



# O estabelecimento das plantas montadoras de veículos no Brasil e na China: o GEIA e os Planos Quinquenais

## The establishment of automaker plants in Brazil and China: the GEIA and the Five-Year Plans

Fernando Marcus Nascimento Vianini

Mestre em História

Doutorando pela Universidade Federal de Juiz de Fora

[fernandomvianini@gmail.com](mailto:fernandomvianini@gmail.com)

Recebido em: 13/07/2016

Aprovado em: 12/09/2016

**RESUMO:** Este artigo pretende abordar a trajetória da indústria automotiva do Brasil e da China entre a década de 1950 e início da década de 1960, comparando as políticas desenvolvidas pelos Estados que visaram à instalação das montadoras nestes países. Para o Brasil, o Grupo Executivo da Indústria Automotiva (GEIA) se revelou central para a realização dos planos do governo de Juscelino Kubistchek em fechar o mercado automotivo brasileiro para as importações de forma a obrigar as multinacionais a instalarem plantas no país. Para a China, os dois primeiros Planos Quinquenais orientaram a ação do Partido Comunista na execução de centenas de projetos, muitos deles com auxílio soviético, entre os quais a criação de sua primeira planta automotiva. Apesar dos objetivos em comum destes países na criação de um setor automotivo doméstico, a forma como cada Estado conduziu este processo levou a diversas diferenças que resultaram em configurações distintas entre os setores automotivos brasileiro e chinês.

**PALAVRAS-CHAVE:** GEIA, Indústria Automotiva Brasileira, Indústria Automotiva Chinesa

**ABSTRACT:** This article aims to address the history of the automotive industry in Brazil and China between the 1950s and early 1960s, comparing the policies developed by the states which aimed to install assembly plants in these countries. For Brazil, the Executive Group of the Automotive Industry (Grupo Executivo da Indústria Automotiva – GEIA) has proved central to the achievement of the Juscelino Kubitschek’s government plans to close the Brazilian auto market to imports in order to force the multinationals to install plants in the country. For China, the first two Five-Year Plans guided the action of the Communist Party in the execution of hundreds of projects, many with Sovietic aid, including the creation of the first automotive plant. Despite Brazil’s and China’s common goals in the creation of the domestic automotive industry, how each state led this process created several differences that resulted in distinct settings between the Brazilian and Chinese automotive sectors.

**KEYWORDS:** GEIA, Brazilian Automotive Industry, Chinese Automotive Industry

### Introdução

Este trabalho visa fazer uma análise comparativa da trajetória da indústria automotiva do Brasil e da China durante sua fase inicial de instalação. O estudo comparativo entre estes dois



países suscita inúmeros questionamentos a respeito de sua pertinência. O Brasil se constituiu como um país capitalista periférico, enquanto a China se voltou para o modelo socialista após 1949. Como países com trajetórias políticas, econômicas, sociais e culturais tão diversas podem possuir algum elemento comum para comparação? Apesar das inúmeras diferenças, cremos que podemos aprender muito através da análise comparativa de suas políticas e seus resultados alcançados, pois, em comum, ambos os países possuem dimensões continentais, grande população, diversidade regional e cultural, e enfrentam dilemas parecidos a respeito de sua inserção na economia mundial, principalmente de inovação tecnológica, elemento central para o desenvolvimento econômico contemporâneo.

Por entendermos que as políticas do Estado foram essenciais para o crescimento econômico em países de desenvolvimento tardio, nos voltamos para o período e instalação do setor automotivo no Brasil e na China. É de importância fulcral o reconhecimento das configurações da instalação destas empresas que dispararam efeitos de dependência da trajetória distintos em ambos os países. Para o Brasil, é inegável a centralidade do Plano de Metas e do Grupo Executivo da Indústria Automotiva (GEIA) para a instalação das montadoras no país, tendo por objetivo interesses estratégicos como os efeitos de derramamento sobre toda a economia e o fortalecimento do setor fornecedor nacional, ainda que este segmento, por diversas vezes, tenha sido desfavorecido nas políticas de Estado frente às concessões ao capital estrangeiro e a posterior oligopolização da economia brasileira. Já na China, os dois primeiros Planos Quinquenais exerceram um papel primordial na instalação das empresas e na definição das prioridades do direcionamento estatal.

Pelo motivo exposto acima, limitamos o recorte temporal de forma distinta, tendo em vista as especificidades das trajetórias de cada país. Para o Brasil, o recorte temporal foi realizado de modo a abranger o período de vigência do GEIA de 1956, data da criação da instituição, a 1964, quando o regime militar criou o Grupo Executivo da Indústria Mecânica (GEIMEC), que absorveu o primeiro. Para a China, foi estabelecido um recorte que abrangeu os anos de 1953 a 1962, período de vigência do Primeiro (1953-1957) e do Segundo Planos Quinquenais (1958-1962). Apesar de central o acordo de auxílio estabelecido com a União Soviética (URSS), de 1951, o Primeiro Plano Quinquenal consolidou este acordo na forma de centenas de projetos a serem desenvolvidos, incluindo a criação de uma planta automotiva. O ano de 1962, por seu turno, marcou uma inflexão no desenvolvimento do setor automotivo, voltado agora para a instalação de plantas nas cidades e províncias do interior e baseado na tecnologia endógena.



No que concerne o setor automotivo, tanto o Brasil quanto a China saíram de posições de atraso em meados do século XX, instalaram suas primeiras plantas montadoras de veículos na década de 1950, aplicaram políticas distintas e obtiveram com isso resultados desiguais. Os dados da Organização Internacional de Veículos Automotores (OICA) atestaram que a produção de automóveis na China atingiu um novo recorde em 2015, com 24,5 milhões de unidades produzidas, uma alta de 3,3% em relação ao ano anterior, enquanto o Brasil amargou uma retração em sua produção de 22,8% no mesmo período, produzindo 2,4 milhões em 2015, contra 3,1 milhões de veículos em 2014.<sup>1</sup> Estes resultados nos permitiram indagar quais foram as políticas bem sucedidas na China que a tornaram na maior produtora de veículos do mundo, inclusive instalando montadoras e exportando peças e componentes para nosso país. Cumpre assinalar que consideramos que somente a produção não se constitui como elemento indicador do sucesso de desenvolvimento de um determinado setor econômico em um país, pois há uma gama de outras questões relativas ao desenvolvimento, que abrange desde os direitos de propriedade intelectual, os sistemas de inovação nacionais, as marcas e diversos outros elementos. Concebemos, entretanto, que as diferentes escolhas dos Estados em períodos ulteriores possuem importantes desdobramentos sobre o desenvolvimento dos setores automotivos nestes países.

Este texto está dividido em três partes. A primeira tratou o setor automotivo no Brasil e na China durante a primeira metade do século XX, quando estes países importavam seus primeiros veículos e as lojas de reparos se convertiam nas primeiras fabricantes de peças e componentes para reposição. No Brasil eram desenhadas as primeiras medidas governamentais que visavam à proteção da indústria local, enquanto a China atravessava um conturbado período de conflitos internos e externos que, apesar de terem um resultado avassalador sobre a sociedade, legou uma infraestrutura preparada no nordeste do país para a instalação da primeira planta automotiva. A segunda parte abordou o período da instalação das montadoras no Brasil e na China. No primeiro, a implantação do setor automotivo pretendia resolver os problemas da balança de pagamentos, desenvolver o setor industrial, promover os diversos efeitos de encadeamento sobre os demais setores da economia, incluindo sobre alguns pontos do Plano de Metas, como o 4 e o 5 relativos à produção e refinamento do petróleo, respectivamente, superar os gargalos no transporte e angariar o apoio da classe média ao governo com a produção de carros de passeio. Na China, apesar do foco do governo na indústria de base, o desenvolvimento do setor automotivo pretendia aproveitar o legado japonês e o auxílio soviético, ao mesmo tempo

---

<sup>1</sup> OICA. *World motor vehicle production by country and type 2014-2015*. Captado em: <<http://www.oica.net/wp-content/uploads//Total-2015-Q4-March-16.pdf>>. Acesso em: 07/04/2016.



em que se reativava a economia nacional através de um setor com capacidade para gerar efeitos de encadeamento em toda a economia. Por fim, a terceira parte destacou os principais pontos de contato e de diferença entre os setores automotivos brasileiro e chinês decorrentes das distintas trajetórias destes países, e procurou apontar as possibilidades de estudos futuros.

