

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA E SOCIEDADE

TIAGO BERNARDINO VARGAS

INOVAR-AUTO:
UMA NOVA POLÍTICA PARA VELHOS INTERESSES

CURITIBA

2021

TIAGO BERNARDINO VARGAS

INOVAR-AUTO: UMA NOVA POLÍTICA PARA VELHOS INTERESSES

Inovar-Auto: a new policy for old interests

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Tecnologia e Sociedade, pelo programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Área de concentração: Tecnologia e Sociedade.

Linha de Pesquisa: Tecnologia e Trabalho.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Augusto Pinto

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA

2021



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Esta licença permite compartilhamento, remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es).

Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



TIAGO BERNARDINO VARGAS

INOVAR-AUTO: UMA NOVA POLÍTICA PARA VELHOS INTERESSES

Trabalho de pesquisa de doutorado apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor Em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Tecnologia E Sociedade.

Data de aprovação: 31 de Março de 2021

Prof Geraldo Augusto Pinto, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Carolina Bagattolli, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Prof Danilo Enrico Martuscelli, Doutorado - Universidade Federal da Fronteira Sul (Uffs)

Prof Mario Lopes Amorim, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Thiago Cavalcante Nascimento, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 31/03/2021.

Dedico este trabalho aos meus companheiros e
minhas companheiras de vida, Cauê, Pri, Miguelão,
Maria, Dé, Fer e família.

AGRADECIMENTOS

O caminhar desta pesquisa científica foi uma grande descoberta pessoal, o mundo das ciências sociais iluminou meu olhar de engenheiro de produção. As limitações e as lacunas que porventura possam aparecer estão relacionadas às minhas falhas ao longo desta jornada. No entanto, os acertos e as possíveis contribuições que o trabalho apresenta são frutos da dedicação e do carinho de pessoas que tenho muita satisfação em nominar.

Eu não seria capaz de desenvolver esta tese sem a maestria e a dedicação do professor Geraldo Augusto Pinto. Com sua diligência incansável, foi capaz de guiar este estudo aos limites das minhas habilidades como pesquisador. As contribuições que esta pesquisa apresenta são, em grande parte, méritos do professor, orientador e amigo, Geraldo.

Junto com Geraldo, o professor Ricardo Lobato Torres me orientou pelos campos de conhecimento da economia, me suportando nas discussões e análises teóricas. Sua paciência e tranquilidade proveram uma sensação de segurança rara e necessária nos momentos de turbulência.

O grande amigo Danilo Ogama, teórico brilhante, me ajudou a polir as tantas arestas conceituais que o texto apresentava e que só um olhar atento e dedicado poderia resolver. Esses três abençoados gigantes foram minha luz durante o desenvolvimento deste trabalho.

Ao lado deles, dois grupos de suporte conformaram o estudo: o Programa de Pós-Graduação e os/as professores/as das bancas de avaliação. Os trabalhos de pesquisa de doutorado, de maneira geral, comungam deste apoio, mas me sinto abençoado pelos que me suportaram.

O Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE) é um desses lugares que a gente entra e não tem vontade de sair. As reflexões que o Programa possibilita me formaram para muito além do desenvolvimento da tese, me formaram como um humano melhor. E as contribuições dos/as os/as professores/as Carolina Bagattolli, Danilo Enrico Martuscelli, Mário Lopes Amorim, Pedro Paulo Zahluth Bastos e Thiago Cavalcante Nascimento, que participaram das bancas de avaliação, qualificação e defesa, foram essenciais na construção desta tese.

Outro grupo que configura como parte integrante da pesquisa é o dos entrevistados, que concederam gentilmente seu tempo para me receber – mas não poderei citá-los por respeito à sua anonimidade.

Houve também aqueles que me suportaram emocionalmente e participaram da minha jornada ao meu lado. Os estudos, a pesquisa e a produção intelectual, de uma forma geral, compõem um processo solitário, e estar sozinho resultou em deixar minha parceira de vida também só por longos períodos. A Pri, minha esposa, amiga, companheira e dedicada mãe, suportou difíceis momentos de introspecção e me apoiou durante toda esta jornada. Foi durante a pesquisa que tivemos nosso filho Cauê, que iluminou nossos corações, encheu de vida nossas vidas e me motivou para terminar este ciclo, que por vezes parecia um desafio improvável.

Junto com meus dois amores, estiveram ao meu lado meus apoiadores fiéis: Miguelão, meu pai e exemplo; Maria, minha mãe e companheira; Dé, irmã mais carinhosa que este mundo já conheceu; Fer, minha irmã guerreira, e sua família maravilhosa.

Sem esgotar a quantidade de pessoas que de uma forma ou de outra me ajudaram ao longo da pesquisa, gostaria de lembrar do apoio e carinho dos/as amigos/as: Ana Maria Rivera, Caetano Fischer Ranzi, Nicolle Christine Sotsek Ramos e Shana Lima.

A todas essas pessoas maravilhosas, que suportaram minha trajetória de pesquisa, meus mais profundos e sinceros agradecimentos: vocês são as cores deste trabalho.

RESUMO

VARGAS, Tiago Bernardino. **Inovar-Auto**: uma nova política para velhos interesses. 2021. 200 f. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

Este trabalho analisa o programa Inovar-Auto, que foi um incentivo público à indústria automotiva brasileira vigente no período de 2013 a 2017. Sendo um conjunto de proposições destinado a apoiar a indústria automotiva no Brasil, questiona-se em que medida seus atores se beneficiaram. Assim, são discutidos os interesses das frações de classe em disputa na sua formulação, as contradições resultantes de seus objetivos declarados e os desdobramentos de sua efetivação prática. O objeto de pesquisa é integrante das problemáticas da relação do Estado com a indústria, da conformação histórica da indústria nacional, incluindo os incentivos públicos anteriores, e da particularidade do desenvolvimento histórico da indústria automotiva nacional. A metodologia de pesquisa utilizada foi a análise de documentos, de dados estatísticos e de entrevistas semiestruturadas de uma amostra típica de dez atores da cadeia automotiva que participaram do Inovar-Auto. Demonstra-se que, embora a indústria automotiva desde sempre tenha sido notadamente incentivada pelo Estado brasileiro, no Inovar-Auto as características são peculiares, seja em sua formulação ou em seu desenvolvimento. Entre essas peculiaridades, são analisadas a inclusão do setor de ferramentarias como um beneficiário indireto do programa, a contestação de seu viés protecionista pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e as contrapartidas exigidas que não ofereciam desafios às montadoras automotivas nacionais. A partir dos resultados, defende-se a tese de que o Inovar-Auto foi uma nova política para velhos interesses, favoreceu majoritariamente um grupo específico de empresas da cadeia produtiva do setor, as montadoras multinacionais estrangeiras que historicamente se beneficiam dos incentivos públicos brasileiros. A pesquisa vem a contribuir com as análises e os debates acerca do Inovar-Auto, de incentivos públicos para a indústria automotiva e, de maneira mais ampla, para as políticas industriais.

Palavras-chave: Inovar-Auto. Indústria automotiva. Políticas industriais. Política tecnológica.

ABSTRACT

VARGAS, Tiago Bernardino. **Inovar-Auto**: a new policy for old interests. 2021. 200 s. Thesis (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

This study analyzes the Inovar-Auto program, which was a public incentive to the Brazilian automotive industry during the period from 2013 to 2017. As a variety of proposals aimed at supporting the automotive industry in Brazil, it is questioned to what extent its actors have benefited. Thus, the interests of the class fractions in dispute in its formulation are discussed, as well as the contradictions resulting from their declared objectives and the consequences of their practical implementation. The research object is part of the problematics of the State's relationship with the industry, the historical conformation of the national industry, including previous public incentives, and the particularity of the historical development of the national automotive industry. The research methodology used consisted the analysis of documents, statistical data and semi-structured interviews of a typical sample of ten actors in the automotive chain who participated in Inovar-Auto. It is demonstrated that, although the automotive industry has always been notably encouraged by the Brazilian State, in Inovar-Auto unique characteristics are observed, either in its formulation or in its development. Among these peculiarities, the inclusion of the mold and tool sector as an indirect beneficiary of the program, the contestation of its protectionist bias by the World Trade Organization (WTO) and the required counterparts that did not offer challenges to the national automotive assemblers are all analyzed. Based on the results, the thesis of this study is that Inovar-Auto meant a new policy for old interests, benefiting mostly a specific group of companies in the sector's production chain, foreign multinational automakers that have historically benefited from Brazilian public incentives. The research contributes to the analysis and debates about Inovar-Auto, public incentives for the automotive industry and, more broadly, for industrial policies.

Keywords: Inovar-Auto. Automotive Industry. Industrial Policies. Technological policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Balança comercial de autoveículos por ano em milhões de dólares.....	103
Gráfico 2 – Licenciamento de automóveis novos e importados no Brasil de 2006 a 2012	104
Gráfico 3 – Balança comercial de autoveículos por ano em milhões de dólares.....	106
Gráfico 4 – Produção e consumo de ferramentais no Brasil entre 2008 e 2012	107
Gráfico 5 – Gráfico Gantt de novas instalações e novos projetos no período do Inovar-Auto, por empresa.....	119
Gráfico 6 – Percentual esperado de nacionalização da compra de insumos a partir do Inovar-Auto	135
Gráfico 7 – Licenciamento de automóveis novos e importados no Brasil de 2012 a 2017	139
Gráfico 8 – Percentual de atingimento das metas do Inovar-Auto, estabelecidas pelo governo federal.....	149
Gráfico 9 – Comparação entre os percentuais de dispêndio do setor automotivo das atividades inovativas 1 e 2 da Pintec com a meta do Inovar-Auto para percentual de dispêndio com P&D para 2017	154
Gráfico 10 – Comparação entre os percentuais de dispêndio do setor automotivo das atividades inovativas 3, 4, 5, 6, 7, e 8 da Pintec com a meta do Inovar-Auto para percentual de dispêndio com Engenharia para 2017.....	154
Gráfico 11 – Evolução anual do emprego no setor de montadoras automotivas	159
Gráfico 12 – Produtividade no setor de montadoras automotivas em número de veículos produzidos por empregado, de 2006 a 2016	160
Gráfico 13 – Faturamento anual do setor de autopeças em milhões de dólares para o período de 2006 a 2017 (ANFAVEA, 2019) e em milhões de reais para o período de 2013 a 2017 (SINDIPEÇAS; ABIPEÇAS, 2019).....	162
Gráfico 14 – Relação entre o faturamento do setor de autopeças em milhares de dólares e o número de veículos produzidos anualmente.....	163
Gráfico 15 – Investimento anual do setor de autopeças em milhões de dólares.....	164
Gráfico 16 – Total de arrecadação desonerada pelo Inovar-Auto em seu período de vigência (2013-2017) em milhões de reais.....	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de atividades produtivas (de fabricação ou engenharia) que deveriam ser produzidas localmente em 80% dos veículos por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto	94
Tabela 2 – Percentuais mínimos do faturamento que deveriam ser realizados em dispêndios em P&D por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto.....	94
Tabela 3 – Percentuais mínimos do faturamento que deveriam ser realizados em dispêndios em engenharia, TIB e capacitação de fornecedores por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto	95
Tabela 4 – Percentuais mínimos de produtos com adesão ao programa Etiqueta Veicular por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto	97
Tabela 5 – Investimentos, capacidade produtiva, número de empregados previstos, hipótese de origem do projeto de investimento (se havia um projeto prévio ou se foi motivado pelo Inovar-Auto) e status de cada projeto habilitado no Inovar-Auto.....	128
Tabela 6 – Empresas habilitadas para importação de veículos, respectivo período de habilitação e as marcas dos produtos importados	130
Tabela 7 – Revisão de literatura pelo termo Inovar-Auto	143

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Região do Estado de São Paulo composta pelos municípios de Santo André (A), São Bernardo do Campo (B), São Caetano do Sul (C) e, posteriormente incorporada à região, Diadema (D)
ABDI	Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABINFER	Associação Brasileira da Indústria de Ferramentas
AEA	Associação Brasileira de Engenharia Automotiva
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
APL	Arranjo Produtivo Local
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação
CKD	Kits completos (<i>Complete Knock Down</i>)
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CTS	Ciência, Tecnologia e Sociedade
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNM	Fábrica Nacional de Motores
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GM	General Motors
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento

INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
MDIC	Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PADIS	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e <i>Displays</i>
PATVD	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital
PBM	Plano Brasil Maior
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PEC	Programa Preponderantemente Exportador
PIB	Produto Interno Bruto
PINTEC	Pesquisa de Inovação e Tecnológica, ou Pesquisa de Inovação
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNI	Programa Nacional de Informática
PPGTE	Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade
PT	Partido dos Trabalhadores
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
RAB	Regime Automotivo Brasileiro
RECAP	Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras
SINDIPEÇAS	Sindicato Nacional das Indústrias de Componentes para Veículos Automotores
SKD	Kits semimontados (<i>Semi Knock Down</i>)

SMABC	Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUV	<i>Sport Utility Vehicle</i> (Veículo Utilitário Esportivo)
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 PERCURSO ATÉ O TEMA	16
1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA	25
2 REVISÃO TEÓRICA E O CONTEXTO DO INOVAR-AUTO	29
2.1 UM MAPA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E INDÚSTRIA	30
2.2 SENTIDOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL (CENTRO E PERIFERIA)	34
2.3 A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA ENTRE 2011-2016	42
3 A INDÚSTRIA AUTOMOTIVA NO BRASIL	58
3.1 HISTÓRICO E PERFIL DA CADEIA AUTOMOTIVA BRASILEIRA	60
3.2 O REGIME AUTOMOTIVO DE 1995	78
4 O PROGRAMA INOVAR-AUTO	91
4.1 LEI DE CRIAÇÃO E FINALIDADES ALMEJADAS	92
4.2 A ADESÃO AO PROGRAMA PELA INDÚSTRIA	117
4.3 RESULTADOS ENTRE 2013-2017	141
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	185
APÊNDICE A – GUIA DE ENTREVISTA	200

1 INTRODUÇÃO

“O que é bom para a General Motors é bom para o país”, esta célebre frase é normalmente atribuída a Charles Erwin Wilson¹, ex-CEO da General Motors (GM). Wilson foi convidado para assumir o cargo de Secretário da Defesa dos Estados Unidos em 1953. Na época, ele precisava mostrar que seus interesses não iriam prejudicar seu julgamento objetivo na condução do cargo. O que há de mais admirável é que, mais do que um discurso a favor de si mesmo, Wilson sintetizou um recorrente argumento da ideologia capitalista, o de que atender a uma demanda empresarial equivale a beneficiar toda a sociedade.

A lógica manifesta é a de que as empresas são a essência da economia capitalista, por isso o investimento no setor privado (inclusive com recursos públicos) resultaria inevitavelmente no desenvolvimento social e econômico de um país em sua totalidade. Afinal, é no setor privado que se produziriam as riquezas da sociedade: bens, empregos e novas tecnologias. Essa premissa, embora passível de questionamento por experiências contraditórias (entre as quais o próprio caso da GM e os resgates pelo Estado de que foi beneficiária, ainda que fossem notórias as deficiências internas de sua gestão), permanece aceitável a muitos governos e vem a fundamentar políticas de incentivos setoriais, como o Inovar-Auto, objeto deste estudo.

O modelo de desenvolvimento nacional guiado pelo atendimento aos interesses privados tem um aliado retórico: une-se a ele o deslumbre por artefatos tecnológicos. O automóvel, artigo promovido pelo Inovar-Auto, é um exemplo. Ele participou da história do século XX como um símbolo social, a concretização da mobilidade espacial e social, isto é, não apenas no sentido de o/a trabalhador/a assalariado/a ter uma propriedade, mas também de se apropriar do espaço urbano e romper as barreiras de espaço e tempo dadas pelo transporte público coletivo. Como uma mercadoria em uma sociedade regida pelo modo de produção capitalista, sua popularização tem outra razão: a necessidade da indústria automotiva se expandir, ou seja, de produzir capital (valor que se valoriza). Essa indústria buscou se estabelecer

¹ Há pelo menos duas versões populares para essa frase: “What’s good for General Motors is good for the country” e “What’s good for General Motors is good for America”. Na realidade, as versões que se popularizaram não são cópias fiéis da fala de Wilson (TERRELL, 2016).

nos países em que se instalou como principal fornecedora de mercadorias de transporte, por conta da necessidade de reprodução ampliada do seu capital. Este foi o motivo central da instalação dela como principal produtora de mercadorias destinadas aos transportes em um país como o Brasil, de dimensões continentais. Aditivamente, os governos receberam a indústria automotiva como uma forma de aceleração de seu processo de industrialização tardia, no pós-1945.

