automotores –, abriga uma diversidade de estratégias no seio do oligopólio mundial de montadoras. Desse modo, em face do quadro de concorrência exacerbada desenhado no período, vários padrões de comportamento empresarial puderam ser identificados, com diferenças de conduta (no trato com os desafios e no aproveitamento das oportunidades) que refletiram os processos de aprendizagem e as competências adquiridas (Bélis-Bergouignan; Bordenave; Lung, 1996). Isso é espelhado na diversidade de graus de internacionalização e na configuração produtiva resultante: enquanto os fabricantes japoneses revelam-se mais "globalizados", relativamente falando, os norte-americanos e europeus tenderam a estabelecer sistemas de produção mais "regionalizados", protagonizando a integração de suas atividades em vários níveis regionais.

Seja como for, os "dados sobre produção e vendas globais (...) indicam uma tendência rumo à disseminação global cada vez maior [dessa indústria], combinada à contínua (e crescente) dominação das maiores companhias." (Humphrey; Memedovic, 2003, p. 9). Quer dizer, no que concerne às *estruturas de governança*, os rearranjos na produção automobilística em escala mundial estão a galvanizar a preponderância das empresas de maior porte – destacando-se os fabricantes de veículos líderes – nas relações de poder e autoridade em nível de cadeia produtiva global. O peso desses grandes organismos, na determinação dos movimentos na totalidade da indústria, torna-se ainda mais evidente quando se observam as transformações ocorridas nas relações entre montadoras e fabricantes de autopeças e componentes nas últimas décadas.

Tendo como pano de fundo a liberalização ampliada dos fluxos de comércio e investimentos nessa indústria, a grande expansão da sua capacidade instalada em termos globais, atingindo níveis de excesso que causam inquietação, e também o fato de os veículos terem se tornado um tipo de mercadoria com crescente intensidade tecnológica (Kaplinsky, 2000), as principais mudanças nas relações entre montadoras e produtores de peças e componentes foram as seguintes:

- as montadoras reduziram os seus níveis de produção interna, rumo a um crescente *outsourcing*, e, concentrando-se em projetos gerais e na integração dos sistemas de produtos, transferiram para fornecedores líderes (que oferecem as suas próprias soluções) inclusive atividades de projeto, do que resultou uma maior interação entre esses grupos de atores, na esteira da customização dos componentes e das necessidades de adaptação destes às demandas específicas;
- os fornecedores de primeira linha – alguns dos quais revelando grau de consolidação que lhes outorga a condição de "integradores de sistemas" (Gereffi, 1999) – passaram a abastecer as montadoras com funções (ou unidades) completas, isto é, com sistemas, sub-montagens ou módulos, o que lhes amplia a responsabilidade por projetos mais sofisticados e também pela própria "gestão" das relações com fornecedores de segunda linha, por exemplo (a rigor, pela "gestão" das diversas relações a montante), já que necessitam incorporar diversos componentes nas suas atividades de sub-montagem, muitos deles adquiridos;
- as montadoras ampliaram significativamente o seu envolvimento na especificação dos sistemas produtivos dos fornecedores, assim como na gestão da qualidade, envolvendo a disseminação de esquemas de tipo *just-in-time* e *quality at source* e implicando integração estreita entre logística e procedimentos voltados à questão da qualidade;
- em sintonia com os aspectos apontados acima, houve redução do número de fornecedores diretos para as montadoras – cada uma passou a ter as suas atividades escoradas por um grupo restrito de fornecedores de primeira linha altamente capazes e competentes –, junto com o estabelecimento de relações mais duráveis entre os dois grupos de agentes, o que representa para as montadoras uma diminuição nos custos de administração e coordenação do sistema como um todo e, para o segmento de autopeças e componentes (tradicionalmente fragmentado), uma crescente concentração, acompanhada de movimentos de integração vertical.

Essas mudanças enfeixaram-se numa considerável reestruturação do segmento de autopeças e componentes em escala mundial. Tendo em vista as novas estratégias dos fabricantes de veículos, as relações estabelecidas com as atividades a montante acabaram redundando, na década de 90, em numerosos processos de fusões e aquisições que resultaram em fornecedores de alcance global, capazes de organizar todo o resto da cadeia produtiva. Desse modo, a "indústria de componentes está agora crescentemente concentrada em companhias que podem projetar e fornecer sistemas e sub-montagens para diferentes mercados." (Humphrey; Memedovic, op cit., p. 22). Ocorre que, como já assinalado, as montadoras investiram intensamente em países que representam mercados emergentes, seja criando

novas instalações, seja ampliando as bases já existentes. Ora, as montadoras desejam poder contar com "as mesmas peças, com a mesma tecnologia, o mesmo sistema de qualidade e a mesma base subjacente para a comunicação inter-firma, em qualquer lugar (...)" (Op cit., 25). Preferem, numa palavra, o *follow sourcing*, quer dizer, o abastecimento garantido por atividades que "seguem" os fabricantes de veículos, algo indissociável da inclinação ao repasse de funções sofisticadas (envolvendo projeto, por exemplo) para os fornecedores líderes.