### **Os primeiros veículos no Brasil e na China**

Os primeiros veículos que chegaram ao Brasil foram importados entre o final do século XIX e início do século XX. Utilizados para demonstrar prestígio social e econômico, os carros eram caros e luxuosos, sendo importados de países como França, Itália e EUA por uma pequena parcela da elite local.<sup>2</sup> Na China, os primeiros veículos foram trazidos por comerciantes estrangeiros e os próprios proprietários tinham que organizar seus meios de abastecimento, manutenção e reparo, tendo em vista a infraestrutura despreparada do país.<sup>3</sup>

Nas primeiras décadas do século XX, no Brasil e na China surgiram iniciativas isoladas para a fabricação de peças, componentes e motores. Por exemplo, em 1927, foi construído o primeiro motor a combustão interna no Brasil pela empresa Souza Noschese. Paralelamente, ocorreram transformações em algumas garagens de revenda de peças e equipamentos que, aos poucos, passaram a produzir seus próprios componentes e se tornaram as primeiras fabricantes de autopeças.<sup>4</sup> Na China, as primeiras empresas voltadas para o setor automotivo surgiram entre as décadas de 1910 e 1920. No ano de 1910, em Xangai, foi fundada a Fábrica de Reparos de Máquinas, que era uma das duas maiores plantas de reparos automotivos da cidade. Posteriormente foram surgindo outras iniciativas que se consistiam de indivíduos ou empresas que procuraram, via engenharia reversa, entender o processo de fabricação dos veículos importados.<sup>5</sup>

Tanto no Brasil, quanto na China, as montadoras internacionais instalaram plantas de montagem de veículos para driblar o sistema tributário. Estas plantas importavam veículos em kits completamente desmontados (*complete knocked-down* ou CKD) ou parcialmente desmontados (*semiknocked-down* ou SKD). A Ford estabeleceu sua primeira unidade de montagem no bairro do Ipiranga, em São Paulo em 1919, sendo acompanhada pela General Motors (GM) em 1923. Posteriormente, a International Harvester e a Vemag também implantaram plantas no país,

---

<sup>2</sup> WOLFE, Joel. *Autos and progress: the Brazilian search for modernity*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 17.

<sup>3</sup> BAKER, Kevin. *Economic tsunami: China's car industry will sweep away western car makers*. Australia: Rosenberg Publishing, 2007, p. 164.

<sup>4</sup> WOLFE, Joel. *Autos and progress*, p. 28.

<sup>5</sup> LI, Gang. *The Chinese automobile industry: an overview*. 2004, p. 26. Captado em: <[http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/bitstream/10191/1104/1/18\\_0153.pdf](http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/bitstream/10191/1104/1/18_0153.pdf)>. Acesso em: 07/04/2016.



respectivamente em 1926 e 1946, para a montagem dos kits importados. A frota nacional aumentou consideravelmente, atingindo 30 mil unidades em 1920, e oito vezes este número na década seguinte.<sup>6</sup> Na China, em 1913 foram importados os primeiros tratores, caminhões e carros de passeio da Ford. Anos depois, em 1925, a GM iniciou suas operações no país através dos kits de montagem, sendo seguida pela Mercedes-Benz ao final da década de 1930.<sup>7</sup> Neste período, a China possuía cerca de 25 mil veículos em circulação. As instabilidades sociais, econômicas e políticas atravessadas pelo país impediram a expansão ou mesmo o estabelecimento de uma indústria automotiva na China durante a primeira metade do século XX.<sup>8</sup>

A expansão da frota de veículos permitiu o surgimento de uma indústria de peças e componentes de reposição no Brasil. Durante as décadas de 1940 e 1950, predominou um modelo de desenvolvimento, baseado no fomento da indústria nacional, capitaneado pelo Estado.<sup>9</sup> Para atingir este objetivo, foram criadas diversas instituições que, entre outras conquistas, serviram para o desenvolvimento do setor automotivo, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) a Carteira de Exportação e Importação (Cexim) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).

Em 1951, o governo criou a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), subordinada ao Ministério da Fazenda, cujo objetivo era a elaboração de estudos e estratégias para a industrialização do país.<sup>10</sup> A CDI era composta por representantes e ministros de várias áreas do governo e ainda contava com a presença de industriais.<sup>11</sup> A instituição possuía várias subcomissões, sendo a Subcomissão para a Manufatura de Jipes, Tratores, Caminhões e Carros designada para formular a estratégia de industrialização do setor automotivo.<sup>12</sup> Esta Subcomissão, após um longo período de levantamento de dados, concluiu que a instalação do setor automotivo ajudaria tanto na questão dos transportes quanto no desenvolvimento da economia e da

---

<sup>6</sup> NEGRO, Antonio Luigi. Servos do tempo. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) *De JK a FHC: a Reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 90.

<sup>7</sup> BAKER, Kevin. *Economic tsunami*, p. 164.

<sup>8</sup> TAN, Zhaotao. *The development of the Chinese automobile industry since 1949: the role of the government*. 305 f. Tese - Coventry University, Coventry, 2013, p. 146.

<sup>9</sup> LIMONCIC, Flávio. *A civilização do automóvel: a instalação da indústria automobilística no Brasil e a via brasileira para uma improvável modernidade fordista 1956-1961*. 230 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Social, Rio de Janeiro, 1997, p. 12.

<sup>10</sup> TORRES, Ricardo Lobato. *A indústria automobilística brasileira: uma análise da cadeia de valor*. 179 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Economia, Florianópolis, 2011, p.84.

<sup>11</sup> LIMONCIC, Flávio. *A civilização do automóvel*, p. 83.

<sup>12</sup> SHAPIRO, Helen. *Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 28.



sociedade, muito embora, o Brasil não tivesse os pré-requisitos para a implantação de uma indústria deste porte, ou mão de obra especializada ou as matérias-primas necessárias. Desta forma, foi elaborado o “Plano Nacional de Estímulo à produção de Automóveis e à Implantação Gradativa da Indústria Automobilística”, que levou a criação da Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (CEIMA). Todavia, o contexto político conturbado após 1954, com o suicídio de Vargas, impediu que os trabalhos da CEIMA fossem adiante.<sup>13</sup>

O BNDE, criado em 1952, financiava os projetos de industrialização de forma proporcional ao valor da participação nacional. A instituição esteve envolvida nos projetos da Kombi, da Volkswagen (VW), e da Fábrica Nacional de Motores (FNM) em 1954, da Vemag em 1958 e da Willys-Overland do Brasil no ano seguinte. Dos financiamentos realizados pelo banco entre 1956 e 1960, 3,7% foram para o setor automotivo, incluindo as montadoras e as fornecedoras de autopeças.<sup>14</sup>

Em 1952, a Cexim lançou a Resolução 288, que proibia a importação de uma lista de cento e quatro grupos de autopeças que já eram produzidas nacionalmente, protegendo as empresas de autopeças nacionais. Esta lista era atualizada periodicamente e bastava a empresa declarar o interesse na produção de determinada peça que sua importação era proibida. Esta medida permitia a importação de peças que não eram produzidas no Brasil, mas tornava impossível a importação de uma lista de peças já produzidas nacionalmente.<sup>15</sup> No ano seguinte, as restrições foram ampliadas pela Cacex (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil), o órgão sucessor da Cexim, que lançou a Resolução 311, proibindo a importação de veículos montados. Em 1954, o controle foi aprofundado, de modo à somente permitir a entrada no país de kits CKD que não possuíssem peças que fossem produzidas nacionalmente. Tais estratégias do governo tiveram como consequência um aumento da participação do conteúdo local na produção automotiva.<sup>16</sup>

A Sumoc, entre 1953 e 1957, determinou um sistema de leilão do câmbio, chamado de Instrução 113, que garantia a isenção sobre a importação de equipamento que entrasse no país

---

<sup>13</sup> LATINI, Sydney. *A implantação da indústria automobilística no Brasil: da substituição de importações ativa à globalização passiva*. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007, p. 102.