Na medida em que o automóvel se popularizou, seus almeçados atributos já não eram tão evidentes. A mobilidade dos grandes centros se tornou precária com a quantidade de automóveis (além de caminhões e motocicletas), e a otimização do escasso tempo da sociedade industrial recebeu um sentido oposto: os deslocamentos diários consomem uma parcela expressiva do tempo útil do/a trabalhador/a. Contradizendo os entusiastas da tecnologia e os deterministas, o automóvel proveu à sociedade muito pouco do progresso que outrora se vislumbrava. O que se evidencia é a necessidade latente de se pensar tecnologias de mobilidade de uma maneira diferente: mais igualitária e coletiva, menos individualista e privatista.

Os debates científicos acerca da mobilidade são profícuos, abrangendo desde transportes coletivos avançados e/ou compartilhados até melhorias no conceito do automóvel – tal como o uso de fontes de energia mais sustentáveis. A discussão não está restrita ao ambiente acadêmico e é alvo de preocupação do Estado, que atua diretamente planejando e regulando os meios de mobilidade da sociedade. E não somente pela construção de infraestrutura (e.g. rodovias, metrô, ciclovias), mas também pelo incentivo, por meio do erário público, à produção de bens, como o automóvel – aliado a outros motivos, como a manutenção de uma indústria empregadora de força de trabalho no país, ou até mesmo visando-se à redução de déficit de importação na balança comercial, por exemplo.

1.1 PERCURSO ATÉ O TEMA

O automóvel é uma mercadoria e, como tal, parafraseando Marx ([1867] 2013), aparece como parte da coleção de riquezas da sociedade em que reina o modo de produção capitalista. É uma mercadoria complexa oriunda daquilo que Marx ([1867] 2013) igualmente denominou, na época em que escreveu, como grande indústria

(uma atividade econômica gigantesca, composta pelo imbricamento de diversas cadeias produtivas, sendo fundamentalmente embasada no conhecimento científico e sua aplicação tecnológica – desde os meandros da produção, até a comunicação, o transporte etc.). Portanto, todo percurso de abstração que aborde o Inovar-Auto, que é um incentivo estatal para a produção desta particular mercadoria, deve ter como referencial de totalidade o papel da indústria no modo de produção capitalista.

A indústria² no modo de produção capitalista se origina condicionada pelos mecanismos da acumulação capitalista, ou melhor, pela busca por diferentes empresas (ou capitais) por taxas de lucro extraordinárias num ambiente concorrencial cada vez mais acirrado. E se caracteriza também pela consolidação de uma polarização cada vez maior da sociedade em duas classes em oposição: a classe de trabalhadores, classe social que resiste ao processo de exploração de sua força de trabalho; e a dos proprietários dos meios de produção, a classe burguesa ou capitalista.

As classes em oposição disputam as condições do principal recurso que comercializam entre si, como compradoras e vendedoras: o tempo de trabalho. É nesse conflito que emerge o papel do Estado, como mediador do confronto e mantenedor do modo de produção capitalista. O Estado se reveste de uma aparência de porta-voz dos interesses do povo-nação, ao mesmo tempo que, em essência, atua em prol de frações da classe que detêm o poder, ou que participam do bloco de poder, a saber, frações da classe burguesa (POULANTZAS, [1968] 2019).

O processo de industrialização, suportado pelo Estado, ocorreu, primeiramente, entre os séculos XVIII e XIX nos países centrais, tendo à frente a Inglaterra, enquanto regiões periféricas inseriram-se no movimento fornecendo produtos primários, ou seja, agrícolas, pecuários e minerais. Posteriormente, já na primeira metade do século XX, o poder das transformações da industrialização teve como efeito uma concentração de capital que resultou em colapsos econômicos que

² O termo compreende as características que assumiram a produção de bens (e, mais propriamente, de bens do que de serviços, embora estes também tenham sido afetados no sentido a seguir) no que concerne à organização dos processos produtivos e de trabalho, com o advento do sistema de maquinaria, desde o início do século XIX, tendo sua consolidação a partir de meados deste século e, fundamentalmente, ao longo de todo o século XX (com os diversos experimentos em torno da produção de massa taylorista-fordista e, depois, toyotista). A concepção de indústria como capital industrial – ou seja, ramo da produção capitalista no qual é, de fato, produzido mais-valor, como aparece em Marx ([1885] 2014) – é subjacente à compreensão que aqui é feita da realidade, uma vez dentro do referencial teórico marxiano; mas, não será mobilizada, pois na maior parte do tempo este trabalho trata de um ou mais setores (ou capitais) que são industriais nos duplos sentidos apontados.

criaram obstáculos à reprodução do próprio modo de produção capitalista. Uma das formas encontradas pelo capital para continuar sua expansão em momentos de crise foi a difusão de ramos industriais nos países periféricos (FERNANDES, [1973] 2009).

Antes disso, porém, é necessário ater-se ao fato de que o relacionamento dos países periféricos com os países centrais, desde o processo de industrialização destes últimos, foi caracterizado pela divisão internacional do trabalho. Isto é, a eclosão da industrialização teve como ponto de partida e condição *sine qua non* uma divisão entre países produtores de artigos primários e produtores de manufaturados (produtos resultantes de processos industriais). Advogava-se que o desenvolvimento do comércio internacional traria vantagens a todos no decorrer do tempo. No entanto, o resultado foi uma troca (ou intercâmbio) crescentemente desigual: os países produtores de artigos primários viram os preços de seus produtos se desvalorizarem progressivamente no mercado mundial em relação aos dos produtos industrializados, o que gerou distorções no desenvolvimento socioeconômico nacional dos países pioneiramente industrializados (que se tornaram economias centrais) vis-à-vis aos países dedicados à produção primária (que se tornaram economias periféricas e dependentes) (PREBISCH, [1949] 2012).

A teoria marxista da dependência demonstra que o desenvolvimento nos países centrais só foi possível graças ao subdesenvolvimento dos países periféricos e dependentes, tal como os latino-americanos. Os países dependentes foram desde o início – mas mantiveram-se (acorrentados até os dias atuais em tal condição) – responsáveis pelo suprimento de matérias-primas, insumos industriais e, também, produtos alimentícios, todos a baixo preço, o que não necessariamente significa que tenham um baixo custo de produção, afinal, os avanços tecnológicos à disposição via de regra são importados; daí a superexploração da força de trabalho na região advir como um dos elementos característicos do capitalismo dependente (MARINI, [1973] 2011a).

A superexploração da força de trabalho, como definida por Marini ([1973] 2011a), é um fenômeno estrutural do capitalismo dependente devido ao próprio intercâmbio desigual. Quer dizer, para compensar a contínua queda dos preços dos produtos primários em relação aos produtos industrializados, os capitais investidos nos países dependentes exploram mais-valor da força de trabalho local não somente expandindo a duração das jornadas de trabalho e intensificando o labor nelas

despendido, mas – e isso é crucial neste conceito – remunerando o trabalhador em valor cronicamente inferior ao necessário à reprodução de sua força de trabalho.

A especialização de uma economia dependente como exportadora primária, com características peculiares, tais como a superexploração da força de trabalho, condiciona o seu próprio desenvolvimento industrial. A demanda de consumo da classe proprietária dos meios de produção ligada aos setores primários exportadores, somada à demanda dos setores médios (ainda que o assalariamento seja incipiente, a concentração de renda permite o surgimento de uma classe média nos países dependentes), unidas ao interesse de frações da classe burguesa urbanizada em expandir seus investimentos, fomentaram o surgimento de uma indústria nacional inicial em alguns países da América Latina, com produção de mercadorias de baixo custo. Este desenvolvimento industrial – que ocorreu em países que já detinham um mercado interno e uma infraestrutura razoável – efetivou-se por meio de uma política de substituição das importações, que deslanchou sobretudo como reação a momentos de dificuldade de importação devido a crises (como em 1929) e guerras envolvendo as economias centrais (como na primeira metade do século XX) (BAMBIRRA, [1971] 2013).

Esse processo de industrialização por substituição de importações na América Latina ocorreu lentamente, mas criou as bases necessárias para um desenvolvimento industrial efetivo que ocorreria no pós-1945. Neste período, diversos países da região se tornaram atrativos para o capital estrangeiro, por oferecerem: possibilidades sedutoras de lucro pela superexploração da sua força de trabalho; fornecerem uma base de expansão para novos mercados (tanto internos, quanto regionais); e a possibilidade de absorção de maquinários já obsoletos nas economias centrais. Isto é, no momento em que os países latino-americanos dispostos a industrializar-se buscaram tecnologia e capital no exterior, as multinacionais dos países centrais se dirigiram a eles com estratégias próprias já bem delineadas (MARINI, [1973] 2011a).

Uma experiência específica desse desenvolvimento industrial em países dependentes foi a da indústria automotiva brasileira³. Até a década de 1920, os

³ Adota-se, neste trabalho, a expressão indústria automotiva para designar as empresas que compõem a cadeia de produção de veículos, desde as fornecedoras de autopeças até as montadoras. Os grupos de empresas que compõem a indústria automotiva serão nominados como setores e, aqui, estão contemplados, como participantes da indústria automotiva, o setor de montadoras de veículos, o setor de fabricantes de autopeças, o setor de ferramentarias e o setor de máquinas e equipamentos.

veículos em território nacional eram majoritariamente importados. No mesmo período, se instalaram no país montadoras de kits completos (*Completely Knocked Down* – CKD). Em outros termos, os veículos eram importados parcialmente montados, efetuando-se localmente uma montagem final. Nos períodos de crise econômica (como em 1929) e guerra (como entre 1914-1919 e entre 1939-1945) dos países centrais, desenvolveu-se uma rede local de empresas de capital nacional que fabricavam peças automotivas no Brasil, focada inicialmente no mercado de reposição. Ainda assim, mesmo contando com uma rede de produtores de peças locais, na década de 1940, produtos automotivos eram itens de maior importação no Brasil, ultrapassando petróleo e trigo (SHAPIRO, 1997).

Essa elevada importação comprometia o balanço de pagamentos nacional, o que levou o governo a restringir importações de itens que já possuíam produção local. O grande incentivo à industrialização brasileira ocorreu na década de 1950, no governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), com a restrição (em nível proibitivo) à importação de veículos e o incentivo à instalação de fábricas. A necessidade de expansão das empresas estrangeiras, somada ao potencial de crescimento do mercado brasileiro e aos auxílios governamentais, resultou na vinda de plantas montadoras de veículos, que se instalaram e começaram a produzir localmente (ao invés de importarem kits). Foram enviados ao Brasil equipamentos e máquinas dos países de origem das empresas, sendo constatados casos em que eram explicitamente obsoletos (SHAPIRO, 1997).

O setor de autopeças, que havia se desenvolvido anteriormente à vinda das montadoras estrangeiras, se beneficiou da expansão industrial do período, também apoiado pelos incentivos estatais. O plano governamental incluía, entre suas exigências, percentuais mínimos de conteúdo local. O fruto foi que, em 1961, os veículos produzidos nacionalmente tinham alcançado a meta de 95% de conteúdo nacional imposta pelo governo (ADDIS, 1997).

Esse movimento de instalação de indústrias em solo brasileiro persistiu durante toda a década de 1960, porém, no período, já se verificava uma reestruturação do setor de montadoras automotivas: com uma capacidade recém-instalada maior que a demanda, além da redução desta em virtude do golpe militar de 1964, parte das empresas não sobreviveram e o setor ficou concentrado em oito firmas de capital estrangeiro. Somente a partir de 1968, com uma elevação ainda

maior da já muito concentrada renda entre a população (do que resulta a existência de uma classe média numericamente incipiente, mas com um relativo poder de compra e incentivada a hábitos consumistas), e com a disponibilidade de novos instrumentos de crédito, que o setor voltaria a se expandir (SHAPIRO, 1997).

Após o crescimento econômico vivenciado na década de 1970, o país viveu uma estagnação na década seguinte – de 1980. Entre as modificações ocorridas na indústria automotiva nessas décadas, destacam-se a concentração da produção nacional em quatro montadoras e o desenvolvimento – ainda que em seus primeiros passos – do etanol como combustível. No entanto, as barreiras fiscais de importação fizeram com que o ramo automotivo nacional chegasse na década de 1990 com defasagem tecnológica em relação aos padrões estrangeiros.

O desenvolvimento da indústria automotiva em países dependentes, como é o caso do Brasil, visto à luz da teoria marxista da dependência, constitui uma parte (ou uma das frentes) do processo de industrialização no modo capitalista de produção em sua totalidade, no plano mundial. E, neste sentido, cabe evidenciar alguns elementos que caracterizam as suas peculiaridades (novamente tendo-se em conta o caso brasileiro):

- O prévio desenvolvimento industrial por substituição de importações antes da década de 1940;
- O nascimento de frações da classe proprietária dos meios de produção voltadas a um projeto de industrialização nacional durante o período e que posteriormente se renderiam ao capital multinacional (seja tecnologicamente, seja de fato vendendo suas propriedades às multinacionais);
 - A importação de tecnologias obsoletas;
 - O incentivo estatal, e não apenas à burguesia autóctone (que, instalada no Estado, promoveu tal feito), mas também e, principalmente, ao capital multinacional (seja por meios diretos, como facilidades em empréstimos e tributação, seja por via indireta, no fornecimento de infraestrutura e mesmo de empresas estatais em setores-chave);
- A existência de uma população desapropriada que se formou como classe trabalhadora.

A partir desses elementos, tendo como base a teoria marxista da dependência, caracteriza-se o que se nominou no título deste trabalho de velhos

interesses. As montadoras do setor automotivo receberam, desde as primeiras instalações de plantas fabris no Brasil, por meio de políticas de incentivos, isenções tributárias que, por vezes, se caracterizaram como uma transferência de recursos do Estado para os rendimentos das multinacionais sediadas em seus respectivos países de origem. Os velhos interesses são os interesses de multinacionais estrangeiras, que foram beneficiadas com condições ultralucrativas, perpetuando as relações de dependência.

Retomando o breve relato histórico, a partir de 1990, inicia-se uma mudança estrutural na economia brasileira, com abertura comercial, desregulamentação e privatizações. A reforma tarifária do período traduz a abertura comercial: a tarifa média de importação de veículos passa de 41%, em 1988, para 12,6%, em 1996 (COMIN, 1998).

Reagindo ao aumento de importações, governo, empresas e trabalhadores do setor de montadoras de veículos estabeleceram acordos para incentivar a indústria nacional – foram realizados dois acordos setoriais, em 1992 e 1993. Ambos os acordos tinham como objetivo a redução do preço do produto, através do esforço compartilhado entre Estado e empresas: redução tarifária; redução das margens de lucro das montadoras; e redução das margens de lucro das concessionárias. Além disto, foram acordadas questões relativas ao emprego e salários do setor. Os acordos surtiram efeitos positivos na reversão do processo de desindustrialização do setor, mas a experiência teve como grande destaque uma mudança do movimento sindical dos trabalhadores no Brasil para uma postura propositiva. Nos dois acordos houve o envolvimento dos trabalhadores junto às negociações setoriais (GALVÃO, 1998).

Porém, o consenso entre os atores não perdurou, devido a uma nova postura governamental de negociação direta com as empresas, ou mesmo, sem qualquer negociação. Iniciando pela promulgação do protocolo do carro popular⁴, as novas políticas decididas unilateralmente aumentavam os conflitos da indústria automotiva⁵.

⁴ O protocolo do carro popular criou, em 1990, uma nova faixa de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para veículos de até 1.000 cilindradas, nominados de carro popular. A nova categoria recebia o benefício de uma redução drástica do IPI, passando a ser tributado em uma alíquota simbólica de 0,1%.

⁵ Exemplo de embate foi em 1995, quando o governo propôs um aumento de carga tributária para o setor de montadoras automotivas e aumentou os desentendimentos dos atores: montadoras discordaram publicamente do governo; trabalhadores foram contrários ao aumento de preço dos populares; e a reação dos consumidores também foi negativa. O episódio evidenciou que a área econômica impunha ao setor novas regras, desconsiderando negociações prévias ou em curso (COMIN, 1998).

Esta situação de disputa foi superada em 1995, com a nova política industrial do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Regime Automotivo Brasileiro (RAB).

O RAB se assemelhava ao regime automotivo argentino já vigente e propunha reduções tributárias condicionadas a exigências, tal como níveis mínimos de conteúdo local e percentuais de investimento e exportação. Os incentivos eram focalizados nas montadoras. Como resultado, o regime provocou uma reindustrialização: expansão das instalações no país, com ampliação da produção, vendas, exportações, importações e investimentos. Tal crescimento acompanhou o aquecimento do mercado interno.

No entanto, mesmo com o aumento de volumes, a indústria de autopeças nacional foi fragilizada. Realça-se dois motivos: parte do incentivo dado às montadoras era de importação de peças, provocando ociosidade na indústria nacional; e as montadoras multinacionais influenciaram seus fornecedores parceiros de seus países de origem a se instalarem no país, acirrando a competição do setor. De maneira sintética, os benefícios do RAB foram desiguais dentro da cadeia, houve a desnacionalização das fornecedoras de autopeças – parte significativa das empresas nacionais do setor (sobretudo as tecnologicamente mais avançadas e melhor posicionadas na cadeia de fornecimento às montadoras) foram adquiridas pelas multinacionais (PINTO, 2011a).