Assim, mesmo que a produção de componentes mais complexos (motores, caixas de mudança e itens eletrônicos, entre outros) revele tendência à concentração em um certo número de lugares, mobilizando fornecedores chaves que se encarregam do encaminhamento posterior para diversas montadoras instaladas em diferentes localizações (*global sourcing*), a difusão geográfica multidirecionada dos fabricantes de veículos ensejou uma difusão simultânea, e com traços semelhantes, dos principais produtores de peças e componentes. O que se desenha, portanto, são redes mundiais paralelas de montadoras e grandes fornecedores, algo que, conforme indicado, está longe de ser fortuito: haja vista a preferência das montadoras pelo que se pode designar de *follow supply*, os produtores de peças e componentes não têm escolha – ou se inserem em redes de fornecimento global ou podem ver a sua sobrevivência colocada em risco. Como sublinha Kaplinsky (op cit.), "as montadoras se engajarão no *global sourcing* com seus fornecedores sob o entendimento de que estes, por seu turno, se engajarão ao *follower supply*" (p. 28). Instalar plantas próximas às atividades de montagem torna-se, assim (desde que a escala de produção represente viabilidade), um aspecto central da reconfiguração da cadeia automotiva global no período recente.

Essa é, acredita-se, uma indicação eloqüente sobre o papel e a posição das montadoras nas *estruturas de governança* da cadeia automotiva global. De todo modo, haja vista a presente arquitetura da indústria em nível mundial – em que funções cruciais e tecnologicamente sofisticadas foram transferidas pelas montadoras para fornecedores em situação estratégica –, diversos fabricantes líderes da primeira linha de fornecedores "estão desafiando as montadoras pelo controle sobre as atividades chaves de alto valor (...)" (Gereffi, 1999, p. 5). Eis aí um ingrediente novo, com reflexos provavelmente importantes, nas relações de poder e autoridade que permeiam a cadeia mercantil automotiva global.

A outra dimensão das cadeias mercantis globais, relativa à *estrutura institucional*, pode ser aludida de diferentes formas com respeito à cadeia automotiva. Essa dimensão está impregnada, por exemplo, nos reflexos das medidas governamentais que buscam regular o comércio externo de veículos e autopeças, estipulando tarifas para importação, definindo patamares de conteúdo local na produção e vinculando as importações às exportações, entre outras coisas. Claramente, trata-se de medidas que interferem, em maior ou menor grau, nas atividades da cadeia automotiva global. A dimensão em foco

está também presente nas iniciativas institucionais de promoção de empresas locais para capacitá-las à inserção nas redes de fornecimento. Uma das conseqüências do *global sourcing* e do *follow supply*, sobretudo nos países em desenvolvimento, tem sido a "erosão da propriedade local e da tecnologia local (...)" (Kaplinsky, op cit. p. 29), representando "um processo difundido de desnacionalização" (Humphrey; Memedovic, op cit., p. 29) de partes importantes da indústria automobilística. Todavia, a tendência à concentração dos fornecedores maiores na produção de sistemas, sub-montagens ou módulos representa oportunidades para fabricantes locais nos espaços correspondentes às demais linhas de fornecimento, inclusive envolvendo a produção de peças e componentes (na segunda e na terceira linha) com relativa sofisticação. Naturalmente, marcar presença nesses espaços requer a disponibilidade de certas condições e competências, e a promoção disso há de ocorrer em nível de tecido institucional, seja na órbita nacional, regional ou local. Tanto em relação ao aspecto anterior quanto em relação a este último, nota-se que o Estado tem procurado atuar com vistas ao apoio e ao estímulo em diferentes países. O Brasil não constitui exceção nessa tendência.

Em suma, a abordagem em termos de cadeias mercantis globais mostra-se uma ferramenta útil à compreensão dos processos de mudança apresentados por uma indústria como a automobilística. Nos termos da análise, a ênfase incide nos vínculos que caracterizam o sistema global de produção (observado numa perspectiva dinâmica) e nas diferentes maneiras pelas quais os atores – montadoras, fornecedores, países, regiões e instituições – desempenham os seus respectivos papéis. O correspondente recorte analítico implica levar em conta a estrutura hierarquizada e as relações de poder e força que afetam o conjunto, definindo, de uma forma ou de outra, as margens de manobra dos vários tipos de agente.

4. Mudanças recentes na indústria automobilística instalada no Brasil

Os processos que marcaram a cadeia automotiva global no período recente repercutiram fortemente no Brasil. Isso não surpreende, pois esse país figura como espaço de desdobramento da indústria automobilística desde há muitas décadas, sobretudo a partir do surto de instalações de montadoras nos anos 50 e 60, na esteira das atividades do Grupo Executivo da Indústria Automobilística criado no governo Kubitscheck (Shapiro, 1997). Nesse movimento, instalou-se no Brasil um sistema de produção em massa cujos reflexos não se limitaram à fabricação de veículos, fazendo-se também notar no então nascente setor de autopeças.

Daí em diante, a produção teve a sua trajetória colada à evolução da demanda, uma dinâmica que revelou números notáveis na década de 70, quando o volume das vendas de automóveis cresceu de 308 mil para 829 mil unidades, entre 1970 e 1979 (ANFAVEA, 2004), ampliando-se 2,7 vezes. No

mesmo diapasão, a década de 80 apresentou-se largamente madrasta por conta da conjuntura adversa que se enraizou: em 1981, por exemplo, as vendas não superaram as 448 mil unidades, quase metade do que fora comercializado dois anos antes. As dificuldades perduraram, em ambiente de crise da dívida externa e outras turbulências macroeconômicas que afetaram a demanda interna, fazendo do aumento das exportações uma alternativa estratégica. Entretanto, essa opção esbarrou na escassa atualização dos modelos produzidos no país e nas reduzidas produtividade e escala de produção, este segundo aspecto mostrando-se agravado pelo excesso de variantes de modelos básicos, com prejuízo da qualidade (Hollanda Fº, 1993). Daí que, além do perfil errático, as vendas externas concentraram-se em mercados latino-americanos, menos dinâmicos em termos relativos. Houve inovações, de produto e processo, mas o maior ciclo de vida dos produtos e a proteção que as barreiras comerciais davam às empresas resultaram em inovações defasadas e restritas a alguns modelos; no tocante a processo, introduziu-se a automação flexível (Marques, 1990), porém sem paralelo com as experiências internacionais de "produção enxuta" (Ferro, 1992).