<sup>14</sup> BARROS, Daniel Chiari; PEDRO, Luciana Silvestre. *O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro*. 2012, p. 104. Captado em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/938/4/O%20papel%20do%20BNDES%20no%20desenvolvimento%20do%20setor%20automotivo-final\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/938/4/O%20papel%20do%20BNDES%20no%20desenvolvimento%20do%20setor%20automotivo-final_P.pdf)>. Acesso em: 07/07/2016.

<sup>15</sup> ADDIS, Caren. *Cooperação e desenvolvimento no setor de autopeças*. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) *De JK a FHC: a Reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 135.

<sup>16</sup> SHAPIRO, Helen. *A primeira migração das montadoras: 1956-1968*. In: ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.) *De JK a FHC: a Reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 24.



como investimento direto estrangeiro (IDE). O setor automotivo foi responsável por quase metade dos investimentos que entraram no Brasil sob a Instrução. Foram ao todo 200,7 milhões de dólares de 419 milhões.<sup>17</sup>

Na China, a situação política e econômica era mais adversa. A primeira metade do século XX marcou um período de profundas conturbações naquele país. De acordo com Fairbank e Goldman, o regime imperial havia sido desmoralizado pelas invasões estrangeiras, apenas se sustentando até 1912 pelo fato de não haver perspectiva de qual regime poderia substituí-lo.<sup>18</sup> Entre 1912 e 1949, a República substituiu o antigo sistema, mas falhou em alcançar a estabilidade política, econômica e social, o que resultou em uma Guerra Civil entre os líderes militares locais, também chamados de senhores da guerra, o Partido Kuomintang, igualmente conhecido como Partido Nacionalista, baseado na cidade de Nanquim, e o Partido Comunista da China (PCC). Este conflito somente foi interrompido com o avanço das tropas do Japão sobre o nordeste do país. Em 1931, o Japão havia conquistado a região da Manchúria e, a partir de 1937, tomou a decisão pela invasão plena do país. Neste contexto, os chineses colocaram em segundo plano seus conflitos internos para organizar uma resistência ao Japão. Em 1942, a invasão japonesa havia atingido sua máxima extensão territorial sobre a China, incluindo as regiões nordeste e o litoral leste, assim como as cidades de Changchun, Pequim, Nanquim, Xangai e Cantão.<sup>19</sup>

Terminada a Segunda Guerra, com a vitória dos Aliados e derrota do Japão e dos demais países do Eixo, a China retomou seu processo de conflito interno entre o Partido Kuomintang e o Partido Comunista. Os primeiros possuíam o dobro de tropas do PCC, controlavam as regiões urbanas e costeiras da China, além de contar com o apoio e equipamento norte-americano. Os comunistas, por seu turno, adotaram estratégias de guerrilha e conseguiram reverter a situação. Enquanto as tropas nacionalistas fracassavam no campo de batalha, o governo do Kuomintang foi incapaz de controlar a inflação e superar a crise econômica que se seguiu após a Segunda Guerra Mundial. Liderado por Mao Tsé-Tung, as tropas do PCC saíram vitoriosas do conflito. Em 1949, é estabelecida a República Popular da China, cujo comando ficou sob responsabilidade de Mao. A partir de então, a China irá emular o modelo de desenvolvimento da União Soviética,

---

<sup>17</sup>SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 51.

<sup>18</sup> FAIRBANK, John King e GOLDMAN, Merle. *China: uma nova história*. 2ª ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2007, p. 240.

<sup>19</sup> MIDDLESWORTH, Huston. *Engines of change: China's rise and the Chinese auto industry*. CMC Senior Theses. Paper 766, 2013, p. 14. Captado em: <[http://scholarship.daremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1772&context=cmc\\_theses](http://scholarship.daremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1772&context=cmc_theses)>. Acesso em: 07/04/2016.



baseado no planejamento central e nas grandes empresas estatais, que influenciará o desenvolvimento do setor automotivo chinês.

### **A implantação das montadoras**

O setor automotivo teve suas bases lançadas no governo Vargas e foi efetivamente instalado no Brasil durante o governo de Juscelino Kubitschek. De acordo com Helen Shapiro, a implantação deste setor foi pensada inicialmente para a resolução do problema da balança de pagamentos do país. Os automóveis estavam entre os itens mais importantes das importações brasileiras no período e sua produção local seria capaz de aliviar a enorme pressão monetária, resolver o gargalo no setor de transportes e de atrair capital e tecnologia estrangeiros.<sup>20</sup> O setor automotivo seria ainda um meio para a rápida industrialização e também foi escolhido devido aos efeitos de derramamento sobre os demais setores da economia.

Na China, o setor automotivo se instalou sobre a base industrial legada pelo período de ocupação japonesa. Após o estabelecimento da República Popular da China em 1949, a economia do país foi completamente reorientada para a formação de um complexo industrial através do controle direto do governo. O governo adotou a chamada “*big push strategy*”, em que os recursos foram mobilizados para a construção de novas fábricas, via investimento do PIB na industrialização.<sup>21</sup> Todavia, este tipo de desenvolvimento, baseado no planejamento governamental, limitou o desenvolvimento do mercado. Foi neste contexto que novos setores emergiram, como o de equipamentos elétricos, fertilizantes químicos e o automotivo. Tal qual no Brasil, a escolha do setor automotivo se deu devido a razões estratégicas. Os dirigentes chineses acreditavam que o setor ajudaria na reativação da economia, através da geração de empregos e dos efeitos de encadeamento sobre outros setores, levando à mecanização da agricultura e ampliando a sua produtividade para que o país fosse capaz de sustentar sua crescente população.<sup>22</sup>

No Brasil, apesar das iniciativas estatais em alguns setores econômicos, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, no governo JK a propriedade estatal foi logo descartada como alternativa, pois o modelo de desenvolvimento de Juscelino implicava na entrada de capital e tecnologia externos como motores da industrialização e superação da dependência brasileira em relação à exportação de bens primários. Helen Shapiro destacou também que a capacidade fiscal do país era limitada, uma vez que o Estado possuía

---

<sup>20</sup> SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 17

<sup>21</sup> NAUGHTON, Barry. *The Chinese economy: transitions and growth*. Cambridge: The MIT Press, 2006, p. 56.

<sup>22</sup> TAN, Zhaotao. *The development of the Chinese automobile industry since 1949*, p. 147.



poucos instrumentos pelos quais poderia acumular recursos e que o campo político era desfavorável a novos empreendimentos estatais.<sup>23</sup> O setor privado nacional, de acordo com os estudos da Subcomissão para a Manufatura de Jipes, Tratores, Caminhões e Carros, do governo Vargas e, posteriormente, segundo os trabalhos do Grupo Automotivo da Indústria Automobilística, era muito fraco para satisfazer os requerimentos tecnológicos e de capital para o segmento de montadoras.<sup>24</sup> Desta forma, o programa do governo para o setor automotivo previa a entrada das empresas multinacionais na produção.

Na China, ao contrário, o governo era proprietário de todas as empresas do setor automotivo. Todavia, esta propriedade poderia ser do governo central, do governo local ou do governo municipal que, posteriormente, resultou em dilemas distintos de governança e de coordenação. Por exemplo, a *First Auto Works* (FAW) era de propriedade do governo central, enquanto a *Shanghai Automotive Industry Corporation* (SAIC), de propriedade da municipalidade de Xangai. Assim como o Brasil contou com a tecnologia e capital estrangeiros no desenvolvimento de seu setor automotivo, a China contou com a ajuda de técnicos, especialistas e designs da União Soviética e do Leste Europeu.<sup>25</sup> A seguir, nos voltaremos para as políticas que moldaram o desenvolvimento do setor automotivo no Brasil, entre 1956 e 1964, e na China, entre 1953 e 1962.