Quanto aos trabalhadores, o crescimento do setor das empresas montadoras foi acompanhado da modernização dos processos produtivos, até então defasados internacionalmente. Aumentou-se, assim, a produtividade concomitantemente a uma redução dos níveis de emprego, mesmo com a expansão da produção (COMIN, 1998; PINTO, 2011a).

Desse modo, o RAB reestruturou a indústria automotiva nacional, beneficiando primordialmente as montadoras multinacionais estrangeiras, modernizando a produção local pela importação de conceitos de organização e de maquinaria modernos. As montadoras permaneceram sendo as grandes beneficiárias dos incentivos públicos brasileiros. As condições lucrativas de multinacionais estrangeiras se renovaram em uma faceta diferente, mas os mesmos velhos interesses foram garantidos.

Após o RAB, os incentivos à indústria automotiva foram pontuais, como ações anticíclicas após a crise de 2008, através de isenções tributárias sem contrapartidas exigidas pelo governo. Um novo regime destinado à cadeia automotiva seria formulado apenas em 2012, o Inovar-Auto.

O Inovar-Auto diferiu do RAB em seu objetivo. O RAB objetivava novos investimentos e expansão da indústria automotiva, ou melhor, aumento de produção e exportação. Já o Inovar-Auto, visava ao desenvolvimento tecnológico, inovação e sustentabilidade. Estes três elementos advinham da política industrial mais ampla da qual o Inovar-Auto fazia parte, o Plano Brasil Maior (PBM).

O Inovar-Auto se iniciou sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no primeiro mandato de Dilma Rousseff na Presidência da República. O programa se encerrou em 2017 e o governo Dilma não sobreviveu até seu encerramento. O golpe sofrido pela presidenta em 2016 foi resultado de uma crise política e econômica que assolou o país no final de seu primeiro mandato e interferiu diretamente na execução do programa. A crise política foi condicionada pela dissolução da frente política que havia acompanhado os governos do PT anteriores, liderada por Lula (Luiz Inácio Lula da Silva). O rompimento do apoio de frações de classe que compunham o bloco de poder iniciou por confrontos articulados pela própria presidência e seus ministros. As ações de Dilma eram de priorizar interesses de frações da classe burguesa industriais. O próprio Inovar-Auto foi uma destas ações de promulgação e incentivo à indústria automotiva.

O incentivo destinou-se às empresas montadoras, seja as que já se encontravam instaladas em solo nacional ou as empresas que planejavam se instalar. As importadoras também foram contempladas. Em qualquer caso, as participantes precisaram cumprir contrapartidas para receberem o benefício, definido como crédito de IPI mediante a compra de insumos nacionais. As contrapartidas exigidas eram vinculadas à eficiência dos veículos, à produção local e ao investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e engenharia nacional (BRASIL, 2012a).

A exigência de conteúdo produzido nacionalmente, favorecendo setores da indústria que possuíam plantas instaladas no país (ainda que pudessem ser multinacionais) em detrimento de empresas com fábricas situadas em outros países, ocasionou questionamento na Organização Mundial do Comércio (OMC) durante a

execução do programa, sob a alegação de que violava acordos internacionais de comércio, privilegiando produtores nacionais (CUNHA, 2017).

Quanto aos investimentos em P&D, engenharia e eficiência energética, categorizados como desenvolvimento tecnológico, o programa objetivou alcançar as tecnologias estrangeiras para o modelo de mobilidade corrente. Dito de outra maneira, o programa lidou apenas com o modelo de transporte e mobilidade vigente, sem incentivar novas perspectivas de soluções alternativas que resultassem em redução dos tráfegos e uso mais otimizado do espaço urbano (MARX; MELLO, 2014).

Posto isso, ao investigar sobre o Inovar-Auto, esta pesquisa pretende contribuir com o debate científico sobre a industrialização nos países dependentes, em uma indústria de relevância econômica que recebe incentivos desde sua instalação.

1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente trabalho pretende analisar o programa Inovar-Auto enquanto um conjunto de proposições e uma política pública destinados a apoiar a indústria automotiva no Brasil, considerando os interesses das frações de classe em disputa na sua formulação, as contradições resultantes de seus objetivos declarados e os desdobramentos de sua efetivação prática. Isto é, analisar as assertividades e as dicotomias enfrentadas pelo programa, sob o ponto de vista dos atores envolvidos. Para isso, foi necessário observar a participação da indústria de capital nacional na elaboração do programa e o papel destinado a ela na sua implantação, como, também, identificar a relação do Inovar-Auto com a classe trabalhadora da indústria automotiva, desde a elaboração do programa até os resultados que, em teoria, atendiam diretamente aos interesses desta classe.

Para atingir esses objetivos, foram realizadas duas etapas: delineamento do objeto por meio de coleta de dados e em publicações teóricas e estatísticas; e realização de uma pesquisa de campo mediante o desenvolvimento e aplicação de um guia de entrevistas semiestruturado.

O delineamento do objeto surgiu de uma simples curiosidade científica. Em um evento promovido pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, campus

Curitiba, um palestrante, oriundo de uma montadora, afirmou que as exigências do programa Inovar-Auto eram corriqueiras para as indústrias instaladas no país. Conseqüentemente, o programa aparentava fornecer subsídios à indústria automotiva sem contrapartidas efetivas. A curiosidade científica assumiu maiores proporções em conversas com pessoas de diferentes instituições em um evento de exposição de máquinas e equipamentos na cidade de São Paulo. A partir desse momento, iniciaram-se os estudos teóricos sobre o programa, com o levantamento das legislações do programa e das publicações científicas e jornalísticas existentes.

Realizou-se, na sequência, uma entrevista semiestruturada, que se nominou como piloto, com um agente que tinha participado do Inovar-Auto. A base da entrevista piloto se constituiu dos estudos teóricos prévios sobre o programa Inovar-Auto. A finalidade dela foi refinar o guia definitivo de entrevistas, que seria utilizado para a realização de todas as demais entrevistas da pesquisa, com adaptações para cada entrevistado, dadas as diferenças que poderiam existir.

É por representar uma “técnica por excelência na investigação social” (GIL, 1989, p. 113) que optou-se pelas entrevistas – que podem se configurar de diferentes formas – como instrumento. Gil (1989) propõe uma escala de tipos de entrevistas de acordo com seu grau de estruturação, desde uma entrevista informal e sem estrutura até uma entrevista formalizada por questionário.

A escolha do nível de estruturação varia conforme os objetivos da pesquisa. Por exemplo, em uma entrevista exploratória, com o objetivo de se aproximar do objeto, indica-se a entrevista informal. Para a pesquisa proposta neste trabalho, há uma aproximação prévia com o objeto a partir de publicações, indicando a necessidade de uma estrutura que capte as questões levantadas previamente. Uma entrevista estruturada⁶, embora permita o tratamento estatístico dos dados, limitaria a profundidade da análise. Entretanto, pretendia-se que as entrevistas tivessem um relativo grau de estruturação⁷, isto é, que se orientassem “[...] por uma relação de

⁶ Na definição de Gil (1989, p. 117): “a entrevista estruturada se desenvolve a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos os entrevistados, que geralmente são em grande número. Por possibilitar o tratamento quantitativo de dados, esse tipo de entrevista torna-se o mais adequado para o desenvolvimento de levantamentos sociais”.

⁷ Gil (1989) classifica esse tipo como entrevista por pautas: “o entrevistador faz poucas perguntas diretas e deixa o entrevistado falar livremente à medida que refere às pautas assinaladas. Quando este se afasta delas, o entrevistador intervém, embora de maneira suficientemente sutil, para preservar a espontaneidade do processo”. Outra nomenclatura utilizada para designar uma entrevista com certo grau de estrutura é “entrevista semiestruturada” (FLICK, 2004), conforme já apontado.

pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso” (GIL, 1989, p. 117), embora os enunciados das perguntas não fossem totalmente fixos.

O desenho da pesquisa foi composto de uma amostra típica⁸, o que, para o estudo, significou convidar participantes das instituições que tivessem se envolvido no Inovar-Auto, fossem em postos de decisão ou direção ou em cargos técnicos. Apesar dessa definição, desde o início dos trabalhos (e antes das próprias entrevistas) os entrevistados foram informados de que não estariam representando em suas falas a opinião das instituições ou entidades de que fazem ou fizeram parte, mas tão simplesmente emitindo uma percepção individual enquanto especialistas que fizeram parte do processo de formulação, implantação ou acompanhamento do programa. A referência do/a entrevistado/a adotada por este trabalho, como um membro de determinada instituição ou entidade, nada diz, portanto, sobre a perspectiva daquela organização. Os relatos em análise se referem unicamente à opinião do entrevistado, ainda que, para a referência, tenha se optado por identificá-lo como um membro de determinada organização que esteve envolvida com o Inovar-Auto.

A partir do modelo de entrevista, definiu-se o instrumento a ser utilizado, de forma que ele estivesse intimamente relacionado com o modelo de entrevista elencado. Por exemplo, em uma entrevista estruturada se utiliza um questionário, que contempla um número elevado de questões, incluindo questões cujas respostas podem ser quantificadas e utilizadas em análises estatísticas. Para a pesquisa em questão, o objetivo do instrumento foi captar em profundidade a perspectiva de um integrante de uma classe em torno de um tema. Logo, utilizou-se um guia de entrevista para isso. O guia de entrevistas proposto está em anexo (Apêndice A) e foi baseado no modelo de instrumento de Pinto (2007).

Também como forma de minimizar os riscos de fracasso no cumprimento dos objetivos propostos, projetou-se a entrevista piloto, como uma forma de refinar o instrumento (guia de entrevista) antes das entrevistas semiestruturadas com especialistas.

As entrevistas, incluindo a entrevista piloto, foram gravadas em áudio, posteriormente transcritas e utilizadas nas análises. Elas tiveram duração média de

⁸ Como amostra típica, entende-se uma amostra não probabilística formada em função dos parâmetros da pesquisa e, fundamentalmente, de escolhas do pesquisador. O pesquisador seleciona casos típicos, específicos para a análise de sua hipótese (LAVILLE; DIONNE, 1999).

duas horas. Os/as entrevistados/as foram convidados/as a participar da pesquisa e firmaram junto ao pesquisador o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme modelo disponibilizado pela instituição (UTFPR, 2018), que explicita, entre outras coisas, a gravação em áudio da entrevista e a garantia do sigilo (ou anonimato) do/a entrevistado/a na divulgação dos resultados.

Nas entrevistas se buscou compreender a perspectiva dos integrantes de instituições ou entidades que tenham participado do Inovar-Auto, no que se refere à elaboração do programa, sua implantação e seus resultados. Os entrevistados escolhidos eram participantes (ou integraram o quadro) de instituições governamentais e entidades que representam empresas (de capital nacional ou estrangeiro) e a classe trabalhadora. Foram realizadas dez entrevistas, em local escolhido pelos/as entrevistados/as, e com o seguinte recorte: dois participantes de instituições públicas, um/a membro/a do governo federal que tivesse participado da elaboração ou execução do programa e outro da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC; cinco participantes das empresas, sendo um/a membro/a da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), um/a do Sindicato Nacional das Indústrias de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), um/a da Associação Brasileira da Indústria de Ferramentas (Abinfer), um participante da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e um/a participante do Arranjo Produtivo Local de Ferramentaria do Grande ABC; e três participantes da classe trabalhadora, sendo um/a membro/a do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC; um/a da Central Única dos Trabalhadores (CUT); e, um/a do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Em resumo, esta pesquisa teve duas etapas metodológicas para cumprir os objetivos delineados. A primeira teve um caráter de delimitação do objeto e dos instrumentos de pesquisa, quando o pesquisador se aproximou do primeiro, através de estudos teóricos, tendo complementado esta fase com uma entrevista piloto com um participante do programa Inovar-Auto (no caso, um membro de uma entidade representativa do empresariado). A segunda etapa foi caracterizada pelas entrevistas semiestruturadas com atores elencados anteriormente (abrindo o leque para uma maior diversidade de atores) e pela continuidade da coleta de dados teóricos e estatísticos. A partir das entrevistas semiestruturadas, foram tecidas as análises, em conjunto com dados documentais e estatísticos publicados por entidades públicas ou privadas, que serão apresentadas nos capítulos seguintes.

2 REVISÃO TEÓRICA E O CONTEXTO DO INOVAR-AUTO

O Inovar-Auto é, a um só tempo, um programa de política industrial que congrega a discussão sobre tecnologia, economia e política. Ao caminhar por esse labirinto teórico, o conselho de Dédalo a seu filho fornece um rico paralelo entre a altura do voo e os instrumentos da análise científica. Voar muito perto do Sol equivale a adicionar ao texto altos graus de abstração teórica e debates infundáveis que quase sempre produzem mais calor do que luz. Na outra ponta dessa metáfora, voar próximo ao mar significa sobrecarregar a análise com descrições, linhas do tempo e opiniões coletadas de diversas fontes que, apesar de todo seu valor histórico, são insuficientes para trazer o estado da arte à ciência. Desta forma, intenta-se, neste capítulo, delimitar a discussão sobre o Inovar-Auto descrevendo as bases teóricas utilizadas para sua análise ou, na analogia do conto de Ícaro, traça-se a altura de voo pretendida pela pesquisa.

Na primeira seção do presente capítulo se apresenta como o Estado capitalista moderno e a indústria no modo de produção capitalista (MPC) se interligam por caminhos nem sempre evidentes, em que se busca garantir a coesão de uma formação social dividida em classes. Trafegam por esses caminhos os recursos – econômicos e políticos – acumulados de forma desigual entre os agentes e que dão forma às políticas. Como se quer demonstrar neste trabalho, o Inovar-Auto é a expressão dessa dinâmica.

A partir da caracterização desses elementos, o caminhar teórico se centralizará no processo de desenvolvimento da indústria brasileira. Assim, objetiva-se compreender aspectos que conformaram a indústria nacional e que a condicionam, motivando o Estado à elaboração de políticas industriais. Na última seção analisam-se as políticas industriais vigentes no período em que o Inovar-Auto foi elaborado e executado.

Com efeito, no plano de voo teórico para a análise do contexto em que o Inovar-Auto se insere, discute-se desde seus elementos teóricos fundantes, presentes na indústria e no Estado, passando por aspectos específicos do desenvolvimento da indústria brasileira, até as políticas industriais promulgadas em seu período de existência e que embasaram sua elaboração.

2.1 UM MAPA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E INDÚSTRIA

O Inovar-Auto é, em um primeiro plano, uma política industrial. Trata-se de um incentivo público a um ramo particular da indústria, o automotivo. Logo, abaixo do prosaico véu institucional, reside uma relação entre Estado e indústria que eleva o grau de relevância deste estudo. Para investigar as especificidades dessa relação, entende-se que uma breve apreensão teórica sobre aspectos da indústria seja necessária. Isto é, faz-se relevante compreender elementos característicos da indústria e do MPC para, em seguida, discorrer sobre categorias que compõem o Estado.

Em seu desenvolvimento histórico, a indústria adquiriu maiores complexidades progressivamente, em sintonia com o desenvolvimento do MPC. Uma das características desse processo foi que ele ocorreu notadamente marcado pelo uso da violência, inclusive praticada pelo Estado. Os países que lideraram o processo de industrialização capitalista se valeram de diversas estratégias para a acumulação:

Todos eles, porém, lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de um para o outro. A violência é a parteira de toda sociedade velha que está prenhe de uma sociedade nova (MARX, [1867] 2013, p. 821).

A moderna sociedade capitalista, nascida das ruínas da sociedade feudal, eliminou as relações servis, mas só pôde fazê-lo após ter eliminado também o acesso dos/as trabalhadores/as aos meios de produção e os laços institucionais que garantiam a sua existência. A transformação dos produtores em trabalhadores/as assalariados/as não aboliu os antagonismos presentes na história de todas as sociedades, “a história de luta de classes” (MARX; ENGELS, [1848] 2009, p. 53). O MPC se caracteriza por ter simplificado os antagonismos de classe com a formação de apenas duas classes frontalmente opostas:

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores

diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, [1867] 2013, p. 786).

Se, como descreve Marx ([1867] 2013), a relação capitalista e a violenta expropriação do trabalhador são cognatas, então qualquer versão que descreva uma transição gradual e pacífica do feudalismo para o capitalismo é fantasiosa e não faz mais do que denunciar a sua matriz ideológica. A força, a coação, o saque foram parte do projeto de acumulação:

Assim, a população rural, depois de ter sua terra violentamente expropriada, sendo dela expulsa e entregue à vagabundagem, viu-se obrigada a se submeter, por meio de leis grotescas e terroristas, e por força de açoites, ferros em brasa e torturas, e uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado (MARX, [1867] 2013, p. 808).

