

Regime automotivo, reestruturação produtiva e competitiva: um estudo do comportamento da indústria automobilística no MERCOSUL na década de 1990

Autores

Regina Celia Faria Simoes
Cristiano Morini

Apoio Financeiro

Fap

1. Introdução

A primeira grande experiência de integração na região ocorreu com a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), a partir da assinatura do Tratado de Montevideu em 1960. O principal objetivo da ALALC era constituir uma área de livre comércio por meio de negociações multilaterais com listas comuns de produtos, para os quais haveria eliminação das restrições não-tarifárias. No entanto, a experiência não obteve êxito do ponto de vista integração regional. Segundo Sarti (2001, p. 32): "o fracasso do processo integracionista foi atribuído ao seu caráter multilateral, ou seja, à obrigação de estender a todos os membros da ALALC as preferências negociadas (cláusula regional de nação mais favorecida)".

A experiência seguinte de integração na região ocorreu por meio da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), criada em 1980. Ainda assim, importa lembrar que a ALADI, em termos normativos e institucionais, continua sendo a instância superior para acordos sub-regionais (como o Mercosul, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), e a Comunidade Andina das Nações - CAN), e também para os vários acordos parciais bilaterais entre os membros da região (Sarti, 2001).

Do ponto de vista institucional, o processo de integração - *integração de jure* - pode ser diferenciado em distintos níveis, conforme o "o grau de abrangência de setores e países e de uniformização, harmonização e/ou convergência dos instrumentos, normas e políticas entre os setores e países-membros" (Sarti, 2001, p. 38). Nessa lógica, com menor grau de profundidade em termos de integração, há os *acordos bilaterais* (parciais ou preferenciais) de comércio. Num segundo nível mais avançado em termos de integração, temos as *áreas de livre comércio*, em que se formam espaços econômicos com isenção de barreiras tarifárias e não-tarifárias para a circulação de bens e serviços entre um grupo de países. Avançando para um terceiro e mais elevado nível em termos de integração, temos a *união aduaneira*, em que, além da isenção de barreiras tarifárias e não-tarifárias para a circulação de bens e serviços intra-bloco, se adota também políticas e estruturas tarifárias comuns (Tarifa Externa Comum - TEC, etc.) ao conjunto de membros do bloco.

Por fim, o nível mais elevado em termos de integração é caracterizado pela formação de um *mercado*

comum, que, além de incorporar as premissas de integração presentes na área de livre comércio e na união aduaneira, pressupõe a convergência de políticas no campo cambial, fiscal, monetário, agrícola, trabalhista, industrial, etc. Pressupõe ainda a livre movimentação de fatores de produção (capita, mão-de-obra, etc.), e pode evoluir até a adoção de uma moeda única, configurando uma *união monetária*.

Originalmente pensado como um acordo de integração bastante complexo, o projeto do Mercosul buscava a formação de um mercado comum, desde o Tratado de Assunção de março de 1991, marco constitutivo do bloco. No entanto, na reunião do Conselho Mercado Comum, em janeiro de 1994, abandonou-se o objetivo de constituição de um mercado comum no médio prazo, buscando-se então a formação de uma união aduaneira. Atualmente, o Mercosul atingiu o estágio de união aduaneira incompleta. No campo prático, para um grupo ainda grande de produtos, as tarifas do imposto de importação são diferenciadas, mesmo que haja um planejamento para a realização de uma Tarifa Externa Comum (TEC). No plano do comércio intra-bloco, também permanecem importantes restrições tarifárias e não tarifárias, ainda que os fluxos comerciais e produtivos tenham aumentando nos últimos anos, sobretudo no eixo Brasil-Argentina.