A década de 90 testemunharia importantes mudanças na indústria automobilística brasileira. A face mais visível foi, certamente, um conjunto de novos e importantes investimentos em território nacional, ampliando a presença de fabricantes já instalados ou representando a vinda de produtores até então ausentes (europeus e asiáticos), numa espécie de "corrida" de montadoras e grandes fornecedores atraídos pelas potencialidades de um país populoso que logrou reduzir significativamente a inflação, com o associado cortejo de reflexos. Foram também proeminentes nas alterações dessa indústria os seguintes vetores: a própria reestruturação da cadeia automotiva em escala mundial, conforme assinalado, implicando aumento da presença das montadoras em países em desenvolvimento e transformações nos vínculos entre fabricantes de veículos e fornecedores; um marco regulatório que liberalizou as relações comerciais com o exterior, entre outras iniciativas do Estado (como a criação da Câmara Setorial Automotiva e a definição de um Regime Automotivo); o processo de constituição do Mercosul e os temas a ele vinculados referentes à indústria automobilística. Esses elementos marcam presença nos parágrafos seguintes, que se dedicam à abordagem da reestruturação das atividades ligadas à produção de veículos automotores no Brasil.

Investimentos de vulto na produção automobilística foram percebidos principalmente a partir de meados dos anos 90, quando o patamar de gastos passou a representar mais ou menos o dobro do que se registrou na primeira metade daquela década e cerca de três vezes (dependendo do ano, até quatro vezes) o nível alcançado nos anos 80 (Tabela 1). As inversões efetuadas participaram com destaque dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros que se dirigiram ao Brasil nesse período (Laplane; Sarti, 1997). A conseqüência foi uma multiplicação de plantas, ampliando significativamente o rol de

fabricantes em operação no país (devendo-se destacar a vinda de vários asiáticos e de novos europeus), no bojo de uma marcada difusão espacial da capacidade produtiva, quer das montadoras, quer dos fabricantes de autopeças. Entre 1994 e 1999, o Paraná canalizou 1/3 dos investimentos em novas montadoras, seguido de longe por Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul, com 19%, 18% e 10%, pela ordem, um processo que afetou a geografia da indústria, ainda que São Paulo tenha abrigado 45% dos investimentos gerais, quer dizer, sem implicar plantas novas (Santos; Pinhão, 2000). Desse modo, segundo a ANFAVEA (2004), ao final de 2003 a indústria automobilística brasileira apresentava um aparato instalado capaz de produzir mais de 3 milhões de veículos e cerca de 86 mil máquinas agrícolas automotrizes por ano, um potencial sustentado por 48 unidades distribuídas em 7 estados e 27 municípios; vale sublinhar que quase metade dessas unidades foi inaugurada entre 1996 e 2002.

Tabela 1 – Indústria automobilística brasileira: produção, vendas e investimentos – 1981-2001

Ano	Produção (mil unidades)	Vendas internas (mil unidades)	Faturamento (US$ milhões)	Investimento (US$ milhões)	Invest./Fatur. (%)
1981	780,8	580,7	7.211	645	8,9
1983	896,5	727,7	7.826	373	4,8
1985	966,7	763,2	9.786	478	4,9
1987	920,1	580,1	10.084	580	5,7
1989	1.013,2	761,6	10.556	602	5,7
1991	960,2	790,8	8.091	880	10,9
1993	1.391,4	1.131,2	11.642	886	7,6
1995	1.629,0	1.728,4	14.011	1.694	12,1
1997	2.069,7	1.943,5	16.596	2.092	12,6
1999	1.356,7	1.256,9	13.222	1.791	13,5
2001	1.817,1	1.601,3	14.540	1.750	12,0

Fonte: ANFAVEA (2004)

No segmento de autopeças, o movimento observado foi uma forte desconcentração desde a cidade de São Paulo e também do ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema) rumo ao interior daquele estado e a outros estados da federação. Em 1993, a participação do interior de São Paulo e dos outros estados, em termos de plantas, era de 18% e 11%, respectivamente; em 2003, as percentagens correspondentes haviam saltado para 24% e 23%. No tocante a empregos, o interior do estado pulou de quase ¼ para 31% e os demais estados, de 12% para 31% (SINDIPEÇAS, 2004). A reboque do aumento de capacidade, a produção de veículos atingiu faixas superiores a 1,3 milhão de unidades (tendo ultrapassado os 2 milhões em 1997), acompanhada por comportamento das vendas que representou importantes níveis de faturamento. Frise-se que a relação entre investimentos e faturamento passou a superar amplamente o dobro da testemunhada na década de 80.