A subjugação dos/as trabalhadores/as sob um novo regime de acumulação concentrou capital nas mãos de um restrito grupo, e esses representantes do capital conduziram a transformação da pequena unidade familiar do mestre artesão na grande fábrica do capitalista industrial.

As primeiras fábricas eram simplesmente aglomerações de pequenas unidades de produção, havia pouca mudança quanto aos métodos empregados. O controle da produção permanecia com o trabalhador na medida em que este detinha os conhecimentos tradicionais e a perícia de seu ofício. O capitalismo industrial teve início com a concentração de grande número de trabalhadores/as sob um capital. No começo a atividade do trabalhador industrial era executada tal como nas formas anteriores de produção, os/as trabalhadores/as já estavam habituados aos ofícios que desempenhavam nas guildas (ex. tecelões, ferreiros, oleiros etc.). Entretanto, tão logo os produtores foram reunidos em um espaço comum, os capitalistas lançaram mão da gerência e do controle (DECCA, [1993] 2004; DICKSON, 1980; MARGLIN, 1978).

Novamente, o que há de violento acontecendo da porta para dentro da fábrica não consta nas narrativas mais idílicas da produção capitalista. Não raro, o contrato firmado entre o patrão e o empregado é celebrado como evidência da livre associação entre indivíduos livres que obedecem à lei fundamental da troca. O capitalista quer garantir o uso eficiente do tempo de trabalho, assim como quer aproveitar o máximo

e sem desperdícios as outras mercadorias que adquire, sejam elas máquinas, animais, ferramentas, terra.

O/a trabalhador/a vende sua força de trabalho por jornada, resta saber como se determina o tempo pelo qual o capitalista tem direito sobre esse valor de uso. A própria natureza dessa mercadoria faz com que ele reivindique uma jornada de trabalho aceitável que não ponha fim à sua existência, mas o despotismo dos gerentes das fábricas atua na direção oposta, exigindo do/a trabalhador/a a realização da atividade até o limite da sua capacidade física:

Tem-se aqui, portanto, uma antinomia, um direito contra outro direito, ambos igualmente apoiados na lei da troca de mercadorias. Entre direitos iguais, quem decide é a força. E assim a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como uma luta em torno dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o conjunto dos capitalistas, i.e., a classe capitalista, e o conjunto dos trabalhadores, i.e., a classe trabalhadora (MARX, [1867] 2013, p. 309).

Nesse contexto a força não necessariamente é física, ela é antes política, um exercício de poder que se manifesta de diversas formas na luta de classes. É da porta para fora da fábrica que a estrutura do poder se apresenta na forma do Estado capitalista, cuja função é garantir a coesão de uma sociedade dividida em classes.

O poder refere-se às relações entre as classes, tendo como lugar o campo das práticas de classe. Consequentemente, o poder de Estado indica o poder de uma classe determinada, que está sendo representada pelo Estado. Em outros termos, entende-se o referido poder como “a capacidade de uma classe social de realizar seus interesses objetivos específicos” (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 106). Esta definição exprime um conflito de classe, uma relação de dominação e subordinação, uma relação de poder.

A instituição do Estado, a rigor, não tem poder, apenas se relaciona com as classes que detêm o poder. O Estado é o centro do exercício do poder político. O Estado capitalista moderno apresenta-se como encarnando o interesse geral de toda a sociedade, como substancializando a vontade desse “corpo político” que seria a “nação” (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 124).

No MPC há uma autonomia entre as estruturas políticas e econômicas que se reflete no campo da luta de classes. Assim, a relação do Estado com a luta de classes pode ser dividida entre a relação com a luta econômica de classe e a luta política de

classe. Na relação com a luta econômica de classe, as estruturas jurídicas e ideológicas instauram sujeitos jurídicos e ideológicos, ocultando dos últimos agentes suas relações como relações de classe – fenômeno denominado efeito de isolamento (POULANTZAS, [1968] 2019).

Esse isolamento é a concorrência entre operários assalariados e entre capitalistas ou, em outros termos, é o efeito do jurídico e do ideológico sobre as relações sociais econômicas. “O Estado capitalista é, portanto, determinado pela sua função a respeito da luta econômica de classe, tal como ela se apresenta por causa do efeito de isolamento” (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 133).

Nessa abordagem da relação entre Estado e classes politicamente dominantes é que tem lugar a concepção de hegemonia. O conceito de hegemonia aplicado às práticas políticas da classe dominante refere-se aos interesses políticos desta classe em sua relação com o Estado capitalista ou ao papel de uma de suas frações internas, que compõe o bloco no poder e detém um papel dominante, o papel hegemônico⁹.

A classe hegemônica é aquela que concentra em si, no nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de deter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes – e isso, em sua relação particular com o Estado capitalista (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 141).

A função do Estado capitalista é impedir que a organização política das classes dominadas supere seu isolamento econômico. A contradição principal do Estado capitalista pode ser descrita da seguinte maneira:

[o Estado capitalista] tem por função desorganizar politicamente as classes dominadas, organizando politicamente as classes dominantes; excluir de seu seio a presença, enquanto classes, das classes dominadas, introduzindo aí, enquanto classes, as classes dominantes; fixar sua relação com as classes dominadas como representação da unidade povo-nação, fixando sua relação com as classes dominantes como relação com classes politicamente organizadas; em suma, esse Estado existe como Estado das classes

⁹ No MPC a classe burguesa apresenta-se dividida em frações de classe. O conceito de bloco no poder indica “a unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, em sua relação com uma forma particular do Estado capitalista” (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 241). O interesse geral comum das frações de classe que compõem o bloco no poder consiste na exploração econômica e na dominação política. “A função de hegemonia no bloco do poder e a função de hegemonia em relação às classes dominadas se concentram, regra geral, em uma mesma classe ou fração” (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 246).

dominantes excluindo de seu seio a “luta” de classes (POULANTZAS, [1968] 2019, p. 191).

O Estado capitalista é, portanto, fator de unidade de uma formação capitalista, mas é também o campo de batalha da luta política de classe. O isolamento da esfera econômica em relação à esfera política resulta na ocultação das relações de classe dos agentes.

O Estado capitalista tem autonomia relativa, ainda que continue a ser o fator de organização política das classes dominantes e de desorganização política da classe operária. O paradoxo do Estado capitalista é que ele representa um poder político unívoco e exclusivo das classes dominantes, ao mesmo tempo em que se reveste de uma autonomia relativa dessas mesmas classes. Entre os meios pelos quais essas classes se apropriam do Estado em seu benefício estão as políticas industriais. Antes de abordar as políticas industriais brasileiras presentes no período em que o Inovar-Auto esteve vigente, apresentam-se, a seguir, as particularidades históricas do desenvolvimento da indústria nacional e como os elementos teóricos expostos nesta seção – classes e frações de classe, tecnologia e Estado – se relacionam.

2.2 SENTIDOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL (CENTRO E PERIFERIA)

A economia capitalista industrial brasileira pode ser entendida como partícipe da economia capitalista global, como necessária à expansão desta. Em vista disso, observar o desenvolvimento econômico vivenciado pelos países centrais na intenção de replicá-lo às economias periféricas é, como nominou Furtado ([1974] 1981), um mito. Tendo este mito de progresso como referência, economistas se dedicaram a conceber soluções de acumulação de capital através do progresso tecnológico. A fórmula para o desenvolvimento econômico era: os países periféricos precisariam alcançar o desenvolvimento tecnológico dos países centrais¹⁰.

¹⁰ O mito do desenvolvimento encontra seu primeiro contraponto na análise dos recursos não renováveis, pois a ampliação do consumo nos países periféricos, nos níveis já atingidos pelos países centrais, esgotaria as reservas e debilitaria o meio ambiente, provocando um colapso. Em uma

Complementarmente, no desenvolvimento das economias periféricas houve, para além da relação com o sistema capitalista externo, transformações internas que condicionaram as modificações e avanços da economia capitalista industrial local. Sob o ponto de vista da articulação interna, houve a emergência das frações de classe dos proprietários dos meios de produção ligadas aos setores industriais, que passaram a disputar com força crescente a hegemonia no interior do bloco no poder, ao lado da fração da classe dominante ligada à produção agropecuária.

A industrialização brasileira ocorreu sobre bases distintas das que ocorreu nos países centrais, pois, além de tardia, ela constitui elemento do desenvolvimento capitalista destes últimos.

Em retrospectiva histórica, constata-se que o Brasil, ainda enquanto uma economia colonial, atuou como parte coadjuvante e subordinada no desenvolvimento do capitalismo industrial em determinados países imperialistas (ainda que não fosse diretamente uma colônia dessas nações, tal como a Inglaterra). A relação dos países periféricos latino-americanos com os países centrais (e não só com aqueles países que outrora figuraram como metrópoles) se manifesta através de quatro “padrões de dominação”, descritos por Fernandes ([1973] 2009) como: o colonial, que foi uma dominação legitimada legalmente e politicamente para uma exploração ilimitada; o neocolonial, em que os países dominantes possuíam o controle de mercado dos processos econômicos; o resultante da revolução industrial europeia, quando as “[...] influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura [...] através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural” e “as economias dependentes foram transformadas em mercadorias, negociáveis a distância, sob condições seguras e ultralucrativas” (FERNANDES, [1973] 2009, p. 26); e o último, que ocorre através da expansão de grandes empresas, representando o capitalismo monopolista que se expande para os países periféricos.

perspectiva determinista, o próprio desenvolvimento tecnológico solucionaria tais problemas, o que Furtado ([1974] 1981, p. 18) assevera: “A atitude ingênua consiste em imaginar que problemas dessa ordem serão solucionados necessariamente pelo progresso tecnológico, como se a atual aceleração do progresso tecnológico não estivesse contribuindo para agravá-los. Não se trata de especular se teoricamente a ciência e a técnica capacitam o homem para solucionar este ou aquele problema criado por nossa civilização. Trata-se apenas de reconhecer que o que chamamos de criação de valor econômico tem como contrapartida processos irreversíveis no mundo físico, cujas consequências tratamos de ignorar.”

Com isso, o Brasil – como os demais países da América Latina, conquanto haja diferenças de trajetória – se desenvolveu em consonância com o capitalismo internacional, desde o século XVI. Como colônia exportadora de produtos primários, o Brasil permitiu aos países centrais o desenvolvimento do capital comercial e bancário, que, posteriormente, abriu caminho para a grande indústria. Com as independências dos países latino-americanos, estes se tornaram satélites de países industriais como a Inglaterra, de forma que “começa[ram] a produzir e a exportar bens primários, em troca de manufaturas de consumo e – quando a exportação supera as importações – de dívidas” (MARINI, [1973] 2011a, p. 134).

Essa divisão de papéis entre os países, seja pela produção de produtos industrializados ou produtos primários, foi nominada como divisão internacional do trabalho, originada da industrialização dos países centrais e se manifestou como um mecanismo de extração de valores da periferia pelo centro através da depreciação dos preços internacionais dos produtos primários em relação aos produtos industrializados – um fenômeno designado como troca (ou câmbio) desigual (PREBISCH, [1949] 2012).

A extração de valores da periferia ocorreu pelo fato de os países periféricos, que desenvolveram indústrias tardiamente, se tornarem dependentes das nações industriais. A dependência ocorreu porque os países periféricos eram débeis na produção de produtos industrializados, ou seja, não produziam ou não faziam com a mesma facilidade os produtos oriundos dos países centrais. A origem da fragilidade residia, portanto, na tecnologia industrial, existente apenas nos países centrais. Desse modo, estes últimos detinham a vantagem econômica de vender seus produtos industrializados a preços estáveis, por deterem o monopólio de produção, enquanto a periferia, mesmo que aumentasse a oferta de alimentos e matérias-primas, vivenciaria um declínio em seus preços, pois havia uma competição entre países periféricos. Assim se configura uma troca desigual, ou seja, havia uma relação de sujeição que colocara os países latino-americanos como países dependentes (MARINI, [1973] 2011a).

O resultado dessa relação desigual é que os países periféricos (dependentes), para responder à concorrência dos preços, acabaram por recorrer à intensificação do trabalho e à extensão das jornadas, possibilitando um aumento do valor produzido para compensar as transferências que ocorrem na transação internacional. Nesse

processo de extração de trabalho excedente característico das economias dependentes se realça a expropriação de parte do trabalho necessária para que o/a trabalhador/a recomponha sua força de trabalho. Em outros termos, nas economias dependentes, a remuneração do trabalho tende fortemente a se situar, e de maneira crônica (estrutural e não apenas conjuntural), abaixo do valor necessário para que o/a trabalhador/a reponha sua força de trabalho, fenômeno denominado como superexploração da força de trabalho (MARINI, [1973] 2011a).

Tendo como base as relações de dependência e a superexploração da força de trabalho, a indústria brasileira se desenvolveu desde o final do século XIX atrelada ao desempenho do setor cafeeiro exportador. O desenvolvimento industrial substituiu a dependência do setor agrário exportador somente após a década de 1930, quando houve o crescimento da renda nas atividades ligadas ao mercado interno, o que modificou o eixo da acumulação de capital. A industrialização assumiu, então, um caráter de substituição de importações (SUZIGAN, 1986)

A substituição de importações ocorreu a partir das dificuldades vivenciadas pela fração de classe agropecuária-exportadora nas crises externas, cedendo espaço para novas formas de reprodução do capital baseadas na produção industrial. Nesses períodos de crises externas, havia na periferia uma demanda não atendida pelas dificuldades de importação e que, então, fez surgir uma indústria de bens manufaturados, através da importação de máquinas e matérias-primas (BAMBIRRA, [1971] 2013).

Uma diferença marcante do desenvolvimento da industrialização nas economias dependentes em relação às centrais é que nestas o consumo da classe trabalhadora é crucial na reprodução do capital. Ou seja, nas economias que primeiro se industrializaram, emergiu uma relação entre a acumulação e a expansão dos mercados internos de bens-salários. Essa expansão de consumo ocorreu ora através da importação de produtos primários cada vez mais baratos dos países periféricos – o fenômeno de troca desigual descrito anteriormente – ora pelo rebaixamento do valor das mercadorias mediante o aumento da produtividade.

O aumento de produtividade acarreta a redução do valor individual das mercadorias produzidas. Isso concede uma vantagem ao capital individual frente aos seus concorrentes, pois, num primeiro momento, o capital mais produtivo obtém um ganho superior ao vender sua mercadoria pelo preço médio. A redução do valor

individual da mercadoria se traduz em ganhos extraordinários, mas na medida em que a tecnologia que permitiu o aumento de produtividade se difunde, os capitais concorrentes alcançam a mesma produtividade e a consequência final é que o preço médio da mercadoria será equalizado em um patamar menor¹¹ (MARX, [1867] 2013).

O tempo de trabalho necessário para a reprodução da força de trabalho no MPC expressa uma quantia em valor em torno da qual giram os salários. Na medida em que o aumento de produtividade difundido entre capitais concorrentes resulta em um barateamento dos bens-salários, abre-se a possibilidade de um consumo maior dessas mercadorias pela classe trabalhadora (ou um consumo igual com uma redução salarial). De todo modo, quando a classe trabalhadora é incluída no consumo de mercadorias, há uma expansão do mercado consumidor que representa, para os capitais individuais, uma possibilidade de aumento de seus capitais. Na dinâmica do MPC dos países centrais, a classe trabalhadora foi progressivamente incluída no consumo dos itens industrializados através do aumento de produtividade, o que resultou na expansão dos capitais industriais.

No caso dos países dependentes da América Latina, como o Brasil, não ocorreu essa dinâmica. A industrialização brasileira aconteceu em base distinta, pois os produtos industrializados destinavam-se a atender prioritariamente a classe proprietária exportadora (sobretudo no consumo de produtos suntuários), não a classe trabalhadora (MARINI, [1973] 2011a). De outra forma, enquanto nos países centrais a expansão do MPC, já com o avanço da industrialização, tinha no consumo da classe trabalhadora uma das bases de sustentação da demanda (e, portanto, do processo de acumulação e reprodução ampliada dos capitais), nos países dependentes, os produtos industrializados (não só os importados, mas também os advindos da lenta industrialização nacional mediante o projeto de substituição de importações) eram, em sua maioria, artigos de luxo, incluindo timidamente o consumo voltado à reprodução da classe trabalhadora, e, em última análise, limitando a expansão da própria indústria.

¹¹ Uma taxa crescente de produtividade não resulta necessariamente em aumento da taxa de mais-valor, na verdade, tendencialmente há uma redução desta. Isto porque o determinante da taxa de mais-valor não é a produtividade (mais produtos no mesmo tempo de trabalho), mas o grau de exploração da força de trabalho (relação entre tempo de trabalho necessário e tempo de trabalho excedente). O mais-valor que deriva da redução do tempo de trabalho necessário e da correspondente alteração na proporção entre as duas partes da jornada de trabalho é chamado de mais-valor relativo (MARX, [1867] 2013).