O Mercosul é um projeto de integração surgido por meio de negociações no campo diplomático, mas que sempre teve como motivação básica sua importância (efetiva ou potencial) econômica. Nesse sentido, o arcabouço normativo e institucional presente no Tratado de Assunção de 1991 e nas várias decisões tomadas no âmbito do Conselho e do Grupo do Mercado Comum vem moldando o Mercosul como uma experiência típica de "*regionalismo aberto*", ou seja, como uma experiência que pressupõe abertura às importações e promoção das exportações, de acordo com tendências internacionais - globalização dos mercados e liberalização da economia - e que atende às solicitações de organismos multilaterais (como Banco Mundial e FMI, por exemplo).

No âmbito do "*regionalismo aberto*", as decisões empresariais de *especialização* e de *complementaridade* em busca de ganhos de competitividade na produção são tomadas em um quadro econômico que combina, simultaneamente, um maior grau de abertura econômica e financeira dos países-membro em relação ao mundo, e um maior grau de integração econômica (*de fato*) e institucional (*de jure*) entre os países pertencentes ao bloco. A idéia é que um processo de integração econômica possa contribuir para o ganho conjunto de competitividade e, ao mesmo tempo, para a redução das assimetrias produtivas existentes entre as economias nacionais presentes no bloco. Nesse sentido, o papel do arcabouço institucional intra-bloco - responsável pela *integração de jure* - é de criar normas, políticas e instituições capazes de assegurar e conduzir o processo de integração, nas esferas produtiva, comercial e financeira, (*integração de fato*). Nas palavras de Sarti (2001, p. 54): "a integração econômica representa um sistema (arranjo) complexo de políticas, sobretudo de políticas de competitividade no campo industrial e de comércio exterior, que afeta direta e indiretamente as decisões de produção (complementaridade e especialização), comercialização e investimento dos agentes econômicos".

2. Objetivos

O objetivo é pesquisar a influência dos fatores institucionais (regimes automotivos) no processo de reestruturação produtiva e aumento da competitividade do setor automobilístico no Mercosul a partir da década de 1990. Pela observação dos crescentes fluxos comerciais intra e extra-bloco e do montante de

Investimento Direto Estrangeiro (IDE) direcionado à região para o setor automobilístico na década de 1990, acreditamos que os regimes automotivos de Brasil e Argentina - e o regime comum vigente a partir de 2001 no Mercosul - vêm exercendo *grande influência* no processo de integração produtiva dos países-membro do bloco. Nesse sentido, tudo indica que ao menos no *setor automobilístico* do Mercosul, *o avanço da integração de jure parece demonstrar profunda articulação com a consolidação da integração de fato*.

3. Desenvolvimento

Para a execução deste projeto, utilizamos a pesquisa bibliográfica nas seguintes fontes: literatura acadêmica, nacional e internacional, incluindo relatórios de pesquisas; publicações jornalísticas, com destaque para as revistas especializadas no setor, *sites* especializados e jornais de circulação nacional; informações estatísticas que retratam o ambiente nacional e internacional do segmento estudado; e, legislações para o setor automotivo brasileiro, argentino e comum (do bloco).

4. Resultados

No caso do Mercosul, observa-se ainda *grande assimetria competitiva entre as estruturas produtivas*, em especial entre Brasil e Argentina - principais pólos industriais, comerciais e financeiros do bloco -, e destas para com o resto do mundo. Em contrapartida, observa-se também que no Mercosul as políticas para a integração produtiva e o aumento *conjunto* da competitividade - salvaguardas, financiamento de longo prazo, fundos fiscais, políticas compensatórias para a reestruturação dos setores sensíveis à integração, e incentivos financeiros à capacitação tecnológica e aos programas de qualidade - evoluíram em ritmo muito lento desde o Tratado de Assunção em 1991, conforme apontam Baumann (2000) e Gonçalves (2001).