A inegável expansão dessa indústria no Brasil espelha tendências que se desenharam na cadeia automotiva global nos anos 90, período em que, como já salientado, diversos mercados emergentes capturaram as atenções dos integrantes do oligopólio mundial de montadoras. De fato, em sintonia com a dinâmica internacional, a produtividade no Brasil – aqui assimilada ao número de veículos fabricados por trabalhador empregado – apresentou incremento digno de nota: para 1991, as estatísticas da ANFAVEA (2004) mostram uma relação de 8,8 veículos por empregado; para 2003, o número correspondente é 23,1. Entretanto, na base disso encontra-se não só uma orientação ascendente nas quantidades produzidas: o contingente empregado foi reduzido de quase 30% entre esses dois anos.

Igualmente importantes, na determinação do comportamento do setor no Brasil, foram os processos ligados à criação do Mercosul, em curso desde o início da década passada e com influências mais claras desde 1995. Para as empresas, a integração no Cone Sul acenava sobretudo com chances de complementaridade produtiva e divisão espacial do trabalho em nível macrorregional, uma perspectiva que ajudou a tornar o Mercosul um ingrediente central das mudanças protagonizadas pela indústria automobilística tanto no Brasil quanto na Argentina, afetando as decisões sobre investimentos e localização das novas capacidades produtivas. Portanto, se é verdade, como mostra a tabela 2, que o comércio externo dessa indústria expandiu-se consideravelmente no Brasil – onde, aliás, os saldos foram repetidamente negativos na segunda metade da década de 90 –, isso deveu-se em boa parte ao crescimento do intercâmbio com a Argentina, conforme dados da ANFAVEA (2004).

Tabela 2 – Indústria automobilística brasileira: balança comercial e perfil das exportações – 1980-2002

Ano	Exportações (US$ mi.)	Importações (US$ mi.)	Saldo (US$ mi.)	Composição das exportações (%)		
				Veículos	Motores	Componentes
1980	1.101	524	577	66,3	19,1	14,6
1982	1.155	318	837	62,0	16,3	21,7
1984	1.433	395	1.038	46,7	24,4	28,9
1986	1.488	656	832	44,9	18,9	36,2
1988	2.618	696	1.922	62,9	10,0	27,1
1990	1.897	733	1.164	51,4	11,6	37,0
1992	3.012	1.079	1.933	66,2	6,5	27,3
1994	2.685	2.550	135	65,5	5,5	29,0
1996	3.013	4.882	(-1.869)	63,2	5,8	30,9
1998	4.264	4.692	(- 428)	71,2	2,3	26,5
2000	3.488	3.764	(- 276)	77,2	1,6	21,2
2002	3.379	2.910	469	78,4	3,2	18,4

Fonte: ANFAVEA (2004)

Veículos procedentes do país vizinho tiveram a sua participação substancialmente ampliada no total das vendas brasileiras domésticas, alcançando nada menos que 14,5% em 1998, com posterior

declínio. Quando se considera só a venda de importados, o papel da Argentina como origem permanece muito importante, pois vieram desse país pouco menos de 2/3 do total de importados vendidos no Brasil em 2003. Já como destino das exportações brasileiras, a Argentina figurou bem atrás do México nos últimos anos, embora tenha chegado a absorver mais da metade das exportações brasileiras de veículos e 41% das de autopeças em 1996 (Humphrey; Memedovic, 2003). Deve-se destacar, na trajetória das exportações brasileiras, o contraste, de um lado, entre a participação de veículos (sobretudo) e componentes e, de outro, a de motores, que atingiu só 3,2% do valor vendido em 2002.

No que se refere à divisão espacial do trabalho e aos vínculos de complementaridade, pode-se referir às palavras de Humphrey e Memedovic (2003) sobre os contornos de uma efetiva "regionalização" no Cone Sul:

> "Pelo final dos anos 90, um genuíno sistema regional de produção automotiva estava se desenvolvendo no Mercosul, baseado numa divisão do trabalho na produção de veículos e componentes entre Argentina e Brasil. As maiores montadoras, que planejaram, todas elas, possuir plantas de montagem em ambos os países por volta do ano 2000, estavam começando a racionalizar a produção de veículos e também a se abastecer em componentes importantes a partir de uma única localização em cada país." (p. 13)

Subjacentes a essa estrutura, figuraram estratégias das montadoras que incluíram, além da atualização dos modelos vendidos no Mercosul, a integração das plantas em unidades de negócios com escala sub-continental ou macrorregional (Marinelli, 1998). O motivo básico eram as vantagens outorgadas pela especialização dos produtos (fabricantes distribuíram os modelos entre Brasil e Argentina, com tendência à concentração em carros compactos e de menor potência no primeiro) e a complementação das linhas de produção (Bedê, 1997), assim como pelas relações de complementaridade envolvendo peças e componentes (Queiroz; Carvalho, 1999). Realmente, os anos 90 assistiram à transferência para a Argentina de modelos até então fabricados no Brasil (Laplane; Sarti, 1995). Note-se que as montadoras não se engajaram da mesma forma e com a mesma intensidade nesse processo, tendo em vista as particularidades das suas atividades nos dois países e as diferenças de significado do comércio externo para cada uma. Assim, mostraram-se também diferenciados os impactos e os desafios inerentes à mudança na política de câmbio efetuada pelo Brasil no início de 1999: enquanto empresas como Ford, Fiat e General Motors – que tinham desenvolvido estruturas fortemente marcadas pelo intercâmbio de peças e componentes ou pela complementaridade baseada em importação de modelos de automóveis – depararam-se com a necessidade de rever as suas estratégias, a Volkswagen gozava de uma situação relativamente tranqüila.