A singularidade da industrialização dependente é que ela não sustentou seu desenvolvimento por um aumento do consumo da população como um todo, seu avanço foi pautado pela crescente concentração de renda e exclusividade de consumo da parcela da população de maior renda (FURTADO, [1974] 1981). Quando o barateamento dos produtos e o conseqüente aumento de demanda ocorreram, eles incorporaram, em primazia, a classe média, perpetuando a superexploração da força de trabalho como componente base da industrialização dependente (MARINI, [1973] 2011a).

Outra particularidade da industrialização brasileira foi que, por ser tardia, contou com as reservas de tecnologias dos países pioneiramente industrializados. Esta queima de etapas permitiu ao capital industrial local uma maior margem, por contar com os baixos preços da força de trabalho e a alta produtividade proporcionada pelas tecnologias importadas. Por outro lado, o fato de os maquinários terem sido desenvolvidos externamente resultava que sua compra reduzia o efeito da inversão em relação ao seu potencial. Portanto, o investimento necessário para a compra de um novo maquinário produzido no exterior consumia parte dos ganhos em produtividade que ele iria fornecer na economia e intensificação do trabalho (MARINI, [1973] 2011a).

Adicionalmente, a tecnologia importada nos países dependentes era de baixo nível tecnológico, o que não alterava as condições de dependência. Assim, a economia industrial dependente reproduzia a acumulação baseada na superexploração da força de trabalho (MARINI, [1973] 2011b).

Assim, o Brasil não conheceu uma fase de formação de um sistema econômico nacional autônomo. Sua industrialização ocorreu inicialmente guiada pela substituição de importações. Mas foi somente com a entrada de grandes empresas estrangeiras integrantes dos grupos oligopólicos internacionais que a industrialização ocorreu em maiores proporções. Se instalaram em solo nacional utilizando tecnologia já amortizada em seus países de origem, ao lado da continuidade da importação de parte de seus produtos desde suas matrizes.

No âmbito político, essa segunda fase da industrialização ocorreu no país quando Juscelino Kubitschek assumiu a Presidência da República (1956-1961) e promoveu o programa “cinquenta anos em cinco”. Governou um Estado de cunho intervencionista, através do que foi nominado como “Plano de Metas”. Construiu

infraestruturas viárias, de distribuição e produção de energia elétrica, além de ter promovido o avanço da fronteira agrícola com obras como Brasília. Operou os investimentos com uma estrutura fiscal em déficits crescentes, no limite da dívida interna (OLIVEIRA, [1972] 2013).

As grandes empresas multinacionais se instalaram na economia periférica com forte influência nos governos locais e com o objetivo de explorar força de trabalho com baixo custo. Apropriaram-se do excedente gerado e orientaram a acumulação com base em baixos salários. A expansão industrial ocorreu com o entrosamento da indústria local e os sistemas industriais externos já dominantes, detentores de tecnologias. O governo teve papel protagonista nessa expansão, subsidiando os investimentos e ampliando a demanda. A importação de tecnologias mais avançadas de produção (ainda que já obsoletas nos países centrais) resultou em saltos de produtividade, o que, somado aos custos irrisórios da força de trabalho, veio a acelerar o processo de concentração de renda (OLIVEIRA, [1972] 2013).

A política brasileira esteve orientada a satisfazer o consumo das classes proprietárias e das camadas médias locais (assalariados médios, profissionais liberais etc.), sem promover uma expansão (pelo barateamento dos preços) do consumo das massas, o que agravou as desigualdades sociais preexistentes e elevou o custo social do sistema econômico. As frações de classe no poder implementavam políticas industriais que visavam aumentar a diversidade do consumo de uma parcela mínima da população que tinha acesso a tais mercadorias. O objetivo era que a burguesia local fosse capaz de reproduzir o padrão de consumo dos países centrais, mesmo sem ter alcançado o grau de acumulação de capital destes. A solução para se beneficiar da técnica importada em um contexto em que a acumulação de capital se perfaz com um mercado restrito e altamente concentrado foi, justamente, o aumento da taxa de exploração da força de trabalho (FURTADO, [1974] 1981) ou, como categorizou Marini ([1973] 2011a), uma superexploração da força de trabalho.

Oliveira ([1972] 2013) comprova essa dinâmica a partir de dados, mostrando que entre 1944 e 1968 (25 anos) a remuneração dos/as trabalhadores/as urbanos se manteve constante enquanto o crescimento industrial foi intenso¹². A

¹² Oliveira ([1972] 2013) utiliza o termo crescimento industrial para expressar o processo de industrialização que ocorreu nos centros urbanos brasileiros no período, relacionando diretamente com o aumento de produtividade do trabalho.

institucionalização do salário mínimo via legislação trabalhista motivou esse quadro ao evitar “o aparecimento no mercado de trabalho da escassez específica que tenderia a elevar o salário de algumas categorias, por adoção de uma regra geral de excesso global” (OLIVEIRA, [1972] 2013, p. 81).

Para a classe burguesa, a necessidade de se equiparar ao consumo dos países centrais e o aumento da velocidade de introdução de novos produtos no mercado, provocado pela industrialização, fizeram com que continuamente fossem necessárias maiores taxas de exploração. Isto é, os novos produtos suntuários industrializados aumentavam a taxa de exploração e a concentração de renda.

Em suma, o crescimento econômico brasileiro no período de sua industrialização foi centrado no consumo suntuário de uma classe abastada, uma burguesia local, que exigiu maiores expropriações de excedente e, com isso, uma “[...] habilidade das classes que se apropriam do excedente para forçar a maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais” (FURTADO, [1974] 1981, p. 189). Somado a isto, houve a necessidade de exportação de maquinários pelos países centrais, seja pela obsolescência deles, seja para motivar a indústria pesada deles.

O desenvolvimento tecnológico, que, no MPC, em primeira instância, tem como objetivo primordial economizar força de trabalho, resulta em desemprego e, conseqüentemente, crescimento do exército de reserva de braços disponíveis. Nas economias dependentes, a dinâmica não é diferente: a tecnologia de produção importada – ainda que ultrapassada – aumentou o abismo entre o proletário e o capitalista:

É assim como, incidindo sobre uma estrutura produtiva baseada na maior exploração dos trabalhadores, o progresso técnico possibilitou ao capitalista intensificar o ritmo de trabalho do operário, elevar sua produtividade e, simultaneamente, sustentar a tendência para remunerá-lo em proporção inferior a seu valor real. Para isso contribuiu decisivamente a vinculação das novas técnicas de produção com setores industriais orientados para tipos de consumo que, se tendem a convertê-los em consumo popular nos países avançados, não podem fazê-lo sob nenhuma hipótese nas sociedades dependentes (MARINI, [1973] 2011a, p. 169).

Nos países periféricos e dependentes persistiu a disparidade de nível de consumo entre diferentes classes e uma acumulação de capital no aparelho produtivo. Com tal concentração, a possibilidade de expansão do mercado local ficou limitada à produção de itens suntuários (MARINI, [1973] 2011a).

O que se observa na realização desse histórico do desenvolvimento industrial brasileiro é que sua trajetória manteve consistentemente os pilares da dependência. Nos momentos em que a fração da burguesia industrial nacional disputou a posição hegemônica do poder, houve a predominância de políticas de incentivo à reprodução do capital industrial através de isenções tributárias que, por vezes, se caracterizaram como uma transferência explícita de recursos do Estado, patrocinando os lucros das empresas. O fato de parte significativa da estrutura produtiva instalada no país ser de empresas estrangeiras torna tais incentivos ainda mais questionáveis: uma transferência do Estado para os rendimentos das multinacionais sediadas em seus respectivos países de origem. Este é o conceito que originou o termo velhos interesses, que compõe o título da tese e é utilizado ao longo deste trabalho.

Governos recentes se caracterizaram igualmente por esse formato de política industrial e, em alguns casos, as contradições foram exacerbadas¹³. Um exemplo dessas contradições está na composição da frente política dos governos Lula e Dilma, que conglomerava frações de classe da burguesia industrial com frações da classe trabalhadora. Apesar do Inovar-Auto ter sido uma política do segundo mandato de Dilma, os governos de coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores, desde Lula, foram marcados por programas de incentivo estatal à indústria. Dessa forma, na seção a seguir são debatidos os governos e as políticas industriais brasileiras no período do Inovar-Auto.

2.3 A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA ENTRE 2011-2016

A política industrial é um fomento governamental direto e indireto em setores do capital produtivo tradicionalmente classificados como indústria, ou seja, empresas que produzem bens a partir da transformação de outros bens ou de matérias-primas, mediante processos produtivos que fazem uso intensivo de tecnologias de base elétrica, eletrônica, mecânica e químicas. A finalidade de uma política de incentivo do Estado a empresas desses setores é promover condições para que tornem mais

¹³ Marcelo Curado e Thiago Curado (2016) analisaram as isenções tributárias no período de 2004-2016 e atestaram que houve uma elevação de gastos tributários com as políticas industriais como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), concentradas em políticas industriais tradicionais, tal como a Zona Franca de Manaus, e que foram irrelevantes para setores inovadores, tal como o de semicondutores.

competitivas (posicionem-se melhor no mercado), desenvolvam e difundam novas tecnologias e gerem emprego de força de trabalho (via de regra mais qualificada). Políticas industriais foram, portanto, desde sempre, utilizadas pelos países centrais, embora seja comum estes combaterem-nas nos países periféricos como medidas protecionistas, interventoras etc.

No Brasil, no período que vai até o século XX, três momentos foram marcados por políticas industriais. O primeiro foi no governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, em um processo de substituição de importações. Após, no governo de Juscelino Kubitschek, que tinha como objetivo o desenvolvimento do setor industrial em bases crescentemente nacionais. E, por último, no governo de Ernesto Geisel, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo intuito era o de manter altas taxas de crescimento da economia nacional (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

A característica central da política industrial nos governos de Vargas, após 1930, foi uma transferência de recursos públicos ao setor industrial, com investimentos em infraestrutura e proteção à indústria nascente. Nessa fase, emerge a corrente política do nacional-desenvolvimentismo¹⁴, que é uma defesa da industrialização local. Foram criados órgãos que suportaram a indústria, além de ações macroeconômicas como desvalorização da taxa de câmbio. O resultado foi um crescimento acima de 8% do setor industrial entre 1933 e 1939. O setor primário, tal como o cafeeiro, foi igualmente contemplado pelos incentivos, pois dele surgiam os capitais industriais (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o processo de substituição de importações foi acelerado, a partir do incentivo a pontos de estrangulamento do país, apontados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pelo BNDE¹⁵, em seu Plano de Metas. O objetivo geral deste último era o investimento em estatais, em infraestrutura, incentivo à produção de bens de capital, de consumo duráveis e à produção de alimentos. Os setores priorizados no Plano de Metas foram: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Os recursos utilizados foram créditos do capital internacional. O resultado foi significativo,

¹⁴ O termo desenvolvimentismo pode assumir diferentes acepções, para uma discussão aprofundada, ver Bastos (2012).

¹⁵ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952 com o objetivo de investir em infraestrutura. Na década de 1970 teve papel central na política de substituição de importações. Em 1982 passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), incorporando preocupações sociais (BNDES, 2021).

com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), entre 1956 a 1960, acima de 8% ao ano. No entanto, outro resultado foi uma inflação média de 25% ao ano, o aumento da dívida externa e das desigualdades sociais (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

A política industrial só retornaria ao rol de políticas brasileiras no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979) com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O objetivo era manter altas taxas de crescimento, acima de 10% ao ano, transferindo parte da poupança privada para o financiamento de bens duráveis. Com a conjuntura internacional recessiva, em grande parte devido à crise do petróleo, o II PND não atingiu o objetivo, mas alcançou crescimento de 6,8% ao ano do setor industrial. Semelhante ao governo de Kubitschek, houve aumento da dívida externa, das desigualdades sociais e das taxas de inflação (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Nas décadas seguintes, as políticas industriais foram menos expressivas, sendo que na década de 1980 o governo buscou combater a estagnação econômica acompanhada de altos índices de inflação, e na década de 1990, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) encerrou o modelo de substituição de importações eliminando as barreiras tributárias existentes.

De um modo geral, as políticas industriais implantadas até as décadas de 1970 e 1980 tinham como objetivo gerar capacidade produtiva por meio de restrições às importações, estratégia que implicava baixa concorrência externa, baixa produtividade e adoção de padrões tecnológicos relativamente atrasados. Ou seja, estavam impregnadas de um viés protecionista (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 112).

O modelo econômico vigente na década de 1990, desde Collor até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC), que se encerra em 2002, contrastou com o modelo de restrição à importação e incentivo à indústria instalada localmente. Entre os elementos que evidenciam este contraste estão: o menor ritmo de crescimento econômico, a ausência do Estado como provedor de serviços, o crescimento industrial que deixa de ser prioridade, a ampliação da desnacionalização da economia e a redução dos direitos sociais e trabalhistas (BOITO JR., 2018).

O sonho vendido por Collor e Cardoso era que a abertura comercial, a

privatização e a “flexibilização” de contratos de trabalho tornariam as empresas nacionais e filiais eficientes e fortemente exportadoras (BASTOS, 2017, p. 6).

Nos governos FHC em particular, a ausência do Estado se apresentou na forma de privatizações, ou mercadorização dos direitos e serviços anteriormente estatais, reduzindo os gastos públicos tradicionais. As privatizações atenderam aos interesses de grandes grupos econômicos, privilegiando uma fração da classe burguesa de grande capital ligada aos setores de serviços. Outra característica desses governos foi a abertura comercial e a desregulamentação financeira. A fração burguesa vinculada ao capital financeiro foi beneficiada com a integração com o mercado internacional, ao lado da manutenção – em prejuízo do crescimento da economia e da distribuição de renda – de um câmbio estável e livre, juros básicos altos, liberdade de *spread* bancário e ajuste fiscal, que garantia o pagamento de dívidas (BOITO JR., 2018).

A fração burguesa vinculada ao capital financeiro nacional e internacional assumiu o papel político hegemônico no período: “entre 1994 e 2003, segundo levantamento da ABM Consulting, o lucro dos dez maiores bancos brasileiros cresceu 1039%” (Folha de S. Paulo *apud* BOITO JR., 2018, p. 35).

Adicionalmente, nesse período, houve um recrudescimento dos movimentos sindicais, pautados por reivindicações defensivas, de manutenção de emprego e pagamento de salários atrasados (ANTUNES, 2018).

A priorização da fração da burguesia vinculada ao capital financeiro e, nos setores produtivos, aos grupos multinacionais, causou resistência por parte das outras frações burguesas, tal como a industrial, sobretudo de capitais nacionais. Com efeito, no período houve o amálgama da fração burguesa industrial com o movimento sindical brasileiro. A união ficou explicitada na greve de trabalhadores/as de 1996, que teve o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), entidade de suma importância da fração industrial da burguesia (embora ela mesma com forte predomínio de empresas multinacionais com plantas subsidiárias instaladas no país). Melhor dizendo, em um contexto de dificuldades do movimento sindical e popular, somado a uma mudança de posição política da fração de classe da burguesia industrial, se iniciou a frente política de união dos sindicatos de trabalhadores/as com o patronato. Para viabilizar a frente, houve uma moderação limitando as discussões de pautas sindicais históricas, tais como: a valorização do salário mínimo, a redução

da jornada de trabalho, o fim da demissão imotivada, a obrigatoriedade de negociação coletiva, o fim do fator previdenciário e o fim da terceirização (BOITO JR., 2018).

A frente política que se formava tinha como liderança uma fração da classe trabalhadora em sua maioria urbana, organizada e com décadas de experiência e luta sindical. Também entre a classe proprietária havia predomínio de empresas maiores e de alguma forma mais integradas ao capitalismo internacional. Essa frente política, liderada nessa complexa coalizão pela fração da burguesia industrial (ainda que não exclusivamente nacional), junto à fração sindicalmente mais organizada da classe trabalhadora, adotou uma relação de tom populista com uma massa marginal enorme de trabalhadores/as que formava uma ampla base popular desprovida de organização (BOITO JR., 2018).

Ocupando um papel central na relação populista¹⁶, estava o líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, que se elegeu em 2002 como Presidente da República pelo PT, um partido nascido do movimento sindical. Lula governou por dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) e, embora tenha levado adiante o projeto dessa frente política que congregava a fração industrial (e também do agronegócio) da burguesia com parte significativa do sindicalismo brasileiro, no que tange à composição do bloco de poder, acabou por prevalecer em seus dois governos os interesses da fração burguesa vinculada ao capital financeiro (BOITO JR., 2018).

Uma evidência dessa sujeição, ainda no período eleitoral prévio ao primeiro mandato, foi a carta assinada por Lula em plena campanha presidencial, em que se comprometia em manter o tripé macroeconômico, quer seja, câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação. Esse posicionamento político consolidava os objetivos estratégicos da fração de classe burguesa vinculada ao capital financeiro (BASTOS, 2017).

O reflexo dessa composição tensa do bloco de poder no período foi a direção econômica dos governos Lula, que mesclava uma política agressiva de exportação centrada no agronegócio e na ascensão de setores industriais que processam recursos naturais, com um cenário macroeconômico de altas taxas de juros e rolagem da dívida (BOITO JR., 2018).