De acordo com Sarti (2001), é indiscutível a fragilidade do arcabouço normativo e institucional presente no Mercosul para promover ou induzir uma redução dos desníveis de competitividade presentes nos diversos setores produtivos dos países-membro do bloco. O autor também constata a ausência de mecanismos compensatórios e regulatórios que possam ser acionados de forma automática no intuito de lidar com desequilíbrios ou contenciosos comerciais conjunturais, evitando os desgastes políticos que sempre contribuem para a perda de credibilidade do processo de integração. Podemos considerar que o Mercosul, desde sua criação, avançara mais como um processo de integração *de fato* (fluxos comerciais e investimentos) do que como um processo de integração *de jure* (organização e ação institucional).

Os regimes automotivos argentinos e brasileiros, bem como o regime comum transitório para o período de 2001 a 2006, *constituem uma importante exceção à fragilidade das políticas de competitividade e integração produtiva no âmbito do Mercosul*. Os incentivos fiscais e financeiros e a adoção de legislação e instrumentos específicos no quadro dos regimes automotivos, embora em alguns aspectos tenham explicitado interesses divergentes por parte dos países-membro, têm estimulado novos investimentos que, por sua vez, vêm expandindo e tornando mais eficientes a capacidade produtiva local (em particular, Brasil e Argentina), conforme aponta Laplane (1998). Nesse sentido, observa-se, pelo fluxo de comércio e de novos investimentos diretos estrangeiros (IDE), o fato de que Argentina e Brasil foram realocados nas estratégias de acumulação de capital das grandes corporações mundiais do setor automobilístico, *seja na condição de importantes mercados consumidores seja na posição de grandes produtores mundiais*. O resultado é a articulação produtiva intra-bloco das montadoras tradicionais da região (General Motors, Volkswagen, Ford,

Fiat), bem como a entrada de novas montadoras (Renault, PSA Peugeot Citroën, Toyota, Honda e Daimler Chrysler) no bloco na década de 1990.

De fato, conforme aponta De Negri (1999), observa-se que nos últimos anos o Brasil tem despontado para uma especialização na produção de veículos de pequeno porte, cuja competitividade está relacionada com maiores escalas de produção. Por outro lado, a Argentina tem se especializado na produção de veículos médios ou com maior grau de sofisticação, dependentes, do ponto de vista competitivo, de menores escalas de produção. Assim, *tudo indica que, nos últimos anos, há crescente padrão de complementaridade e especialização entre as estruturas produtivas das filiais das grandes montadoras presentes na região (Brasil e Argentina).*

5. Considerações Finais

Ainda que com oscilações pontuais nos fluxos do comércio de veículos, vale observar conforme pesquisado, que o volume exportado (como % do total exportado) pelo Brasil para Argentina se mantém em patamar elevado a partir de 1994, bem como o volume importado da Argentina (como % do total importado) pelo Brasil apresenta considerável ascensão no período. Em que se pesem fatores conjunturais (recessão econômica e crises cambiais na região), podemos observar que esse padrão de intercâmbio se mantém elevado, mesmo após a desvalorização cambial ocorrida no Brasil em janeiro de 1999, *denotando a influência positiva* - na manutenção desses fluxos comerciais - de fatores estruturais (divisão regional do trabalho e estratégias de complementaridade e especialização das montadoras e autopeças) e de fatores institucionais (regime automotivo).

Referências Bibliográficas

BAUMANN, R. *Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. Mercosul: avanços e desafios da*

integração. Brasília: IPEA-CEPAL. 2000.

DE NEGRI, J. A. "Avaliação do regime automotivo brasileiro". Brasília: IPEA, mimeo. 1999.

GONÇALVES, R. "Competitividade Internacional e Integração Regional: a hipótese da inserção regressiva". *Revista de Economia Contemporânea* n.5 13-34, 2001.

LAPLANE, M. "Análise Setorial: a Indústria Automobilística", *Gazeta Mercantil*, Volume I e II, São Paulo, junho, 1998.

SARTI, F. *Internacionalização comercial e produtiva no Mercosul nos anos 90*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da UNICAMP, 2001.