### **O caso brasileiro**

No Brasil, o Plano de Metas foi um importante programa de modernização e industrialização, cujo objetivo era o de transformar a economia baseada na exportação de matérias-primas para uma base industrial. Cabe ressaltar que este processo de construção de uma economia capitalista de base urbano-industrial, já havia sido iniciado por Vargas. JK optou por dar continuidade e aprofundar este processo utilizando capital e tecnologia estrangeiros. O Plano era formado por trinta metas de expansão para o desenvolvimento econômico e social do país. Destas, somente uma era destinada a um bem de consumo, a meta 27, que objetivava a fabricação de cento e setenta mil veículos no país em 1960, além de estabelecer uma taxa de conteúdo local de 90 a 95% do peso dos veículos, transferir a responsabilidade da produção para o setor privado, reservar ao Estado a função de promotor e coordenador da implantação da indústria<sup>26</sup> e permitir a constituição de empresas com capitais nacionais, estrangeiros e mistos. De acordo com

---

<sup>23</sup> SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 18.

<sup>24</sup> LATINI, Sydney. *A implantação da indústria automobilística no Brasil*, p. 86.

<sup>25</sup> THUN, Eric. *Changing lines in China: foreign direct investment, local governments, and auto sector development*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 83.

<sup>26</sup> Esta medida causou importantes implicações para o posterior desenvolvimento da Fábrica Nacional de Motores.



Limonicic, a implantação do setor automotivo criaria importantes efeitos-cascata sobre diversos outros pontos do Plano de Metas.<sup>27</sup>

Em junho de 1956, foi promulgado o decreto 39.412, que estabelecia as diretrizes relativas ao setor automotivo e os órgãos que se encarregariam de aplicá-las. Ficaram definidos os limites da atuação da Instrução 113 da Sumoc sobre o setor automotivo e a criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), cujas funções seriam a execução e supervisão das diretrizes básicas do decreto, a formulação das recomendações de incentivo à indústria, o julgamento dos projetos apresentados pelas fabricantes de veículos, o incentivo a entrada no país de técnicos e operários especializados, o estabelecimento dos Planos Nacionais Automobilísticos para as várias linhas de veículos e a responsabilidade sobre qualquer outro aspecto de interesse para a indústria automotiva.<sup>28</sup> Ao GEIA também foi garantido canal direto com o poder executivo e sua localização na cadeia burocrática o isolou, ao menos em teoria, das disputas no congresso. Cabe ressaltar que no GEIA não ocorreu a participação direta dos setores empresariais ou dos trabalhadores.<sup>29</sup>

O Brasil havia fracassado nas tentativas anteriores de trazer as montadoras para produzirem no país. Representantes da Ford, por exemplo, afirmaram ser utópica a produção de motores nos trópicos. Desde modo, o meio que o governo encontrou de forçar as empresas a investirem recursos no país foi o fechamento do mercado nacional às importações combinado com uma série de incentivos, tais como linhas de crédito, facilitação da importação de máquinas e equipamentos, isenções fiscais e tarifas protecionistas, e com a exigência de contrapartidas, como o aumento gradativo do conteúdo local utilizado na produção.<sup>30</sup> As firmas, que antes se apresentaram hesitantes em investirem uma grande quantia no Brasil, foram compelidas através de uma estrutura de incentivos, moldada de maneira a garantir altos investimentos e comprometimento das empresas desde o início do programa. O governo ainda limitou o período de incentivos, fazendo com que as empresas que não entrassem no programa desde o início,

---

<sup>27</sup> LIMONCIC, Flávio. *A civilização do automóvel*, p. 104

<sup>28</sup> BRASIL. *Decreto nº 39.412, de 16 de Junho de 1956*. Estabelece normas diretoras para a criação da Indústria Automobilística Brasileira e institui o Grupo Executivo para aplicação dessas normas. Captado em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39412-16-junho-1956-332154-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20/11/2014.

<sup>29</sup> SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 185.

<sup>30</sup> Este tipo de medida de reserva de mercado já havia sido utilizada pela Inglaterra entre 1945 e 1954, para a proteção de sua indústria nacional no período de reconstrução do pós-Segunda Guerra. Ver: BRANDÃO, Ramon de Lima. *O automóvel no Brasil entre 1955 e 1961: A invenção de novos imaginários na era JK*. 216 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Programa de Pós-Graduação em História, Juiz de Fora, 2011.



ficassem em desvantagem frente às pioneiras. Por fim, as autoridades teriam, ainda, o poder de reter o capital das empresas que falhassem em cumprir o cronograma de metas.<sup>31</sup>

A partir da criação do GEIA, foram instituídos decretos que guiariam a implantação do segmento de caminhões (decreto 39.568, julho de 1956), de jipes (decreto 39.569, julho de 1956), de camionetas, furgões e caminhões leves (decreto 39.676-A, julho de 1956), de carros de passeio (decreto 41.018, fevereiro de 1957) e de tratores e máquinas agrícolas (decreto 47.473, dezembro de 1959). Os decretos efetivamente fecharam o mercado brasileiro para as importações e forçavam as firmas a aumentarem o nível de conteúdo local para, em contrapartida, receberem uma série de incentivos. A forma que o GEIA encontrou de regular o conteúdo local foi pelo peso total das peças, pois a estimativa do valor de cada peça iria requerer mais procedimentos de contagem, conversão, pesquisa e estudos, atrasando todo o processo de implementação do plano que deveria ser urgente.

Cada decreto estabeleceu o peso máximo e mínimo dos veículos que poderiam obter o auxílio do programa, assim como definiu que qualquer componente ou parte do veículo produzido nacionalmente, escolhido de acordo com o critério da montadora, seria computado no percentual de conteúdo local. Aos projetos aprovados estava garantida a importação de equipamentos e partes complementares de acordo com o decreto 39.412. Todavia, a continuidade da concessão dos benefícios era condicionada ao cumprimento dos índices de nacionalização. Para os caminhões pesados foram definidas as taxas de conteúdo local de 35% para dezembro de 1956, 40% para julho de 1957, 65% para julho de 1958, de 75% para julho de 1959 e de 90% para 1960.<sup>32</sup> Para jipes, as taxas eram de 50% para dezembro de 1956, e 60, 75, 85 e 95%, respectivamente para os meses de julho de 1957, 1958, 1959 e 1960.<sup>33</sup> Para camionetas, caminhões leves e furgões, ficou estabelecida uma taxa de conteúdo local de 40% para dezembro de 1956, gradativamente crescendo, até atingir 90% em 1960.<sup>34</sup> Para os carros de passeio, o GEIA exigiu uma taxa de conteúdo local de 50% para 1957, subindo para 95% em 1960.<sup>35</sup> Por fim, para

---

<sup>31</sup>SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 48.

<sup>32</sup> BRASIL. *Lei nº 39.568 de 12 de julho de 1956*. Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a caminhões. Captado em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39568-12-julho-1956-333904-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

<sup>33</sup>BRASIL. *Lei nº 39.569 de 12 de julho de 1956*. Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a Jipes. Captado em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39569-12-julho-1956-333912-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

<sup>34</sup> BRASIL. *Lei nº 39.676-A de 30 de julho de 1956*. Institui o Plano Nacional da Indústria automobilística relativo a camionetas, caminhões leves e furgões. Captado em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39676-a-30-julho-1956-333960-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

<sup>35</sup>BRASIL. *Lei nº 41.018 de 26 de fevereiro de 1957*. Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a automóveis de passageiros. Captado em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-41018-26-fevereiro-1957-380050-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.



tratores e máquinas agrícolas, a taxa de conteúdo local exigida era de 70% em 1960, aumentando para 95% em janeiro de 1962.<sup>36</sup>

Dos dezoito projetos enviados ao GEIA, sete foram cancelados pelas empresas, restando onze com o objetivo de produzir 170.000 veículos em 1960. Neste ano, contudo, a produção foi inferior, atingindo o valor de 133.041 veículos produzidos.<sup>37</sup> Em parte, isto ocorreu devido à limitação de importação de peças estrangeiras.<sup>38</sup> Por volta de 1961, seis anos após a implantação do programa, onze firmas produziam quase 150 mil veículos, com cerca de 87% de conteúdo local em valor, o que significou que as taxas de conteúdo local em peso foram atingidas. Limonic observou os resultados de forma positiva no que concerne o impacto do setor na balança de pagamentos:

De qualquer modo, a instalação da indústria representou, no período 1957-1960, uma poupança bruta, no balanço de pagamentos, da ordem de US\$ 1, 2 bilhão. Com o mesmo dispêndio cambial que teve através da concessão de estímulos à nacionalização dos veículos, o Brasil incorporou 122.528 unidades à sua frota no período 1957-1960, ao passo que teria incorporado, com o mesmo dispêndio, apenas 36.793 veículos se estes tivessem sido importados.<sup>39</sup>

Das firmas que iniciaram a produção no Brasil dentro do programa do GEIA, três eram controladas pelo capital nacional (Willys-Overland, Vemag e FNM), duas eram *joint ventures* entre o capital nacional e o estrangeiro (Mercedes-Benz e Simca) e seis eram controladas ou subsidiárias totalmente controladas pelo capital externo (Ford, GM, Volkswagen, International Harvester, Scania Vobis e Toyota). Para os caminhões pesados, os projetos implementados eram da Scania Vabis, Mercedes-Benz, FNM e International Harvester. No setor de caminhões médios estavam a Mercedes-Benz, além da Ford e da GM. A Mercedes-Benz ainda ficou com os ônibus. VW, Willys e Vemag nos utilitários, e Toyota, Vemag e Willys nos jipes. Por fim, o setor de carros de passeio foi representado pela VW, Willys, Vemag, FNM e Simca. A ameaça de fechamento de mercado não foi capaz de fazer com que as Três Grandes, Ford, GM e Chrysler investissem no setor de veículos de passeio, no qual elas dominavam o mercado e eram mais reconhecidas pelos consumidores brasileiros. Cabe ressaltar que, nesta primeira etapa, as empresas estavam concentradas na região sudeste, principalmente em São Paulo.

---

<sup>36</sup>BRASIL. *Lei nº 47.473 de 22 de dezembro de 1959*. Institui o Plano Nacional da Indústria de Tratores Agrícolas. Captado em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-47473-22-dezembro-1959-379054-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08/09/2015.

<sup>37</sup>ANFAVEA. *Anuário da Indústria Automobilística Brasileira*. São Paulo, 2015. Captado em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario2015/Anuario2015.zip>>. Acesso em: 11/03/2015.

<sup>38</sup>SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 49.

<sup>39</sup>LIMONCIC, Flávio. *A civilização do automóvel*, p. 154.



Por motivos estratégicos, o GEIA priorizou os veículos comerciais, responsáveis pela maior parte do transporte de cargas no Brasil, enquanto a demanda interna por carros de passeio era acumulada e reservada para as montadoras que se instalassem no país. Posteriormente, quando o decreto para automóveis foi promulgado em 1957, esperava-se uma alta taxa de nacionalização e que a demanda fosse alta o suficiente. Todavia, poucas empresas entregaram projetos de produção. As principais companhias europeias, como a Volkswagen e a Mercedes, quando apresentaram seus projetos, buscaram negociar melhores condições. JK atuou pessoalmente na entrega do projeto do Fusca pela VW, na instalação da Simca no Brasil e na realização de um empréstimo para a Alfa Romeo, objetivando a associação desta empresa com a FNM.<sup>40</sup> As norte-americanas não esboçaram o menor interesse na produção de veículos de passeio. As recusas da Ford e da GM em enviarem um plano para a fabricação de carros de passeio possibilitaram a entrada de concorrentes menores no mercado brasileiro, que, em um curto espaço de tempo, passaram a dominar as vendas do setor. Na ausência da Ford, este segmento do mercado brasileiro foi redefinido e capturado pela VW. Outra beneficiada foi a Willys-Overland que, em 1959, foi responsável pela produção de 24% dos veículos no Brasil e 52% dos carros de passeio.<sup>41</sup>

O GEIA, por seu turno, passou por importantes transformações após o governo JK. Embora Jânio Quadros tenha deixado a instituição inalterada, João Goulart transferiu a jurisdição da instituição da Presidência para o Ministério da Indústria e do Comércio.<sup>42</sup> De acordo com Latini, a partir desta etapa, o GEIA perdeu parte de sua influência e passou a sofrer com a lentidão burocrática.<sup>43</sup> Posteriormente, em 1964, os militares criaram o Grupo Executivo da Indústria Mecânica (GEIMEC), que absorveu o GEIA, o GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada) e o GEIMAR (Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias). Segundo Roehé, o golpe militar extinguiu a única legislação específica para a indústria automotiva com poderes de coordenar ou coibir a atuação das empresas do setor, o GEIA. Sem possuir uma legislação específica, a indústria passou a se autorregular com base no mercado.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup>SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 63.

<sup>41</sup>WOLFE, Joel. *Autos and progress*, p. 121.

<sup>42</sup>ROEHE, Nara Simone. *A indústria automobilística e a política econômica do governo Geisel: tensões em uma parceria histórica (1974-1978)*. Tese (Doutorado em História Econômica) - Pontifícia Universidade Católica, Programa de Pós-Graduação em História das Sociedades Ibéricas e Americanas, Porto Alegre, 2011, p. 64.

<sup>43</sup>LATINI, Sydney. *A implantação da indústria automobilística no Brasil*, p. 274.

<sup>44</sup>ROEHE, Nara Simone. *A indústria automobilística e a política econômica do governo Geisel*, p. 67.



Durante a vigência do GEIA, entre 1957 e 1964, a produção de veículos cresceu até 1962, quando a produção se reduz nos dois anos seguintes, mas nunca inferior aos níveis de 1961. Em 1957 foram produzidos 30.542 veículos, atingindo o ápice em 1962, com 191.194 veículos, como podemos observar na Tabela 1. Todavia, ainda que a produção total tenha se retraído entre 1963 e 1964, a produção de carros de passeio foi crescente em todo o intervalo analisado. A produção de caminhões no Brasil somente foi superior à de automóveis nos dois primeiros anos, entre 1957 e 1958, em acordo com o planejado pelo GEIA. De 1959 em diante, a produção de carros de passeio se tornou dominante. A produção de ônibus, por seu turno, inferior à de caminhões e carros, foi maior que a produção de veículos comerciais leves em 1957, mas logo ano seguinte foi ultrapassada.

Tabela 1- Produção total de veículos por tipo no Brasil entre 1957 e 1964					
Ano	Carros	Comerciais leves	Caminhões	Ônibus	Total
1957	10.449	1.588	17.259	2.246	30.542
1958	20.808	9.503	26.998	3.674	60.983
1959	40.171	16.283	36.657	3.003	96.114
1960	70.479	20.875	37.810	3.877	133.041
1961	86.437	28.654	26.891	3.602	145.584
1962	118.026	33.498	36.174	3.496	191.194
1963	121.666	28.495	21.556	2.474	174.191
1964	132.157	27.056	21.790	2.704	183.707

Fonte: ANFAVEA. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira. São Paulo, 2015. Captado em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario2015/Anuario2015.zip>>. Acesso em: 11/03/2015.

Na década de 1960, quando a demanda interna havia sido sanada e o governo militar implementou um programa de austeridade para o combate da inflação, as empresas nacionais não tiveram a quem recorrer, enquanto as multinacionais possuíam uma posição mais confortável em seus mercados originais. Em 1968, das onze empresas que iniciaram no programa do GEIA, apenas oito restaram, todas de capital transnacional. A Simca do Brasil, que possuía 50% de



capital brasileiro, teve 92% das ações compradas pela Chrysler em 1966, que também comprou a planta da International Harvester. No mesmo ano, a VW comprou a Vemag, enquanto a Ford, em 1967, adquiriu a Willys-Overland. Por fim, a Alfa Romeo obteve o controle da FNM. Com a liquidação da Vemag e da Willys, a Ford e a GM finalmente entraram no mercado de carros de passeio.