¹⁶ Como populista, entende-se a liderança apoiada em base popular que aspira à distribuição de renda: “[...] as diferenças entre os analistas [na definição de populismo] é grande: uns estão falando de demagogia, outros, em carisma, e outros ainda, em ideologia. [...] Nós definimos o populismo, de maneira sintética, como o fetiche do Estado protetor” (BOITO JR., 2018, p. 125).

A participação da fração de classe da burguesia industrial no bloco de poder se revelou pelo papel do BNDES, que no governo de FHC fora utilizado para privatizar estatais e, no governo Lula, se tornou um banco de fomento ao capital nacional (ANTUNES, 2018).

Além do papel do BNDES, políticas industriais voltaram a fazer parte do rol de ações do governo. Em 2004 foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), centrada na inovação e desenvolvimento tecnológico, na exportação, na modernização industrial e no aumento de capacidade produtiva. Ainda que os resultados tenham sido limitados, a PITCE criou a base para a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008. Esta última, intentava propiciar o crescimento econômico do país através do desenvolvimento industrial. Ela atuou na desoneração tributária, no crédito e financiamento e em medidas regulatórias. Utilizou os recursos do BNDES e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). O complexo automotivo foi um de seus beneficiados:

Os resultados indicam que a política contribuiu para o aumento da produção e das exportações e queda das importações dos setores de baixa e média intensidade tecnológica, com destaque para o setor Automotivo e de Bens de Capital (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 116).

Em 2007 foi lançado outro programa, que, apesar de não ser uma política industrial, foi um importante complemento desta: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC objetivava a construção de infraestruturas logísticas, energéticas, sociais e urbanas. O Programa teve múltiplas fases e foi sendo desestruturado nos governos posteriores aos do PT. Com as consequências mundiais da crise financeira cujo epicentro foram os EUA em 2007, essa política ocupou um papel anticíclico no Brasil, diante da recessão que se verificou na economia em proporções globais a partir de 2008. A envergadura do PAC influiu na produção industrial, fomentando a demanda de diversos ramos industriais (BRASIL, 2019j).

Os avanços revelaram um fortalecimento de frações de classe da burguesia industrial no bloco do poder, sem eliminar a hegemonia da fração ligada ao capital financeiro. O conjunto dessas três ações públicas criaram as bases para a política industrial estabelecida pelos governos de Dilma Rousseff em seus dois mandatos (o primeiro entre 2011-2014 e, o segundo, prematuramente interrompido, entre 2015-2016). Fez parte desses governos a formulação e implementação do Inovar-Auto.

Dilma Rousseff foi ministra nos governos Lula, primeiro na pasta de Minas e Energia e, depois, na Casa Civil. Foi intitulada responsável pelo PAC e ascendeu como candidata à continuidade nos governos de coalizão liderados pelo PT. Com tal objetivo eleitoral, recebeu a alcunha de “mãe do PAC” e, posteriormente, “mãe do povo brasileiro”. Eleita em 2010, assumiu a presidência do executivo em janeiro de 2011 (PIRES, 2011).

Já em maio de 2011, a FIESP, dois sindicatos de trabalhadores/as e duas centrais sindicais de trabalhadores/as promoveram o seminário “Brasil do diálogo, da produção e do emprego”, que fortalecia a união crescente entre frações de classe da burguesia industrial e o movimento sindical dos/as trabalhadores/as.

Presidentes, diretores e secretários de sindicatos dos/as trabalhadores/as, da FIESP e representantes do governo federal participaram do seminário. Os sindicatos e centrais sindicais dos/as trabalhadores/as presentes foram: a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC) e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes. Os representantes do governo que estiveram presentes foram: Fernando Pimentel, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de 2011-2014; Aloizio Mercadante, Ministro da Ciência e Tecnologia de 2011-2012; Guido Mantega, Ministro da Fazenda de 2006-2015; e Michel Temer, Vice-Presidente da República de 2011-2016 (SMABC, 2011).

Na abertura do seminário houve a reprodução de um vídeo que narrava a indústria nacional como um dos principais pilares econômicos do país, realçando o papel dos sindicatos dos/as trabalhadores/as e patronais na democratização do Brasil na década de 1980 e o bom momento econômico que se vivenciava de redução da pobreza. O vídeo também ressaltava a importância da indústria na economia nacional, como maior geradora de receita para o Estado, e problematizava seu desempenho, cujo percentual no PIB decaía historicamente (FIESP, 2011).

As causas apontadas no vídeo para essa tendência de redução do papel da indústria na economia foram as altas taxas de juros, a valorização da moeda nacional e, conseqüentemente, o aumento de importações, principalmente da China. A concorrência chinesa foi ilustrada com entrevistas de trabalhadores/as que argumentavam que o aumento das importações chinesas ameaçava o emprego na indústria nacional. Outros pontos abordados pelo vídeo do seminário foram a

ineficiência da estrutura logística do país, a escassez de força de trabalho qualificada, a alta carga tributária e o baixo investimento em inovação (FIESP, 2011a).

O seminário ocorreu ao longo do dia 25 de maio de 2011, em formato de debates, contando com representantes das entidades em três temas de discussão: a política industrial, comércio exterior e emprego; a política industrial, inovação e emprego; e a indústria, o emprego e o ambiente econômico. Ao final, os presidentes da CUT, Força Sindical e FIESP entregaram um documento intitulado “Brasil do diálogo, da produção e do emprego: acordo entre trabalhadores/as e empresários/as pelo futuro da produção e emprego” ao, então Vice-Presidente da República, Michel Temer (SMABC, 2011).

O documento, de autoria da FIESP, de sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores/as, apresentava propostas dentro dos três temas discutidos no seminário. Iniciando por política industrial, propunha-se: facilidade de crédito à indústria, através do BNDES e Finep; exigência de conteúdo nacional nas cadeias industriais; apoio ao desenvolvimento regional através dos arranjos produtivos locais (APL); e conteúdo local para compras governamentais (FIESP *et al.*, 2019).

Ao tratar de emprego, educação e qualificação profissional, as entidades propuseram a promoção de políticas geradoras de emprego, o estímulo às negociações coletivas e à representação sindical dos trabalhadores/as, políticas de regulação do mercado de trabalho e a implantação de sistema de qualificação profissional (FIESP *et al.*, 2019). Propôs-se, também, o incentivo às atividades de P&D, através de créditos tributários e da ampliação dos instrumentos já existentes de apoio à inovação, o estímulo às iniciativas de economia solidária e a promoção das exportações. Neste último ponto, além de propostas de incentivo tributário e facilidade de financiamento para as exportações, o documento especificava uma proposta para a relação comercial com a China:

- I. Manter o tratamento da China como economia que não opera em condições predominantes de mercado;
- II. Aplicar salvaguardas transitórias para produtos específicos, conforme permitido pelo Protocolo de Acesso da China à OMC (FIESP *et al.*, 2019, p. 23).

Em uma última seção, as entidades indicavam ações de caráter macroeconômico: políticas cambiais e tributárias. Entre as proposições contidas no

documento, realça-se a utilização do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como um instrumento de política industrial (FIESP *et al.*, 2019).

Nesse contexto de cooperação entre frações da classe trabalhadora e frações de classe da burguesia industrial, ainda no mesmo ano, em 02 de agosto de 2011, o governo lançou o Plano Brasil Maior (PBM). A presidenta Dilma Rousseff, em seu discurso no evento de lançamento do PBM, reforçou que o programa foi elaborado com base nas ideias apresentadas pelos setores empresariais e movimentos sindicais dos/as trabalhadores/as: “muito do que estamos anunciando hoje aqui é fruto de ideias, propostas e, enfim, da pressão legítima dos trabalhadores e dos empresários” (BRASIL, 2011b).

Nas palavras do então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, na abertura do lançamento do programa no Palácio do Planalto, o PBM foi definido como “um conjunto de medidas para fortalecer a indústria brasileira e dar a ela condições de competir num ambiente extremamente adverso” (BRASIL, 2011b).

O ministro previa que não haveria melhorias nos próximos anos em relação aos efeitos da crise econômica mundial de 2008, que provocava uma retração dos mercados consumidores e, conseqüentemente, uma ociosidade das indústrias em todo o mundo, que buscavam novos mercados, para além dos tradicionais (BRASIL, 2011b).

Para o Brasil, o efeito era de um aumento das importações de produtos industrializados. Os governos dos países centrais atuavam no câmbio, na desvalorização de suas moedas, com o intuito de promover suas exportações. O governo brasileiro também praticava medidas de atuação cambial, mas objetivava, através do PBM, fortalecer a indústria nacional, ou, como apresentou o Ministro da Fazenda, Guido Mantega:

[...] Respeitando as práticas do livre comércio que nós [brasileiros/as] pleiteamos, as regras da OMC [Organização Mundial do Comércio], nós vamos tomar um conjunto de medidas que vem no sentido de dar mais condições para que a indústria brasileira possa competir em pé de igualdade com estas importações (BRASIL, 2011b).

As medidas do PBM foram organizadas em três eixos: estímulos à produção, investimento e inovação, com o objetivo de baratear o custo do investimento e estimular a inovação; defesa da indústria e do mercado interno, estimulando a

competitividade da indústria nacional frente aos produtos importados; e estímulos às exportações e defesa comercial, com a intenção de dar condições para a indústria brasileira disputar os mercados estrangeiros (BRASIL, 2016).

Entre as ações do PBM estava a desoneração de IPI para três setores: bens de capital, materiais de construção e caminhões e veículos comerciais leves. Assim, intentava-se baratear os custos de investimento da indústria, seja de máquinas e equipamentos ou de obras e de transporte. Outra medida tributária foi facilitar a utilização de outros créditos tributários que já estavam em vigor (BRASIL, 2016).

Foram também criados novos programas de financiamento e expandidos os que já existiam, seja para capital de giro ou investimentos. Os bancos públicos brasileiros foram restringidos a liberar crédito para projetos que comprovassem conteúdo local, uma prerrogativa que era praticada até o momento somente pelo BNDES. Entre janeiro de 2011 e julho de 2014, o BNDES desembolsou R\$ 465 bilhões para os setores classificados como sistemas produtivos no PBM (BRASIL, 2016).

As atividades de inovação também foram contempladas com aumento de recursos, através de orçamento específico em atividades inovativas, em um programa dentro do PBM que foi nominado como Inova Empresa. Para exemplificar o tamanho do incentivo à inovação, nos anos de 2013 e 2014, o Inova Empresa teve um orçamento de 32,9 bilhões de reais, majoritariamente concedido em forma de crédito às atividades de inovação do setor privado. Uma particularidade, relevante ao tema deste trabalho, é que uma das tecnologias cujo desenvolvimento foi incentivado pelo Inova Empresa foi o bioetanol (BRASIL, 2016).

O setor automotivo teve destaque desde o anúncio do PBM. O programa previa, em seu início, premiar as empresas do setor que cumprissem níveis mínimos de conteúdo local. O incentivo setorial se desenvolveu, vindo a constituir o Inovar-Auto, como parte do PBM (o capítulo 4 deste trabalho discutirá detalhadamente o Inovar-Auto).

Os incentivos setoriais do PBM não se limitaram ao setor automotivo, abrangendo outros programas, tais como: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores; o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga; o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional e o Programa Um Computador por Aluno; o Regime Especial Tributário para a Indústria da Defesa; e o Regime Aduaneiro Especial de Exportação

e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (BRASIL, 2016).

Outra ação de incentivo ao conteúdo local foi a definição de preferência nas compras governamentais para bens e serviços nacionais, desde que o produto ou serviço nacional fosse até 25% mais caro em relação ao importado. A título de exemplo dos efeitos dessa ação é que, em 2013, R\$ 2,7 bilhões foram homologados para compras dentro dessa margem de preferência (BRASIL, 2016).

O PBM também contemplou a desoneração da folha de pagamento para 15 setores inicialmente, mas foi sucessivamente ampliado, alcançando 56. O programa estipulava que a alíquota patronal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)¹⁷, que era incidente sobre a folha de pagamento, passasse a ser um percentual do faturamento, o que também estimularia o combate à informalidade. Caso o novo cálculo fosse deficitário em relação ao anterior, a diferença ficaria a cargo do Estado, de forma que a previdência não fosse penalizada. A ação significou uma renúncia fiscal estimada em R\$ 42 bilhões entre 2011 e 2014 (BRASIL, 2016).

Para as pequenas empresas, o PBM as beneficiou através da ampliação do limite das faixas de faturamento que definiam seu enquadramento no Supersimples¹⁸, em vigor desde 2007.

As empresas exportadoras também foram contempladas, sendo beneficiadas com a desoneração da contribuição patronal da folha de pagamentos sobre os produtos exportados e a restituição de 3% do valor das exportações, referentes a custos tributários federais. Além dessas facilidades tributárias, foram concedidos novos meios de financiamentos às empresas exportadoras.

Em contrapartida, as empresas que precisaram importar bens de capital, de informática e de telecomunicações, quando não havia produto similar nacional, foram beneficiadas com um imposto de importação de 0 ou 2%. O procedimento, nominado como ex-tarifário, teve usufruto amplo, em diversos setores, incluindo o automotivo, cujo percentual no período entre janeiro de 2011 e setembro de 2014 foi de 11,32% do total de investimentos do setor. Ou seja, dos 11 bilhões de dólares investidos no

¹⁷ O INSS é o órgão do governo federal que operacionaliza a previdência social brasileira (BRASIL, 2019a).

¹⁸ Supersimples é um modelo de tributação para empresas que possuem faturamento anual inferior a um teto estabelecido. A tributação é simplificada, através do agrupamento de diferentes naturezas de impostos (por exemplo, imposto sobre vendas e impostos trabalhistas), além de ser uma taxa diferenciada, reduzida.

período no setor automotivo, 1,2 bilhão de dólar foi de importações com até 2% de imposto, por não haver similar nacional (ABDI, 2016).

Comparando as medidas apresentadas no lançamento do PBM com as propostas apresentadas no seminário “Brasil do diálogo, da produção e do emprego” pela FIESP, sindicatos e centrais sindicais dos/as trabalhadores/as, observa-se uma aderência. Em outros termos, poucas propostas apresentadas no documento do seminário não estavam contempladas na apresentação do PBM. O governo acatou, assim, as reivindicações do acordo de frações da burguesia industrial com frações da classe trabalhadora: “O Plano Brasil Maior, lançado pelo governo em agosto de 2011, equivale a uma resposta ao documento dos produtivistas [fração de classe da burguesia industrial]” (SINGER, 2015, p. 55).

Um aspecto importante do PBM, dada sua amplitude de atuação, foi a organização de sua gestão. Participavam da gestão o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), em nível de aconselhamento, um comitê gestor, envolvendo os ministérios, e um grupo executivo coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). No entanto, no nível de articulação, formulação e coordenação das ações, foram formados dois grupos: os comitês setoriais e as coordenações sistêmicas. Foram estabelecidos 19 comitês setoriais, um para cada setor, dentre os quais se encontrava o setor automotivo (ABDI, 2016). Nas coordenações sistêmicas, havia oito: comércio exterior, investimento, inovação, formação e qualificação profissional, competitividade de pequenos negócios, ações especiais em desenvolvimento regional, bem-estar do consumidor e condições e relações de trabalho. O relatório da ABDI (2016, p. 57) estimou que “ao todo, cerca de 900 atores, entre representantes do setor público, de empresas e de trabalhadores” participaram da gestão do PBM.

O objetivo estratégico mais amplo declarado pelo PBM era “inovar e investir para ampliar a competitividade, sustentar o crescimento e melhorar a qualidade de vida” (BRASIL, 2016, p. 20). Para atingi-lo, foram traçados outros objetivos estratégicos que versavam sobre ampliação de mercados, adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor e fortalecimento de competências. De maneira geral, o programa objetivava melhoria da eficiência produtiva, modernização, inovações tecnológicas, organizacionais e corporativas.

No mesmo mês de lançamento do PBM, a FIESP publicou sua análise sobre o programa concluindo que: “o Plano Brasil Maior é um importante conjunto de medidas de política que se torna condição necessária, mas não suficiente, para a manutenção do parque industrial brasileiro” (FIESP, 2011a, p. 5). A associação patronal aplaudia as desonerações, os incentivos tributários e as novas linhas de crédito, mas sugeria expansão dos instrumentos. Apesar da abrangência do programa, a Federação se declarava parcialmente satisfeita (FIESP, 2011a).

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), uma entidade mantida pelo movimento sindical brasileiro, também se pronunciou publicamente em uma nota técnica no mês de lançamento do programa. O órgão contrariava o discurso da presidenta Dilma Rousseff alegando que “não houve participação dos trabalhadores na elaboração da política” (DIEESE, 2011, p. 6). No relatório, o DIEESE defendeu a participação do Estado no desenvolvimento econômico e industrial, mas criticou o PBM por não contemplar metas de emprego e renda. Foram realçadas na nota técnica como ações positivas a preferência das compras governamentais aos produtos nacionais e o programa de incentivo ao setor automotivo. Por outro lado, a desoneração da folha de pagamentos foi avaliada com ressalvas (DIEESE, 2011).