De toda maneira, de uma forma geral, as "novas condições afetam de modo particular a divisão do trabalho entre plantas de montagem e de autopeças localizadas no Brasil e na Argentina." (Laplane; Sarti, 2000, p. 12). Com efeito, manchete do jornal Gazeta Mercantil anunciava, em 21/5/2001, que

"[m]ontadoras trocam a Argentina pelo Brasil" (Pfeifer, 2001, p. C-1), em processo que chegou a adquirir os contornos de crises regionais no país vizinho (Adachi, 2000). Saliente-se que essas questões, envolvendo divisão espacial do trabalho e vínculos de complementaridade tanto nas linhas de produção de veículos quanto, antes de tudo, nas redes de fornecimento de peças e componentes em escala de Cone Sul, remetem às dimensões das cadeias mercantis globais relativas às *estruturas de insumo-produto*, ligadas às cadeias de valor agregado, e à *territorialidade*, que capta a configuração espacial das estruturas de produção e distribuição.

Para os fabricantes de autopeças brasileiros, especificamente, a brutal intensificação da concorrência nos anos 90 representou fortes pressões no sentido da reestruturação. A abertura comercial, caudatária da redução das alíquotas de importação e da política de câmbio do Plano Real, obrigou o setor a incorporar os padrões internacionais de preço e qualidade e resultou no desaparecimento de muitas empresas com menores possibilidades competitivas (Posthuma, 1997). Ao mesmo tempo, e em função disso, um novo perfil produtivo foi gradativamente delineado, ao ritmo da introdução de inovações organizacionais e da disseminação de programas de qualidade, acompanhadas da redução de custos. As políticas de compras das montadoras e o novo quadro de relações que estas definiram com os seus fornecedores em escala mundial, transferindo-lhes funções cruciais e implementando esquemas de *global sourcing* e *following sourcing*, tiveram grande importância na transformação do segmento de autopeças brasileiro (Santos; Costa, 1996). Isso mostrou-se acoplado a uma espécie de "corrida" de grandes fornecedores para o país, inclusive por meio de fusões e aquisições – implicando empresas estrangeiras de porte multinacional (Wheatley, 1998) –, que resultou em considerável alteração da estrutura patrimonial do segmento (Rodrigues, 1999). Tal conjunto de processos representou, segundo Haguenauer et al. (2001), a mais importante mudança estrutural registrada na indústria automobilística brasileira no período recente. A transformação no perfil patrimonial, dando origem a um quadro diferente daquele estudado por Lee e Cason (1994) no início dos anos 90, encontra-se refletida na tabela 4, que compara informações para 1993 e 2003 e mostra que, entre esses dois anos, cresceu o grupo de países perfilados como fontes dos capitais envolvidos na produção brasileiras de autopeças.

A mudança da política cambial brasileira no fim dos anos 90 e as dificuldades econômicas da Argentina não deixaram de refletir na indústria de autopeças brasileira, como seria de esperar em face das estratégias privilegiadas pelos atores da cadeia automotiva em nível de Cone Sul. Conforme estampado na tabela 5, o faturamento, após crescer até 1997, passou a ostentar comportamento que, mesmo errático, apresentou tendência de queda. Houve alguma recuperação em 2003, um movimento observado também nas exportações (após queda em 1999), porém as vendas para a Argentina nesse ano

representaram apenas 9,5% do total exportado, menos de um terço do que foi enviado aos Estados Unidos e só um pouco mais do que foi dirigido à Alemanha e ao México. Nas importações brasileiras de 2003, a Argentina aparece em quarto lugar como origem dos fluxos, bem abaixo de Alemanha, Estados Unidos e Japão, que, juntos, responderam por mais da metade do total comprado pelo país (SINDIPEÇAS, 2004). Nos dois aspectos, o contraste com a situação que predominava na segunda metade dos anos 90 é notável (Laplane; Sarti, 2000). Já os investimentos, assim como a participação destes no faturamento, ingressaram em trajetória francamente descendente a partir de meados da década, acompanhando o movimento geral do emprego, cujo número em 2003 era 28% inferior ao observado em 1993.

Tabela 4 – Participação estrangeira na indústria brasileira de autopeças: comparação 1993-2003 (%)

Aspectos observados	1993	2003
Distribuição das empresas conforme o capital registrado		
• capital nacional	73,3	56,2
• capital majoritário nacional	12,7	1,9
• capital estrangeiro	8,9	32,8
• capital majoritário estrangeiro	5,1	7,1
• capital misto (50% nacional e 50% estrangeiro)	0	2,2
Distribuição das empresas conforme o país de origem do capital		
• Estados Unidos	36,7	28,2
• Alemanha	34,2	24,1
• França	5,8	7,2
• Itália	5,0	8,9
• Espanha	0	5,6
• Japão	8,3	4,1
• Holanda	0	3,1
• Reino Unido	0	2,8
• Outros países	10,0	17,9

Fonte: SINDIPEÇAS (2004)

Tabela 5 – Indústria brasileira de autopeças: faturamento, balança comercial, investimentos e empregados – 1993-2003