### **O caso chinês**

A partir de 1949 a China atravessou por importantes transformações. Inicialmente, era preciso reconstruir o país após as décadas de conflitos internos e externos. Entre as medidas do governo estavam a reconstrução da infraestrutura, o combate à inflação, o estabelecimento da administração central e a realização da reforma agrária. Nas cidades, o governo tomou para si diversas fábricas herdadas do período de domínio nipônico, do Kuomintang e dos capitalistas que fugiram do país. Nesta conjuntura, o foco do governo esteve voltado para a região nordeste, onde estavam as maiores e mais importantes indústrias pesadas. Estas indústrias foram criadas pelo programa estatal de industrialização o Japão, tomadas pelos soviéticos na Segunda Guerra Mundial e transferidas para o controle chinês após o fim do conflito.<sup>45</sup>

Sob este contexto de profundas transformações estruturais nos meios urbano e rural que os Planos Quinquenais foram implementados. Segundo Middlesworth, os Planos Quinquenais são o mecanismo básico de planejamento do governo, baseado no estabelecimento de metas e objetivos para os setores econômicos e para o desenvolvimento de setores estratégicos, regendo a relação entre o Estado e a empresa.<sup>46</sup> Os Planos foram herdados do modelo soviético, que lançou seu primeiro Plano Quinquenal em 1928. Todavia, Naughton ressaltou que o modelo institucional soviético de tecnologia industrial e design organizacional foi implantado, mas desde o princípio teve que ser adaptado às condições próprias da China.<sup>47</sup>

O Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957) foi escrito por Zhou Enlai e Chen Yun e lançado em 1953, com os objetivos de combater a inflação e reconstruir o país. As principais metas do plano estavam na concentração de esforços para o desenvolvimento das cooperativas produtoras no setor rural, a transformação socialista na agricultura e o direcionamento da indústria e do comércio de propriedade dos capitalistas para o novo sistema, o capitalismo de

---

<sup>45</sup> NAUGHTON, Barry. *The Chinese economy*, p. 64.

<sup>46</sup> MIDDLESWORTH, Huston. *Engines of change*, p. 20.

<sup>47</sup> NAUGHTON, Barry. *The Chinese economy*, p. 59.



Estado, com o objetivo de facilitar a transformação destes setores em socialistas.<sup>48</sup> Ademais, estavam presentes a construção de 649 projetos industriais de grande e médio porte, sendo 156 com investimento e design da União Soviética, como o caminhão Libertação (*Jiefang*), o primeiro veículo fabricado pela indústria automotiva chinesa.<sup>49</sup> Dos 649 projetos iniciais, cerca de 600 foram concluídos e colocados em operação.

Diversos obstáculos precisavam ser superados para a implantação de uma indústria automotiva no país. A China carecia de mão de obra especializada, possuía barreiras infraestruturais e não tinha capital suficiente para esta iniciativa. Por estas razões, o setor não seria implantado sem o auxílio da URSS e de seus técnicos.<sup>50</sup> A FAW, por exemplo, foi construída com o auxílio de especialistas soviéticos, além de depender de seus designs de caminhões e de jipes. Em 1951, o governo escolheu a cidade de Changchun, na província de Jilin, na região da Manchúria para a edificação da planta. A localização era estratégica devido ao fácil acesso ao exterior, à infraestrutura desenvolvida durante a ocupação japonesa, à proximidade com a URSS e à presença de minério de ferro para a produção de aço, que seria essencial para a indústria. Em 13 de julho de 1956, a China concluiu a construção sua primeira indústria automotiva.<sup>51</sup> A produção se iniciou em 1956, com 1.600 unidades do modelo de caminhão Libertação, voltado para o trabalho nas minas, nas indústrias e no transporte de carga.<sup>52</sup> A FAW era responsável pela produção de todos os componentes, dos mais rudimentares à montagem final. Todas as operações estavam verticalizadas na planta, o que evitou problemas de coordenação relacionados ao desenvolvimento de uma base fornecedora, principalmente neste contexto de fraca industrialização da China.<sup>53</sup>

Ainda durante o Primeiro Plano Quinquenal, governos locais e municipais iniciaram suas próprias operações para a manufatura de componentes, quando não era possível a montagem de veículos completos. Logo foram estabelecidas plantas em outras cidades, como em Pequim e

---

<sup>48</sup> CHINA. *The 1st Five Year Plan (1953-1957)*. Captado em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157602.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.

<sup>49</sup> MIDDLESWORTH, Huston. *Engines of change*, p. 21.

<sup>50</sup> LI, Gang. *The Chinese automobile industry*, p. 27.

<sup>51</sup> THUN, Eric. *Changing lines in China*, p. 84.

<sup>52</sup> HOLWEG, Matthias, LUO, Jian Xi e OLIVER, Nick. *The past, present and future of China's automotive industry: a value chain perspective*. UNIDO. The Cambridge-MIT Institute, 2005. Captado em: <<http://www.research.ed.ac.uk/portal/files/7765689/Oliver.pdf>>. Acesso em: 07/04/2016.

<sup>53</sup> THUN, Eric. *Changing lines in China*, p. 84.



Nanquim, com a abertura da *Beijing Automobile Works* (BAW) e da *Nanjing Automobile Corporation* (NAC) em 1958.<sup>54</sup>

Devido ao sistema econômico adotado pela China e ao pouco interesse de Mao em desenvolver uma indústria voltada para o consumo, os carros de passeio foram colocados em segundo plano, sendo o foco a produção de caminhões médios e pesados.<sup>55</sup> Contudo, a partir de meados da década de 1950, o governo reconheceu a necessidade de produzir carros de passeio, ainda que para uso restrito. Em 1958, dois anos depois do lançamento do Libertação, a FAW iniciou a produção de seu carro Bandeira Vermelha (*Hongqi*), de uso exclusivo para os oficiais do governo e do partido. No ano seguinte, em 1958, a planta automotiva de Xangai também iniciou a produção de seus carros de passeio, o Fênix (*Fenghuang*), mas, tanto na FAW quanto na empresa de Xangai, as condições de demanda e a base fornecedora não permitiram a produção em massa. Em nenhuma planta a produção de carros de passeio atingiu uma escala desejável, uma vez que estes veículos eram exclusivos para o uso de líderes do Estado e para as frotas de taxi das grandes cidades.<sup>56</sup>

Em 1956, o governo atestou o sucesso do Primeiro Plano Quinquenal, embora tenha admitido que não foi capaz de promover a agricultura, tal como promoveu a indústria e levantando preocupações com os recursos advindos da URSS.<sup>57</sup> Dois anos depois foi lançado o Segundo Plano Quinquenal (1958-1962), com os objetivos voltados para o desenvolvimento industrial baseado na indústria pesada e a consolidação e alargamento da transformação socialista, da agricultura e da pesquisa científica para atender as necessidades econômicas, culturais e sociais do povo chinês.<sup>58</sup> Todavia, Mao desejava acelerar o processo de desenvolvimento da China, considerando os Planos demasiadamente lentos. Era então lançado o Grande Salto para Frente (GSF) que implementava um programa de transferência de recursos da agricultura para a indústria, através do aumento do recolhimento de grãos pelo Estado e da jornada de trabalho, sem diminuir o ritmo da industrialização. A gigantesca mão de obra chinesa, nunca totalmente empregada, foi compelida a aumentar as áreas de irrigação e de plantio, a construir estradas, pontes, diques, fábricas e cidades, e a expandir a capacidade das fábricas locais de produção de

---

<sup>54</sup> CHINA. *China Business Guide: Auto Volume*. Economic Information Department – Council for the promotion of international trade, 2007. Captado em: <[http://www.ccpit-france.org/Chinese\\_Business\\_Guide\\_Auto\\_Volume.pdf](http://www.ccpit-france.org/Chinese_Business_Guide_Auto_Volume.pdf)>. Acesso em: 23/03/2016.

<sup>55</sup> MIDDLESWORTH, Huston. *Engines of change*, p. 15.

<sup>56</sup> THUN, Eric. *Changing lines in China*, p. 85.

<sup>57</sup> CHINA. *The 1st Five Year Plan (1953-1957)*.