O PBM, incluindo a desoneração da folha de pagamentos e o incentivo ao setor automotivo, foi uma das ações do governo Dilma que evidenciou a priorização de interesses da fração da classe proprietária ligada à indústria. Outras também foram desenvolvidas, tais como: a redução da taxa básica de juros, que chegou a 7,25% em 2013; o uso do BNDES como financiador de incentivos públicos; a reforma do setor elétrico em resposta à reivindicação da indústria; a desvalorização do real; o controle sobre o fluxo de capitais; e a proteção do produto nacional, tal como ocorreu no Inovar-Auto (SINGER, 2015).

Esses exemplos de ações que compunham a nova matriz econômica, um programa que confrontava frações relevantes da classe burguesa, mais claramente aquelas vinculadas ao capital financeiro. O confronto ocorreu não somente no plano econômico, mas houve também um confronto político: tanto a presidenta quanto o ministro da Fazenda, Guido Mantega, defendiam publicamente a redução das taxas de juros bancárias oferecidas pelos bancos, o que, em outros termos, poderia resultar na redução dos ganhos dos bancos: “o Estado se arrogava o direito de intervir na

quintessência do capitalismo, a saber, o lucro” (SINGER, 2015, p. 47). O governo Dilma rompia com o pacto do governo Lula¹⁹ com a fração de classe vinculada ao capital financeiro, então hegemônica no bloco do poder, passando a atingir interesses do capital financeiro (BASTOS, 2017).

Não tardou para que, a partir de 2012, houvesse uma contraofensiva política, através dos meios de comunicação, atacando o governo:

A reação dos interesses empresariais afetados pela guerra dos juros e pelo avanço das demandas salariais e sociais contou com o controle dos meios de comunicação e com o vácuo deixado pelo governo na disputa pela opinião pública (BASTOS, 2017, p. 4).

As primeiras iniciativas ocorreram em torno do aumento da inflação, incluindo publicações em revistas internacionais, como *The Economist* e *Financial Times*. A partir de abril de 2013, o Banco Central recuava na redução da taxa de juros básica e, a partir de então, aumentaria a taxa gradualmente. Adicionalmente, houve corte nos investimentos e, no limite, uma parcela do governo já aceitava como inevitável o aumento do desemprego²⁰. O reforço político à contraofensiva do capital financeiro veio com as manifestações de 2013²¹ (SINGER, 2015).

Ainda que frações de classe da burguesia industrial estivessem sendo favorecidas pela nova matriz econômica, elas também se afastaram de Dilma progressivamente, alinhando-se com o bloco da fração de classe da burguesia vinculada ao capital financeiro. No mesmo mês que o Banco Central recuava na redução da taxa de juros, em abril de 2013, a FIESP publicou um documento que mostrava vantagens para as indústrias se instalarem no Paraguai, entre as quais, o custo da mão de obra. Gradativamente, as frações de classe da burguesia industrial

¹⁹ O pacto do governo Lula foi simbolicamente representado por sua carta publicada em campanha presidencial se comprometendo em manter o tripé macroeconômico, citada anteriormente neste capítulo.

²⁰ “O próprio BC [Banco Central] flertava com produzir ‘algum desemprego’ para conter a inflação” (SINGER, 2015, p. 52).

²¹ As manifestações de 2013 foram populares. Começaram com a reivindicação por melhores condições de transporte público, mas adquiriram uma formação heterogênea e sem orientação política: “predominavam jovens, com ensino superior e renda média ou baixa, decepcionados com o emprego de baixa qualidade que a economia lhes oferecia” (BOITO JR., 2018, p. 218). Elas foram estimuladas e canalizadas para derrotar o governo Dilma eleitoralmente. Em 2015, ocorreu uma nova onda de manifestações, mas nesse segundo momento, “parcelas crescentes do empresariado e das camadas médias se rebelavam contra o ganho de poder econômico e político dos trabalhadores organizados e dos trabalhadores menos qualificados, e contra as políticas distributivas executadas pelos governos petistas para atender à sua base social” (BASTOS, 2017, p. 44).

aderiam às bandeiras da fração de classe da burguesia financeira, defendendo ajuste fiscal e aumento da taxa de juros (SINGER, 2015).

Mesmo enfraquecida politicamente, Dilma conseguiu se reeleger em 2014, convencendo os setores progressistas e o eleitorado popular que tinha condição de evitar o avanço neoliberal em curso e presente no discurso de seus opositores. Assim que foi declarada eleita, a presidenta anunciou a substituição do Ministro da Fazenda por um executivo de um banco privado nacional, de formação ortodoxa (neoliberal), frustrando o eleitorado que acabava de elegê-la:

[...] A nomeação do diretor-superintendente do banco, Joaquim Levy, era trazer para dentro do governo representantes da burguesia bancária que foi hostilizada por Dilma em 2012, desarmando sua oposição. O preço era executar um ajuste fiscal que era apontado pelos economistas neoclássicos neoliberais, como o próprio Levy, como inevitável para reverter a “gastança” que alegavam estar no centro da perda de confiança com a dívida pública, entendida como o motivo da desaceleração do investimento privado e do próprio crescimento econômico (BASTOS, 2017).

Antes mesmo de assumir o segundo mandato, a popularidade de Dilma tinha caído drasticamente e o que se generalizava era, inclusive, a ideia de *impeachment* (BASTOS, 2017). Uma contraofensiva política poderia ocorrer da base política do PT, dos sindicatos de trabalhadores da indústria, no entanto, desde os governos Lula, o operariado industrial perdia peso econômico e dava espaço para o contingente de trabalhadores/as de massa marginal, “a trajetória política de Lula e do próprio PT indica um gradativo deslocamento de sua base social original” (BOITO JR., 2018, p. 131), sendo que a política social dos governos do PT foi centrada em transferências de renda e não na manutenção de direitos protetivos do trabalho e direitos sociais. Esta fração de classe de trabalhadores/as marginais tinha gratidão pelos benefícios recebidos, mas não sua identificação consciente com o partido, em outros termos, “o que foi estimulado com essa política foi o fetiche do Estado protetor, isto é, o populismo espontâneo da massa marginal” (BOITO JR., 2018, p. 137).

Assim, o populismo lulista não formou uma base social coesa para resistir ao golpe parlamentar de 2016, que destituiu Dilma Rousseff de seu segundo governo e colocou na presidência seu vice e partícipe do golpe Michel Temer (2016-2018). A fração de classe dos trabalhadores/as marginais se ausentou das manifestações contra o golpe. Também o apoio sindical foi fraco, pois reivindicações históricas sindicais não foram debatidas nos governos petistas, desde redução da jornada de

trabalho até revisão da tabela do imposto de renda. No período dos governos petistas, a ação mais contundente a favor do movimento sindical foi a valorização do salário mínimo. A resistência ao golpe pelo governo Dilma foi centrada em argumentos técnicos jurídicos, mas que eram politicamente irrelevantes (BOITO JR., 2018).

O golpe teve seu ponto de partida em um anúncio de um programa de governo do vice-presidente que “poupa[va] a estrutura tributária regressiva, distribui[a] o ônus do ajuste para os cidadãos pobres carentes de transferências monetárias e serviços públicos [...] e abri[a] um novo horizonte de privatizações do domínio público” (BASTOS, 2017, p. 53). O programa publicado por Temer como alternativa ao governo revelava um golpismo inesperado vindo da base do governo, mas também unificava a burguesia em torno de um programa regressivo, com a expulsão de Dilma e dilapidação de direitos trabalhistas (BASTOS, 2017).

O governo Rousseff não conseguiu orquestrar os conflitos das diferentes frações de classe que compunham seu governo e foi perdendo o apoio político. Mesmo a FIESP, uma representante da fração de classe da burguesia industrial, retirou seu apoio à presidenta nas crises políticas. Diante de um cenário de crise global, o argumento adotado pela associação patronal foi o do alto custo da força de trabalho, confrontando a base política do governo e unindo-se ao capital financeiro.

As políticas industriais nos governos petistas, de 2003 a 2016, representaram um esforço de trazer ao bloco do poder (em que já se acondicionavam as frações ligadas ao agronegócio e ao capital financeiro) a fração da classe proprietária ligada à indústria: desde a PITCE, evoluindo para a PDP e, finalmente, o PBM. O PAC, ainda que não tenha sido uma política especificamente industrial, teve significativo impacto na indústria nacional. As três políticas fomentaram o apoio a micro, pequenos e médios negócios e, também, às APLs. Além de terem atacado o problema da desigualdade regional de investimentos no país. Ademais, ainda que não tenham sido desenhadas com tal propósito, elas desempenharam um importante papel de políticas anticíclicas em contraposição à crise internacional que se instaurou de 2008 em diante.

Ainda que o PBM tenha se desarticulado no segundo mandato do governo Rousseff, foi a partir dele que se criaram as bases para o Inovar-Auto, que esteve em vigor até 2017. Antes de aprofundar a discussão sobre o incentivo ao setor automotivo, faz-se uma apreensão, no capítulo seguinte, da indústria automotiva no Brasil.

3 A INDÚSTRIA AUTOMOTIVA NO BRASIL

O automóvel aparece como o grande símbolo do século XX. Em 1903, a Ford Motor Company havia produzido aproximadamente 2 mil carros de passeio, duas décadas mais tarde, a produção anual atingiu a marca de 2 milhões de carros (BEYNON, 1995).

Mais do que servir ao transporte, o automóvel seduziu o usuário a experimentar a sensação de expansão do ser, pela velocidade. Assim, havia no carro atributos para além de sua mobilidade. Ele transformou-se em suporte do individualismo moderno, era seu expoente material máximo, um objeto de culto:

[...] o automóvel chega como a manifestação de uma nova etapa do progresso técnico. O espetáculo é alucinante. Estaria além da religião, da ideologia, do gênero sexual, das classes sociais, do modelo econômico, da nação-Estado. Não há dificuldade em constatar que a produção automobilística mantém um vínculo fundamental com a nação, que sua importância é mais que setorial e que todo um sistema de interesses e de serviços se articula ao seu redor (GIUCCI, 2004, p. 15).

Após 1950, o automóvel se consolidou como um artigo corriqueiro, uma tecnologia em uso, que adentra o comportamento humano às necessidades sociais: estrutura urbana em vias rápidas e mercadoria que uniformiza a vida cotidiana mundial – “o automóvel cruzou as fronteiras nacionais, hierarquizou o entorno e modificou o ritmo da vida cotidiana; superou as classes sociais e se tornou um objeto de desejo coletivo” (GIUCCI, 2004, p. 19). Passou a ser uma exigência do mundo moderno, representando, além de economia de tempo e trabalho, liberdade, independência e prestígio.

O carro ocupou uma posição central na transformação da vida urbana. Com as primeiras fábricas de automóveis surgindo nos países centrais, em consequência da Revolução Industrial iniciada dois séculos antes, estabeleceu-se nesses países uma produção em massa e um consumo de massa. Para a periferia cabia exportar matérias-primas e importar carro, símbolo de luxo e privilégio individual.

Um exemplo de como o automóvel se tornou um símbolo por excelência do moderno século XX foram as expedições de André Citroën ao continente africano. Essa era uma forma de mostrar ao mundo a eficiência do automóvel, a modernidade cinética (GIUCCI, 2004). A viagem à África com seus automóveis é um exemplo do

ímpeto capitalista de atravessar as fronteiras nacionais e gerar as fantasias do consumo. A competição entre transnacionais se desarraiga de suas localidades, e a motorização é um caso típico deste movimento. As novas tecnologias de transporte, os automóveis, são levados às colônias para convencer que o “progresso tecnológico [deveria ser] compreendido como destino inexorável da humanidade” (GIUCCI, 2004, p. 288). Não só a África é riscada com as rodas de borracha, mas o mundo todo é dividido em rotas de globalização.

Na América Latina, o automóvel chegou como um artigo de luxo. Mesmo os populares Ford T²² estadunidenses eram para os latino-americanos um artefato dos mais abastados. Na Argentina, Brasil, Uruguai, Chile, Colômbia, Venezuela, Cuba e outros, guardadas as devidas proporções, ocorreu uma dinâmica semelhante: em um primeiro momento, houve importação de veículos; depois, uma preocupação e uma pressão para que fossem criadas estradas para o uso deles; e, ainda assim, esses produtos continuaram sendo, de maneira generalizada, um artigo de luxo²³.

A produção de carros foi por décadas localizada nos países centrais, mas em momentos posteriores, a indústria automotiva acabou por instalar novas fábricas para regiões periféricas. O deslocamento da produção automotiva para o Brasil é um episódio especial, devido ao seu protagonismo na região.

Posto isso, o intuito deste capítulo é compreender a história de sua formação no país, fornecendo evidências para o entendimento dos programas de incentivo público mais recentes. O texto seguirá em ordem cronológica, desde o início do século XX até os anos anteriores ao Inovar-Auto, promulgado em 2012. Descreve-se, assim, o histórico e perfil da cadeia automotiva brasileira, realçando a formação de frações de classe específicas do ramo, além de sua relação com os incentivos do Estado, e o programa anterior ao Inovar-Auto, o Regime Automotivo Brasileiro de 1995 (RAB).

²² O modelo estadunidense Ford T foi apresentado em 1908 e iniciou sua produção em série a partir de 1913. As eficiências alcançadas na produção em massa permitiram uma redução contínua de seu preço, transformando-o de um artigo de luxo para uma mercadoria ao alcance de uma parte mais ampla da população estadunidense (DEARNBORN, 2018).

²³ O fato de o automóvel ter sido um artigo suntuário ao longo do desenvolvimento da indústria automotiva no país tem consequências relevantes na expansão do capital industrial brasileiro, como apontado no capítulo anterior.

3.1 HISTÓRICO E PERFIL DA CADEIA AUTOMOTIVA BRASILEIRA

A indústria automotiva, desde as montadoras de automóveis até os fornecedores de peças, se expandiu no Brasil em consonância com o desenvolvimento do setor industrial de maneira geral. Como se pretende demonstrar, os elementos da formação da indústria nacional aparecem também na formação da indústria automotiva. Características como a substituição de importações, maquinário importado com defasagem tecnológica das indústrias dos países centrais e incentivos estatais de fomento à indústria local são rerepresentadas, enfatizando as particularidades do setor automotivo.

Uma especificidade que se evidenciará é a formação das diferentes frações de classe que compõem o setor desde o início de sua formação. Na medida em que a cadeia automotiva se estruturava no país, os empresários se organizavam em associações que, entre outros objetivos, tinham a intenção de formar um coletivo com capacidade de pleitear benefícios junto ao Estado – organizações representativas de frações da classe burguesa específicas.

Um conto simbólico dessa dinâmica de formação de organizações representativas de frações de classe foi apresentado por um empresário do setor de autopeças que participou da fundação do Sindicato Nacional das Indústrias de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças). O autor, Ramiz Gattás, faz a narrativa em seu livro *A indústria automobilística e a 2ª revolução industrial no Brasil: origens e perspectivas* (1981).

No conto, as indústrias de autopeças diferiam das demais porque não tinham um “cônsul”. A ideia de ter um cônsul vinha da experiência pessoal do autor, que conheceu um lavrador japonês que recebia assistência do cônsul do Japão, sempre quando precisava. Os lavradores brasileiros, que não tinham um cônsul, se viam em desvantagem e cunharam a expressão “não tenho um cônsul”. O autor utiliza o conto para enfatizar a necessidade da indústria de autopeças de se organizar coletivamente para ter representação junto ao Estado²⁴. Em outros termos, ao longo desta descrição

²⁴ O que aqui está descrito como representação definiu-se no capítulo anterior como a relação do Estado com a indústria, ou mais especificamente, a “representação” foi definida como uma participação

da formação da indústria automotiva, pretende-se mostrar como se deu o relacionamento das diferentes frações de classe com o Estado ou, na analogia de Gattás (1981), identificar os consúles da indústria automotiva.

A organização dos empresários das indústrias de autopeças nacionais se iniciou após a Segunda Guerra Mundial. Mas o desenvolvimento das empresas é anterior a esse período. Antes de 1920, a maioria dos automóveis no Brasil era importada da Europa. Contudo, no período da Primeira Guerra Mundial, houve dificuldade de importação de peças e as fontes de importação passaram a ser as estadunidenses. A partir de 1919, iniciaram as instalações de montagens CKD²⁵ no país, primeiramente com fabricantes estadunidenses, Ford, GM e International Harvest (ADDIS, 1997).