Ano	Fatur. (US$ bi.)	% do faturamento conf. O destino dos produtos				Balança comercial (US$ bilhões)			Investi-mentos		Empre-gados (mil)	Fatur./ Empr. (US$ mil)
		Mon-tado-rãs	Re-posi-ção	Ex-por-taç.	Ou-tros fabr.	Expor. (diret. e ind.)	Imp.	Saldo	US$ bi.	% do fatur.		
1993	13,22	61,6	17,5	15,7	5,2	2,66	1,55	1,11	0,70	5,3	235,9	56,0
1995	16,58	59,5	19,8	15,0	5,7	3,26	2,79	0,47	1,25	7,5	214,2	77,4
1997	17,46	59,8	17,9	14,7	7,6	4,04	4,39	-0.35	1,80	10,3	186,4	93,7
1999	11,21	55,2	18,6	20,7	5,5	3,59	3,85	-0,26	1,02	9,1	167,0	67,1
2001	11,90	57,8	17,3	18,8	6,1	3,67	4,21	-0,54	0,80	6,7	170,0	70,0
2003	12,40	56,0	16,0	22,0	6,0	4,79	4,33	0,46	0,50	4,0	170,7	72,6

Fonte: SINDIPEÇAS (2004)

A situação pouco alvissareira do segmento de autopeças está longe de ter na crise argentina e na mudança cambial a sua única (ou mesmo a principal) origem. Um conjunto de fatores encontra-se por detrás das dificuldades. O próprio perfil assumido pela cadeia automotiva, em termos gerais, ajuda o entendimento. Como já observado, redes mundiais de fornecimento tomaram o lugar dos vínculos locais, resultando em processos de reestruturação que, em diferentes países (entre eles o Brasil), traduziram-se em efetiva marginalização de fornecedores locais de primeira linha (Humphrey; Memedovic, op cit.). Isso contribuiu para a aceleração e o aprofundamento da exclusão de muitos desses fornecedores (e também dos integrantes de outras linhas) dos processos de desenvolvimento tecnológico, acentuando a diferenciação entre as empresas (Laplane; Sarti, 1995). Mesmo quando fornecedores nacionais lograram permanecer nas redes, em diferentes casos a "condição de subordinação das empresas locais ao capitalismo multinacional resulta no afastamento dessas empresas dos centros de desenvolvimento tecnológico do complexo automotivo mundial" (Quadros et al., 2000, p. 151). Assim, o contexto é de grandes obstáculos para que empresas menores possam se reestruturar e manter a sua presença nas cadeias de fornecimento, ainda mais que, como sublinha Addis (1997), nem as montadoras nem os grandes fornecedores costumam cooperar com os fornecedores menores (os exemplos bem sucedidos dessa cooperação no Brasil confirmam a regra). Daí que o complexo automotivo tenha ingressado, no Brasil, num "processo de modernização desarticulado" (Posthuma, op cit., p. 390), posto que caracterizado por nítido contraste entre a atualização/modernização no segmento das montadoras e o enfraquecimento tecnológico e financeiro no segmento de autopeças de origem nacional. O "novo" setor de autopeças paulatinamente erigido mostra empresas maiores e uma grande presença de capital estrangeiro.

Todavia, a compreensão mais ampla da dinâmica instalada nos anos 90 na indústria automobilística instalada no Brasil requer dirigir a atenção também à órbita institucional. Com essa orientação passa-se a focalizar um aspecto da dimensão das cadeias mercantis globais referente à *estrutura institucional* (conforme discutido anteriormente). Na abordagem deste artigo, isso permite alcançar um importante ângulo das *estruturas de governança* da cadeia automotiva, já que a dinâmica ultimamente observada nas atividades desta evoca, talvez mais do que em outros períodos, o tema das relações de poder (entre montadoras e fornecedores e entre empresas de portes diferentes). As outras dimensões das cadeias mercantis globais, relativas às *estruturas de insumo-produto* e à *territorialidade*, permearam as considerações sobre o desdobramento das atividades da indústria automobilística em escala de Mercosul e, de um modo geral, sobre as interações envolvendo fabricantes de veículos e fabricantes de peças e componentes.

A situação geral da indústria automobilística no Brasil e, especificamente, a problemática do segmento de autopeças são indissociáveis das iniciativas do Estado com respeito à cadeia automotiva nos anos 90. Figuraram nessas iniciativas dois acordos automotivos, firmados em 1992 e 1993 no âmbito da Câmara Setorial Automotiva. O objetivo central imediato era aquecer a demanda interna, debilitada em virtude dos níveis de preços e das dificuldades para financiamentos, entre outras coisas. Contemplava-se a redução dos preços finais praticados, com base na diminuição de impostos e margens de lucros tanto de fabricantes quanto de fornecedores e concessionárias, e, a médio e longo prazo, pretendia-se a ampliação dos investimentos, da produção e do emprego. Foi nesse ambiente que teve lugar o estímulo à produção de carros "populares", por meio de incentivo fiscal. A contribuição desse conjunto de medidas foi decisiva para recuperar (e aquecer) o mercado doméstico e impulsionar as atividades da cadeia automotiva.

Entretanto, encontrava-se paralelamente em andamento um programa de redução das alíquotas de importação que, na segunda metade de 1994, foi aprofundado (redução de 35% para 20%, no caso dos veículos, visando combater o ágio nas vendas e enfrentar as pressões de elevação dos preços) e tomou a forma de uma ampla abertura comercial. A conseqüência foi uma grande escalada nas vendas de veículos estrangeiros. Sem se fazer esperar, as reações das montadoras em operação no país incluíram ameaças de abandono das atividades em território brasileiro e de transferência dos investimentos para a Argentina, onde um regime automotivo implantado no início da década cerceava as importações de veículos com base na imposição de cotas e contrapartidas de exportações, entre outras coisas. Pressionado, o governo brasileiro respondeu elevando, em 1995, as tarifas de importação (de 20% para 32% e em seguida para 70%) e a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre carros populares, e, depois, fixando cotas de importação. Além disso, perante a atração que o regime automotivo argentino exercia sobre os fabricantes, o governo também reduziu as tarifas para autopeças e insumos e criou incentivos às exportações, visando o ingresso de novos investimentos na forma de montadoras.