<sup>58</sup> CHINA. *The 2nd Five Year Plan (1958-1962)*. Captado em: <<http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157606.htm>>. Acesso em: 10/06/2015.



equipamentos voltados para a agricultura e alguns bens de consumo.<sup>59</sup> Os governos locais inflavam os dados de produção, levando ao governo central a aumentar a quantidade de grãos requisitados pelo Estado. Como consequência, a China foi levada a um período de fome em 1959, mais severo nas províncias do interior e no setor rural que nas cidades costeiras, que matou cerca de 11% da população da província de Sichuan e 6% das províncias de Guizhou e de Anhui respectivamente. Segundo Naughton, de 25 a 30 milhões de chineses morreram em decorrência do GSF.<sup>60</sup>

No período do Grande Salto para Frente, a FAW atravessou dificuldades devido ao direcionamento do investimento governamental para outros setores. É emblemática a referência da FAW sobre este episódio que assumiu que o programa do governo era bem intencionado, mas imprevistos causaram a drenagem financeira que a fábrica necessitava.<sup>61</sup>

O contexto externo também havia sido alterado. Devido à morte de Stálin, em 1953, às denúncias de Khrushchov e à repercussão internacional causada pela da fome do GSF, a relação entre a China e a URSS se deteriorou, resultando em um afastamento a partir de 1959, aprofundado em 1962. Como consequência, a União Soviética chamou de volta seus 1.390 especialistas e técnicos, encerrou 3.343 contratos e eliminou os projetos de assistência econômica.<sup>62</sup> Internamente, o fracasso do GSF, assumido em parte por Mao, levou à sua substituição por Liu Shaoqi, ainda que a influência de Mao não tenha se reduzido na política chinesa.

O fim do GSF marcou um ponto de inflexão no setor automotivo chinês, uma vez que os dirigentes se voltaram para a produção doméstica de tecnologia, equipamentos e estilos de trabalho, marcando uma ruptura com o desenvolvimento baseado no auxílio da URSS.<sup>63</sup> Deste modo, consideramos que, após o GSF, a indústria automotiva chinesa irá se desenvolver através de uma nova orientação, marcada pela proliferação de plantas automotivas nas províncias e cidades do interior, ao contrário do período entre 1956 e 1960, quando o foco esteve voltado para as cidades costeiras e para o nordeste do país, devido à base industrial deixada pela ocupação

---

<sup>59</sup> SAICH, Tony. *Governance and politics of China*. New York: Plagrave Macmillan, 2001, p. 47.

<sup>60</sup> NAUGHTON, Barry. *The Chinese economy*, p. 69.

<sup>61</sup> FAW (First Auto Works). *About FAW: history*. Captado em: <<http://www.faw.com/aboutFaw/aboutFaw.jsp?pros=forward.jsp&phight=580&about=forward>>. Acesso em: 23/03/2016.

<sup>62</sup> NAUGHTON, Barry. *The Chinese economy*, p. 72.

<sup>63</sup> KABUTH, Oliver. *Pioneering versus following in emerging markets: the case of the automotive industry in China and Brazil*. 340f. Tese (Doutorado em Economia) – University of Saint Gallen, Departamento de Economia, Direito e Ciências Sociais, Saint Gallen, 2003, p. 95. Captado em: <[http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/2716/\\$FILE/dis2716.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/2716/$FILE/dis2716.pdf)>. Acesso em: 22/04/2015.



japonesa. Gradativamente, a indústria chinesa se tornará mais fragmentada regionalmente, com as capacidades produtivas e tecnológicas atrasadas.

A Tabela 2 mostra os dados relativos à produção de veículos na China entre 1955 e 1962, período de vigência do Primeiro e do Segundo Planos Quinquenais. O contexto turbulento do país, tanto internamente, quanto externamente, aliado ao atraso tecnológico impediu a ampliação da produção, voltada ainda para caminhões para as iniciativas estatais e carros de luxo para os oficiais. A produção total foi crescente até 1960, quando os efeitos perversos do GSF passaram a ser sentidos.

Tabela 2: Produção total de veículos na China entre 1955 e 1962				
Ano	Total	Descrição		Relação carro/total
		Caminhões	Sedans	
1955	61	61	--	0.00
1956	1.654	261	--	0.00
1957	7.904	6.228	--	0.00
1958	16.000	12.865	57	0.36
1959	19.601	13.613	101	0.52
1960	22.574	17.148	98	0.43
1961	3.589	2.746	5	0.14
1962	9.740	7.797	11	0.11

Fonte: CHINA. China Business Guide: Auto Volume. Economic Information Department – Council for the promotion of international trade, 2007. Captado em: <[http://www.ccpit-france.org/Chinese\\_Business\\_Guide\\_Auto\\_Volume.pdf](http://www.ccpit-france.org/Chinese_Business_Guide_Auto_Volume.pdf)>. Acesso em: 23/03/2016.

### Conclusão

As diferenças entre as variáveis brasileiras e chinesas resultaram na construção de distintos setores automotivos nestes países, fornecendo legados díspares para a posteridade. Nesta seção, destacaremos algumas das principais semelhanças e divergências entre o desenvolvimento do Brasil e da China. Todavia, devido aos limites deste trabalho, ficaram excluídos diversos elementos necessários para a realização de uma análise mais completa, tais



como a relação entre Estado e empresas e as relações entre as empresas do setor, para ficarmos em apenas dois exemplos. Deste modo, focamos aqui nas semelhanças e diferenças entre os objetivos dos governos em instalarem o setor automotivo, na propriedade dominante no setor de montadoras e no tipo e quantidade de veículos produzidos.

Em contraste com os países asiáticos, que em todas as etapas do processo de industrialização privilegiaram a empresa de capital nacional, no Brasil prevaleceu a opção pela atração de multinacionais para instalação das indústrias de bens de consumo duráveis, notadamente a de automóveis. Alcançando uma parcela exígua do mercado doméstico, tal aceleração do processo de industrialização viria acompanhada, segundo autores da teoria de dependência, do aprofundamento da concentração da renda e da acentuação das transferências de recursos para o exterior, via *royalties* e remessa de lucros. Na sua versão subconsumista, os teóricos da dependência sinalizaram para uma incapacidade estrutural de absorção da produção no âmbito doméstico, renunciando o colapso e/ou a adoção de estratégias sub-imperialistas entre os países latino-americanos.<sup>64</sup> Na versão de Cardoso e Fernandes, que se referem ao capitalismo dependente e associado, a concentração de renda não conduzia ao colapso, mas tenderia a vincular-se a formas políticas autoritárias.<sup>65</sup> Autores como João Manuel Cardoso de Melo, conquanto buscando romper com a teoria da dependência, assinalam, todavia, o impacto no balanço de pagamentos na opção de passagem da “industrialização restritiva” à “industrialização pesada” com concurso das multinacionais no balanço de pagamentos.<sup>66</sup>

De uma forma geral, todas as interpretações relativas a esse período apontam sua importância na constituição de uma estrutura tripartite na economia brasileira – o tripé definido pela presença do capital nacional, estatal e multinacional. Outros autores destacaram o impacto desta opção na redução da disposição de inovar das empresas domésticas, que se valeram de pacotes tecnológicos fechados no mercado internacional e de *joint ventures* com as multinacionais, para atender suas demandas tecnológicas, num processo de aprendizado tecnológico passivo que não engendraria a constituição de capacidade para passar da imitação à inovação, tal como os asiáticos, via prática de engenharia reversa.<sup>67</sup> Assim, embora a atração “precoce” das

---

<sup>64</sup> Ver: FRANK, A. G. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1967. e MARINI, R. M. *Dialéctica de la dependencia: la economía exportadora*, Buenos Aires: Editorial Anteo, 1972.

<sup>65</sup> Um dos clássicos da teoria da dependência é a obra de CARDOSO, F. H. e FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Ver também: FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

<sup>66</sup> MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

<sup>67</sup> Para uma comparação entre os países em desenvolvimento e a construção de capacidades tecnológicas, ver: AMSDEN, A. *The rise of “the rest”*: challenges to the west from late-industrializing economies. New York: Oxford University Press, 2001. Para uma introdução sobre o Brasil na literatura das variedades de capitalismo ver:



multinacionais conduza à aceleração do processo de industrialização, cobra, à frente, um preço alto, quando, em meio ao processo de globalização, a capacidade de inovar aparece como principal vantagem competitiva das economias nacionais.