Esse turbilhão de iniciativas redundou em um regime automotivo próprio, aprovado no final de 1995 e renovado por meio de medidas provisórias. Nos seus termos, a importação de veículos enfrentaria tarifas de 70%, com redução pela metade para as montadoras em operação no Brasil que, desejando ampliar o leque de oferta interna com veículos de suas marcas fabricados em outros países, aderissem ao esquema e se comprometessem a investir. Representando um tratamento especial no seio da abertura, com evidente favorecimento a uma indústria específica, o Regime Automotivo Brasileiro apresentou como traço mais saliente um alto grau de privilégios concedidos a uma esfera da cadeia – a das montadoras – em detrimento dos fornecedores. As importações de autopeças e matérias-primas se

beneficiariam de reduções gradativas nas tarifas, variando de 85% em 1996 a 40% em 1999, e o índice mínimo de nacionalização seria de 60%, comparativamente baixo, a desigualdade de tratamento revelando-se em toda a sua amplitude nas disparidades de tarifas: 70% para a importação de automóveis (com a exceção já indicada), 2,5% para a de autopeças e 1,5% para a de insumos necessários à fabricação de autopeças.

Portanto, a situação do segmento de autopeças desde meados dos anos 90 não deveria surpreender. Com o Regime Automotivo, mantém-se

> "elevada a proteção tarifária para as montadoras já instaladas no país, elo mais forte da cadeia, e reduz-se violentamente a proteção da indústria de autopeças, expondo-a à acirrada concorrência internacional, exatamente num momento em que essa última indústria vem passando por um processo de reestruturação internacional sem precedentes, com forte redução de rentabilidade e enxugamento do número de empresas e empregos." (Bedê, 1997, p. 383).

No fundo, trata-se de questão amplamente associada às relações de força, pertencente à dimensão das cadeias mercantis globais que tem a ver com as *estruturas de governança*: no que se desnudou como um irrecusável desequilíbrio no "diálogo" com a cadeia produtiva na sua totalidade, ou mesmo uma deformação, o tratamento concedido aos fornecedores – com reflexos mais fortes entre os de origem nacional – tem "prejudicado a rentabilidade do setor de autopeças, sua capacidade de acumulação e seu poder de barganha frente às montadoras de veículos." (op cit., p. 385).

5. Considerações finais

Este artigo objetivou analisar as transformações recentes na indústria automobilística instalada no Brasil. O marco conceitual foi o das cadeias mercantis globais, apto à abordagem tanto da trajetória histórica da economia mundial quanto das indústrias contemporâneas de abrangência global. Salientando o caráter histórico e a estrutura sistêmica dos processos em curso, esse tipo de análise favorece o exame de como países, regiões e empresas participam de movimentos de mudança amplos, auxiliando a reflexão sobre medidas para melhorar as respectivas situações nas redes produtivas e comerciais globais. As alterações observadas na indústria automobilística brasileira refletiram os rearranjos na cadeia automotiva global, as iniciativas do Estado, os reflexos da integração no Cone Sul e as reações de empresas nacionais, vetores de transformação permeados por inegáveis relações de força. As atividades da cadeia mostram-se, portanto, largamente afetadas por cadências ditadas em escalas de determinação muito amplas. Contudo, podem e devem ser apoiadas – quando se trata daquelas posicionadas a montante da montagem de veículos – por políticas que contemplem uma melhor inserção nas assinaladas redes produtivas e comerciais, seja como fornecedores de terceira,

segunda ou, talvez, até de primeira linha. Mas um envolvimento assim tende a implicar *upgrading* industrial, e isso requer o desenvolvimento de competência competitiva. O terreno, portanto, é o das iniciativas públicas e institucionais, quer em escala nacional, quer em diferentes níveis local-regionais.

Referências

ADACHI, V. Máxi faz Córdoba viver a sua pior crise. *Folha de S. Paulo*, p. 2-6, 23 jan. 2000.

ADDIS, C. Cooperação e desenvolvimento no setor de autopeças. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 133-157.

ANFAVEA. *Anuário da indústria automobilística brasileira*. São Paulo, 2004.

BEDÊ, M. A. A política automotiva nos anos 90. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 357-388.

BÉLIS-BERGOUIGNAN, M.-C.; BORDENAVE, G.; LUNG, Y. Global strategies in the automobile industry. *Actes du GERPISA*, n. 18, Nov. 1996.

BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. Tomo 3: O tempo do mundo. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

COHEN, R. B. La reorganización internacional de la producción en la industria automotriz. *El Trimestre Económico*, v. XLVIII (2), n. 190, p. 384-404, 1981.

FERRO, J. R. A produção enxuta no Brasil. In: WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROOS, D. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 311-337.

GEREFFI, G. The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. London: Greenwood Press, 1994, p. 95-122.

GEREFFI, G. Global production systems and third world development. In: STALLINGS, B. (Ed.). *Global change, regional response: the new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 100-142.

GEREFFI, G. *A commodity chains framework for analyzing global industries*. Durham, Duke University, Aug. 1999. (mimeo)

GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M.; KORZENIEWICZ, R. P. Introduction: global commodity chains. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. London: Greenwood Press, 1994, p. 1-14.

GUIMARÃES, E. A. A indústria automobilística brasileira na década de 80. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 19, n. 2, p. 347-378, ago. 1989.

HAGUENAUER, L. et al. Evolução das cadeias produtivas brasileiras na década de 90. *Texto para Discussão*, n. 786, Brasília, IPEA, abr. 2001.

HOLLANDA Fº, S. B. De. A crise da industria automobilística brasileira sob a perspectiva da evolução mundial do setor. *Estudos Econômicos*, v. 23, n. 1, p. 67-124, jan.-abr. 1993.

HOPKINS, T.; WALLERSTEIN, I. Commodity chains in the World-Economy prior to 1800. *Review*, X, 1, p. 157-170, Summer 1986.

HOPKINS, T.; WALLERSTEIN, I. Capitalism and the incorporation of new zones into the World-Economy. *Review*, X, n. 5/6, p. 763-779, Supplement (Summer/Fall) 1987.

HOPKINS, T. K.; WALLERSTEIN, I. Commodity chains: construct and research. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. London: Greenwood Press, 1994, p. 17-20.

HUMPHREY, J.; MEMEDOVIC, O. *The global automotive industry value chain: what prospects for upgrading by developing countries*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization, 2003.

JONES, P. N.; NORTH, J. Japanese motor industry transplants: the West European dimension. *Economic Geography*, v. 67, n. 2, p. 105-123, April 1991.

KAPLINSKY, R. Spreading the gains from globalisation: what can be learned from value chain analysis?. *IDS Working Paper 110*, Brighton, Institute of Development Studies, 2000.

LAIGLE, L. Internationalisation strategies and trajectories of Asian and European firms. *Actes du GERPISA*, N. 22, P. 1-10, fev. 1998.

LAPLANE, M. F.; SARTI, F. A reestruturação do setor automobilístico brasileiro nos anos 90. *Eco. Empresa*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 32-59, out./dez. 1995.

LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, v. 8, p. 143-181, jun. 1997.

LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Profit strategies in Mercosur: adaptability to changing conditions as a key factor for competition in unstable markets. *Actes du GERPISA*, n. 29, p. 10-20, Avr. 2000.

LEE, N.; CASON, J. Automobile commodity chains in the NICs: a comparison of South Korea, Mexico, and Brazil. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. London: Greenwood Press, 1994, p. 223-243.

MAIR, A.; FLORIDA, R.; KENNEY, M. The new geography of automobile production: Japanese transplants in North America. *Economic Geography*, v. 64, n. 4, p. 352-373, Oct. 1988.

MARINELLI, L. Montadoras unem divisões. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, p. 27, 20 jul. 1998.

MARQUES, R. M. O impacto da automação microeletrônica na organização do trabalho em duas montadoras brasileiras. *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 3 (39), p. 62-80, jul.-set. 1990.

PFEIFER, I. Montadoras trocam a Argentina pelo Brasil. *Gazeta Mercantil*, p. C-1, 21 maio 2001.

POSTHUMA, A. C. Autopeças na encruzilhada: modernização desarticulada e desnacionalização. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 389-411.

QUADROS, R. C. et al. *Globalização e reestruturação da cadeia produtiva na indústria automotiva: qual o papel do Mercosul?*. Campinas, IE-UNICAMP, maio 2000.

QUEIROZ, S.; CARVALHO, R. Q. Recent developments in Brazilian autovehicle and components trade: building the space of production in Mercosul. *Actes du GERPISA*, n. 25, p. 65-75, Fév. 1999.

RODRIGUES, R. I. Empresas estrangeiras e fusões e aquisições: os casos dos ramos de autopeças e de alimentação/bebidas em meados dos anos 90. *TD*, n. 622, Brasilia, IPEA, jan. 1999.

SANTOS, A. M. M. M.; COSTA, C. S. Autopeças: um setor em transformação. *BNDES Setorial*, v. 3, p. 96-107, 1996.

SANTOS, A. M. M. M.; PINHÃO, C. M. A. Investimentos do complexo automotivo: atuação do BNDES. *BNDES Setorial*, v. 12, p. 3-15, 2000.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 23-82.

SINDIPEÇAS. *Desempenho do setor de autopeças*. São Paulo, 2004.

WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial*. Tomo I: La agricultura capitalista y los orígenes de economía-mundo europea en el siglo XVI. México: Siglo Veintiuno Editores, 1979.

WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial*. Tomo II: El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750. México: Siglo Veintiuno Editores, 1984.

WALLERSTEIN, I. Historical systems as complex systems. In: *Unthinking Social Science: the limits of Nineteenth-Century paradigms*. Cambridge: Polity Press, 1991a, p. 229-236.

WALLERSTEIN, I. The inventions of TimeSpace realities: towards an understanding of our historical systems. In: *Unthinking Social Science: the limits of Nineteenth-Century paradigms*. Cambridge: Polity Press, 1991b, p. 135-148.

WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial*. Tomo III: La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850. México: Siglo Veintiuno Editores, 1998.

WALLERSTEIN, I. The rise and future demise of the World Capitalist System: concepts for comparative analysis. In: *The essential Wallerstein*. New York: The New York Press, 2000, p. 71-105.

WHEATLEY, J. Multinationals taking over. *Financial Times* (FT Auto), p. 5, Feb. 23th 1998.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROOS, D. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.