As políticas industriais acima analisadas, claramente possuem pontos de distanciamento, devido a fatores diversos, como a inserção destes países no mercado internacional, as alianças externas, o legado anterior e a situação econômica, social e política específica. Todavia, em ambos os casos, as políticas prezaram pela implantação do setor automotivo orientado para o mercado interno e por razões estratégicas. No Brasil, entre as principais razões para a instalação do setor automotivo estavam os problemas da balança de pagamentos e a possibilidade de ampliação da infraestrutura e da indústria nacional. O balanço de pagamentos sempre foi o calcanhar de Aquiles das economias situadas fora do centro capitalista, pela dependência financeira, de importação de produtos industrializados (diferenciada conforme a etapa do processo de desenvolvimento) e da remessa de recursos derivados de investimentos externos no mercado doméstico.

Problemas cambiais são, pois, recorrentes. Na década de 1950 foram agravados pelo desempenho dos preços do café, o principal produto brasileiro de exportação. No segundo governo Vargas diversos expedientes foram utilizados para contornar tais dificuldades, além das licenças de importação existentes desde 1948, como o mercado livre de câmbio e a utilização de taxas múltiplas para aquisição de divisas. Tais medidas vinham acompanhadas das tentativas de acentuar o controle sobre a remessa de lucros e da imposição de condicionalidades na atração de capitais externos, em meio a um projeto de desenvolvimento que dava prioridade ao investimento nacional, privado e público, este principalmente dirigido à infraestrutura e indústria básica, ainda que não fosse refratário à presença de multinacionais. Com a queda de Vargas e a instituição da Instrução 113 da SUMOC, no governo Café Filho, criou-se um ambiente institucional que tornou mais flexível a atração de capitais externos, pela retirada de cobertura cambial em suas relações com seus países de origem. Juscelino Kubitschek valeu-se largamente da Instrução 113 e, embora revele elementos de continuidade com Vargas, pelo peso conferido ao

---

SCHNEIDER, B. R. *Varieties of semi-articulated capitalism in Latin America*. Chicago: Northwestern University, 2004. Captado em: <<http://goo.gl/BtYWTA>>. Acesso em: 10/06/2015. Para um estudo comparativo envolvendo o Brasil e a questão dos sistemas nacionais de inovação, ver: VIOTTI, E. B. (2002), *National Learning Systems: a new approach on technological change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea*. *Technological Forecasting and Social Change*, 69, pp. 653-680, 2002. Por fim, para um estudo aprofundado acerca destes temas, ver: DELGADO, Ignacio. *Política Industrial na China, na Índia e no Brasil: Legados, Dilemas de Coordenação e Perspectivas*. Texto para discussão n° 2059. IPEA, 2015. Captado em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2059\\_.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2059_.pdf)>. Acesso em: 10/06/2015.



investimento estatal, especialmente na infraestrutura e indústria básica, favoreceu a intensificação do processo de internacionalização do mercado doméstico, com os impactos já apontados acima.<sup>68</sup> Havia ainda um interesse estratégico a respeito dos efeitos de encadeamento do setor automotivo na economia em geral, que foi o principal motivo para a instalação do setor na China. Neste país, o setor ainda foi utilizado como meio de reativação da economia, abalada pelos anos seguidos de guerras e conflitos.

Em comum, ambos os países contaram com ajuda externa. O Brasil necessitava de capital e tecnologia externos para a instalação de seu setor automotivo, assim como a China, que dependeu do auxílio soviético, tanto em capital, quanto em design e tecnologia. No caso brasileiro, por um período limitado, o GEIA possibilitou a instalação de um setor de montadoras em que competiam empresas de capital nacional e estrangeiro sendo o capital privado nacional, como a Vemag<sup>69</sup>, o capital estatal, representado pela FNM e o capital estrangeiro, representado pela Ford, VW, entre outras. Na Ditadura Militar, quando o GEIA é reestruturado e um programa de austeridade é aplicado pelo governo, as empresas de capital nacional passaram a sofrer ainda mais com a competição das multinacionais, ocasionando uma reestruturação do setor. Já no final da década de 1960, nenhuma das montadoras com capital nacional e que participaram do programa do GEIA havia sobrevivido. A China, por seu turno, se aproveitando do legado japonês na Manchúria, iniciou as operações para a fabricação de veículos na década de 1950, com a instalação de plantas de propriedade estatal, com o auxílio soviético e veículos produzidos com tecnologia e design da URSS ou do Leste Europeu. Todavia, enquanto no Brasil a propriedade privada estrangeira logo foi capaz de eliminar a concorrência das firmas de propriedade nacional, na China, apenas eram permitidas empresas estatais.

Outra diferença entre o Brasil e a China é que embora, a produção de veículos no Brasil tenha se iniciado pelos caminhões, devido aos menores requerimentos de tecnologia e para resolver os gargalos no setor de transporte, logo a produção de carros de passeio se tornou principal, voltada para a demanda das classes médias urbanas. Na China, a produção se

---

<sup>68</sup> Sobre a política econômica de Dutra a JK ver os textos de Sérgio B. Vianna, Demosthenes Pinho Neto, Luiz Orenstein e Antônio Cláudio Sochaczewski, presentes no livro: ABREU, Marcelo de Paiva. (org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 123-212. Uma boa síntese do conjunto da política de desenvolvimento de Kubitschek encontra-se em LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-1960). In: GOMES, Ângela de C. (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, p. 107-142. Sobre as diferentes concepções desenvolvimentistas, ver: BIELSCHOWSKY, R., *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.

<sup>69</sup> Mesmo as montadoras de capital nacional privado ou estatal possuíam suas limitações. A Vemag, por exemplo, produzia carros de passeio licenciados da marca DKW da Alemanha. A FNM, por seu turno, produzia caminhões licenciados da Isotta Fraschini e, posteriormente, da Alfa Romeo. Cf. SHAPIRO, Helen. *Engines of growth*, p. 62-63.



concentrou nos caminhões, relegando um papel inferior aos carros de passeio. Enquanto os primeiros eram alocados para indústrias, minas e setor agrário, os carros de passeio eram luxuosos e voltados para o uso por oficiais do governo e do partido e pelas frotas municipais de taxi. Segundo os dados das Tabelas 1 e 2, enquanto no Brasil, o predomínio foi de carros de passeio, na China, os caminhões representaram nunca menos de 99% da produção total no período analisado. Outro fator importante que pode ser extraído a partir destes dados é que a produção total de veículos no Brasil, entre 1957 e 1964, sempre foi superior a chinesa, entre 1955 e 1962. No intervalo investigado, mesmo em seu melhor ano de produção, em 1960, quando foram produzidos mais de 22 mil veículos, a China não conseguiu superar o ano de menor produção de veículos no Brasil, em 1957, com cerca de 30 mil veículos produzidos.

Em suma, a análise das políticas governamentais para a instalação de montadoras de veículos no Brasil e na China, nos permitiu observar que, enquanto no primeiro foi construído um setor internacionalizado, mais dinâmico e voltado para a produção de carros de passeio, na segunda procurou-se estabelecer, ainda que com auxílio estrangeiro, um setor automotivo de propriedade estatal, mas cuja produção era muito limitada. Resta examinar quais efeitos estes legados tiveram na constituição de um sistema de inovação endógeno nestes países, que, atualmente, se configura como um elemento central para o desenvolvimento.

Esta comparação, embora adequada para o entendimento deste período e avaliação dos resultados das políticas do governo e estudo dos seus desdobramentos, apresenta alguns limites. Por exemplo, seria bastante pertinente comparar a forma de entrada das montadoras multinacionais no Brasil, a partir da década de 1950, e na China, a partir da década de 1980 e as principais consequências destas distinções. Ambos os países exigiram das montadoras contrapartidas para a entrada nos mercados domésticos. O Brasil exigia taxas de conteúdo local crescentes, que foram sempre contestadas pelas montadoras, enquanto a China, por seu turno, exigia a formação de *joint ventures* entre as montadoras multinacionais e empresas estrangeiras e a transferência de tecnologia. Certamente, estas e outras questões serão abordadas em trabalhos futuros.