Diferentemente das montadoras, de origem estrangeira e com operações baseadas na importação de peças prontas, as primeiras indústrias de autopeças se desenvolveram no Brasil na década de 1930 e, até o pós-Segunda Guerra Mundial, eram incentivadas pelas crises externas. De outra forma, nos momentos em que as importações de peças para reposição dos automóveis importados eram dificultadas pelos países em crise ou conflito, as indústrias nacionais substituíam as importações. Os pequenos empresários locais, muitos dos quais eram oriundos do setor agrícola exportador, empreendiam na fabricação de itens similares aos importados (GATTÁS, 1981).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, depois de duas décadas de desenvolvimento na fabricação de autopeças, o setor se via em confronto com os importados estrangeiros dos países centrais. O Brasil desconhecia a produção de automóvel, que surgiria pioneiramente em um projeto financiado pelo Estado em 1949, a Fábrica Nacional de Motores – FNM (RAMALHO, 1997). Portanto, toda a produção das autopeças nacionais era dedicada ao mercado de reposição.

A concorrência das autopeças era com a importação, que era agravada pela desvalorização cambial: “tinha o importador um lucro fabuloso [...], enriquecemos

de frações de classe burguesa específicas no bloco de poder. Ademais, a descrição de Gattás (1981) do desenvolvimento da indústria de autopeças brasileira coincide com o surgimento de uma fração de classe da burguesia industrial nacional apontado por estudos como o de Marini ([1969] 2017).

²⁵ Montagem CKD, do inglês *Complete Knock-Down*, é uma operação de importação de partes prontas da mercadoria, no caso automóveis, necessitando de uma montagem simples no destino. Outra versão do CKD é o SKD, do inglês *Semi Knock-Down*, quando as partes prontas são enviadas pré-montadas, exigindo menos esforço de montagem no destino.

milhares de aventureiros, eliminamos a exportação, exceto a do café, e arruinamos nosso comércio exterior” (Jornais, 1951 *apud* GATTÁS, 1981, p. 69).

Contando com um mercado predisposto às importações, empresários líderes do setor de autopeças se organizaram para formarem em 1951 a associação patronal das indústrias de autopeças brasileiras, o Sindipeças. A partir de então, os organizadores da associação pleiteariam benefícios públicos frente ao governo. A primeira demanda colocada em pauta junto aos órgãos governamentais era a restrição às importações de produtos que tivessem similar nacional. O governo, que no período tinha como presidente da república Getúlio Vargas em seu segundo mandato (1951-1954), lidava com um problema de desequilíbrio da balança comercial, que nos governos anteriores foi amenizado pelo controle das importações (GATTÁS, 1981).

No período de 1946 a 1948, os itens de maior importação no Brasil eram automóveis e motores, maior que as importações de petróleo e trigo. A elevada importação gerava preocupação com o balanço de pagamentos nacional. O governo, para fazer frente a este *déficit*, mas também como forma de expandir as fábricas no país e, ao mesmo tempo, desenvolver meios de transporte para escoar a produção de produtos agrícolas, passou a elaborar políticas de desestímulo de importações e incentivo de ingressos de transnacionais para a produção local (PINTO, 2011a).

Com efeito, em 1951 foi instituída a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) com o objetivo de desenvolver estratégias para a industrialização do país. A comissão apresentou um plano para a indústria automotiva nacional em três estágios: a criação de uma indústria nacional de autopeças; a produção interna de veículos de carga; e a produção de veículos de passeio (automóveis). No entanto, ainda havia obstáculos a serem enfrentados: a tarifa alfandegária estimulava a importação e os impostos internos oneravam os produtos nacionais (TORRES, 2011).

Apesar dos entraves ainda existentes, o Sindipeças, recém-formado, já colhia frutos. A busca de um “cônsul” da fração de classe burguesa vinculada à indústria de autopeças obteve sucesso, pois uma das subcomissões da CDI era a Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis. As solicitações do Sindipeças iam ao encontro das necessidades do governo federal, que em 1952 publicou o Aviso 288 da Cexim (Carteira de Exportação e Importação, que era o órgão de controle de importações e exportações do governo) proibindo a importação de peças que

tivessem similar nacional, o que significava que os produtores nacionais não teriam concorrência com peças importadas (GATTÁS, 1981).

Após o Aviso 288, houve outras iniciativas do governo em prol da formação de uma produção local de automóveis e como forma de contornar o *déficit* da balança comercial. Em 1953, através do Aviso 311 se proibiu a importação de veículos montados e se isentou os impostos sobre as autopeças nacionais. Em um momento seguinte, adotou-se múltiplas taxas de câmbio facilitando a importação de máquinas e equipamentos para novas unidades produtivas e onerando a importação de produtos acabados. Outra ação de destaque foi a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) que permitia a importação de equipamentos sem cobertura cambial²⁶. O resultado foi que 47% do investimento direto externo do período foi na indústria automotiva e 27% foram investidos por montadoras (TORRES, 2011).

A despeito da cadeia automotiva receber uma subcomissão específica nos primórdios da política industrial no país, havia apenas uma única fabricante de veículos (montadora) instalada localmente²⁷, a FNM, uma empresa estatal, resultado de um projeto frustrado de uma fabricante de aviões para a Segunda Guerra Mundial, mas que se transformou em uma indústria automotiva com o fim do conflito (RAMALHO, 1997).

A preferência das montadoras estrangeiras era a de produção em seu território de origem e exportação para os países periféricos. No período, havia ainda um processo mundial de centralização das produtoras automotivas, como no caso estadunidense em que três montadoras (Ford, GM e Chrysler) detinham 95% do mercado norte-americano em 1955. Esse processo de centralização resultou em uma intensificação na competição pelos mercados internacionais e o Brasil era o maior mercado da América Latina, representando 25% dele em 1955 (SHAPIRO, 1997).

Mas, mesmo com as restrições de importação vigentes e a competição pelo mercado internacional entre oligopólios, as empresas estrangeiras instaladas e as que se instalaram no período continuaram somente com a montagem de itens importados de suas matrizes. Em outras palavras, no início da década de 1950, a indústria

²⁶ Ao facilitar a entrada de capitais estrangeiros, a Instrução 113 da Sumoc teve entre seus efeitos a alteração do equilíbrio social e político existente. A fração de classe da burguesia industrial nacional foi desfavorecida em relação aos capitais estrangeiros (MARINI, [1969] 2017).

²⁷ A General Motors e a Ford produziam CKD há mais de duas décadas. Portanto, quando é mencionado fabricação, entende-se que os projetos CKD e SKD não estão incluídos, pois a operação é majoritariamente de importação.

automotiva brasileira era composta por montadoras estrangeiras que importavam kits completos (CKD) ou parcialmente montados (SKD) e havia também uma parcela da indústria de componentes nacionais, que abrangia em torno de 30% do conteúdo dos veículos. Era uma estrutura industrial rudimentar para um mercado interno com potencial de crescimento (SHAPIRO, 1997).

As mudanças que criariam as bases para a instalação de um setor produtivo nacional ocorreram somente no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), quando se tomaram medidas para modificar a indisposição das montadoras estrangeiras a produzirem localmente. Através de decretos presidenciais, o presidente recém-eleito criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), como parte de seu Plano de Metas. O plano era um incentivo à industrialização, com destaque para a indústria automotiva, sendo que “o procedimento básico foi o de fechar efetivamente o mercado para a importação através da fixação da taxa de câmbio e do racionamento cambial para produtos automotivos” (SHAPIRO, 1997, p. 32). As montadoras estrangeiras, que eram propensas à importação, encontraram-se no dilema: para participar do mercado brasileiro seria necessário instalar uma produção local.

Adicionalmente, através das Instruções 127 e 128 de 1956 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) houve a proteção do mercado de autopeças com a exigência de índices de nacionalização dos automóveis produzidos. O governo federal determinava que, até 1961, os veículos deveriam ser produzidos com 95% em peso com peças nacionais (GATTÁS, 1981). Impedidas de importar, as montadoras foram coagidas a:

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

Ou seja, o governo restringiu a importação de veículos e peças automotivas, de modo que, em 1960, os automóveis montados no país deveriam ter um índice de nacionalização de suas partes de 95% em peso. Em contrapartida, haveria

concessões de créditos cambiais para equipamentos importados e, também, fontes de financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Esse plano de desenvolvimento industrial automotivo era tido como central no governo Kubitschek pois, além do automóvel ser considerado um símbolo do desenvolvimento, acreditava-se que o setor de montadoras automotivas atrairia outros capitais externos e tecnologias. O plano contemplava o alcance das metas dentro do período de governo, com a premissa de que, tendo sido realizados massivos investimentos estrangeiros, a indústria instalada dificilmente viria a ser desmantelada (SHAPIRO, 1997).

Dezoito empresas estrangeiras submeteram projetos ao GEIA, das quais 11 implantaram seus planos. A quantidade de projetos e novas instalações superava a previsão de demanda do mercado nacional, fortalecendo o argumento de que havia uma competição internacional entre os oligopólios. Ainda assim, o plano não foi suficiente para atrair uma fábrica de carros de nenhuma das três maiores indústrias automotivas estadunidenses (SHAPIRO, 1997).

O GEIA defendia as montadoras que já tinham instalações no país, entendendo que elas seriam beneficiadas pelas estruturas existentes e, também, pressupunha que os preços dos veículos seriam mediados pela competição entre os oligopólios, mesmo com a proteção cambial²⁸ (SHAPIRO, 1997).

No entanto, como todos os projetos que foram submetidos em conformidade com as restrições acabaram sendo aceitos, teve-se como resultado uma capacidade projetada maior que a demanda esperada. Além disso, o preço dos veículos persistiu em valores altos, contradizendo a previsão de que a concorrência os faria baixar, ampliando o acesso (SHAPIRO, 1997).

A despeito dessas dificuldades, a maior das preocupações era em relação aos projetos de carros de passeio, considerados como símbolo da indústria avançada. Não havia projetos e a ausência da Ford e da GM era negativa para a opinião pública.

²⁸ Os incentivos governamentais à cadeia automotiva na década de 1950 favoreciam a entrada de capital estrangeiro em consentimento com frações da classe burguesa industrial vinculada à indústria de autopeças: “As novas políticas institucionais de incentivos e de restrições às importações, durante a década de 1950 no Brasil, para a afirmação industrializante nacional, em setores como o automobilístico, expressaram os interesses e pressões classistas na constituição de um Estado capitalista e nacional. Dessa forma, os novos arranjos institucionais, sem ignorar as controvérsias entre representantes de órgãos governamentais e frações de classes sociais, foram adotados e defendidos não contra o capital estrangeiro, e sim de forma favorável à articulação com o capital nacional” (TEIXEIRA, 2016, p. 129).

Ao final de 1960, os projetos de veículos aprovados pelo GEIA foram: o carro JK, em uma parceria da Alfa Romeo italiana e a Fábrica Nacional de Motores (FNM) brasileira; a francesa Simca, que, em um conluio com o presidente Juscelino Kubitschek, conseguiu aprovação do GEIA, com condições melhores que as demais fabricantes; e o Fusca da alemã Volkswagen, que, visto inicialmente com desconfiança por parte da população, se tornou líder de mercado em poucos anos (SHAPIRO, 1997).

A Ford, que já possuía instalações altamente lucrativas no país antes do plano, se adequou apenas para a fabricação de caminhões. Parte de sua adequação foi o envio de maquinário obsoleto de outras plantas. Como dominava o mercado antes da década de 1950, tinha prestígio junto ao governo, mas em seus projetos desconsiderava as restrições impostas pelo GEIA e não teve projeto de carro de passeio aprovado. Ela viria a se instalar com fabricação de carros, após 1964, quando o governo militar foi receptivo ao capital estrangeiro, mas já havia perdido o mercado para o Volkswagen Fusca, que detinha, em 1968, 80% de participação nas vendas de veículos de passeio (SHAPIRO, 1997). Mesmo sem a participação da Ford e das outras duas grandes estadunidenses, GM e Chrysler, a convergência dos interesses do Estado com os interesses da indústria estrangeira resultou que:

Em 1961 foram investidos 156 milhões de dólares na importação de equipamentos industriais, além de investimentos feitos em moeda local. Naquele ano, a produção de veículos atingiu 145 mil unidades, com uma participação média de componentes nacionais de 93% por peso e 87% por valor (SHAPIRO, 1997, p. 24).

No início da década de 1960, as empresas recém-instaladas encontraram uma demanda reprimida que não se efetivou. Com a inflação do período, as montadoras acusaram as autopeças nacionais “de abuso nos preços responsabilizando os fornecedores pelo alto custo da produção” (ADDIS, 1997, p. 140). Progressivamente, a supervisão estatal do setor deixou de existir e os fornecedores nacionais enfrentaram dificuldades que se agravaram com o golpe militar, pois o novo governo mostrava-se favorável ao capital estrangeiro. A relação horizontal de cooperação entre autopeças nacionais e montadoras multinacionais se deteriorou com a fusão de montadoras, a redução dos índices de nacionalização de peças do automóvel e a integração vertical de parte dos fornecedores pelas montadoras (ADDIS, 1997).

Com o golpe de 1964 e o programa de austeridade militar, houve queda na demanda ainda maior. As empresas menos sólidas não sobreviveram e o mercado nacional ficou estruturado em oito empresas, todas de capital estrangeiro. A partir de 1968, as demandas retomam o crescimento:

O recém-estruturado setor conduziu o chamado milagre econômico de 1968 a 1973, crescendo a taxas de 20% ao ano [...]. A concentração de renda e os novos instrumentos de crédito ao consumidor provocaram a explosão da demanda; a compressão dos salários e a repressão dos sindicatos determinaram a redução do custo do trabalho. Para assegurar uma certa disciplina de preços sobre um oligopólio cada vez mais concentrado. Os militares puderam recorrer a um instrumento que outrora havia faltado ao GEIA – o controle de preços (SHAPIRO, 1997, p. 65).

Nesse período, quando o mercado já estava testado e seu potencial de crescimento comprovado, coincidindo com a investida política contra o trabalho e a favor dos lucros das empresas estrangeiras, as gigantes estadunidenses se instalaram no Brasil.

A partir de 1967, houve uma tendência de concentração do setor de montadoras de veículos, que consolidou a posição da Volkswagen, Ford e GM. A Fiat se instalou em Betim, no estado de Minas Gerais, em 1973, e com as três fabricantes compôs o grupo das quatro produtoras de automóveis no país que dominariam o mercado até sua abertura na década de 1990 (TORRES, 2011).

O que se observou no setor automotivo no período militar é que a concentração de capitais foi intensificada pelas condições criadas e garantidas pelo Estado brasileiro, favorecendo os capitais estrangeiros frente ao capital nacional. Em outras palavras, a fração de classe burguesa industrial nacional, mais vinculada à indústria de autopeças, perdeu espaço político para uma fração de classe burguesa de multinacionais estrangeiras (TEIXEIRA, 2016).

De qualquer modo, desde o final da década de 1950 até o início da década de 1970, houve a consolidação de uma indústria de autopeças nacional e a migração de montadoras estrangeiras, situações marcadas pela necessidade do oligopólio internacional de expandir seu mercado e por políticas de incentivo à instalação de indústrias no país.

Desde sua instalação, a indústria automotiva foi sempre um meio eficiente de atender, por um lado, às necessidades expansionistas do capital oligopólico internacional e, por outro, às de inserção mundial periférica das elites

brasileiras nas mudanças em curso no processo de acumulação do capital. Dada essa articulação de interesses, seus dois setores, autopeças e montadoras, foram sendo incentivados de diferentes formas pelo Estado (PINTO, 2011a, p. 58).

A necessidade de expansão do oligopólio se revelou na vinda das montadoras multinacionais ao país em bando. O Brasil tinha um potencial de crescimento atrativo e crescia a taxas de seis por cento anualmente. Mesmo assim, inicialmente, as empresas estrangeiras se posicionaram para exportarem de seus países de origem. Quando as restrições de conteúdo nacional foram relaxadas, após o golpe militar, o ímpeto pela importação voltou a ocorrer, fragilizando as autopeças nacionais.

Nesse cenário, o setor de autopeças nacional ficou em desvantagem e encontrou uma solução alternativa: a formação de cartéis. O cartel se iniciou pela obrigação imposta pelo Estado das empresas apresentarem informações relativas aos seus custos – como parte do plano governamental de contenção da inflação ocorrida na década de 1960. Para conseguir tais informações, o governo solicitou a colaboração dos sindicatos empresariais – o Sindipeças, no caso do setor de autopeças. O Sindipeças encorajava as empresas a formarem cartéis, concordando sobre preços mínimos e prazos de pagamento, permitindo a imposição de preços mais altos às montadoras (ADDIS, 1997).

Em relação à migração das montadoras, ainda que houvesse a possibilidade da vinda destas ocorrer em outro momento em ritmo incremental, foram os incentivos públicos que preponderaram. Dentre estas, a principal foi o fechamento do mercado para produtos similares importados. Ao GEIA, pode-se creditar os altos índices de nacionalização atingidos, tendo impedido, por exemplo, que a Ford impusesse suas próprias condições.

A década de 1970 foi marcada por grande expansão da produção de veículos no país, mas foi sucedida por uma queda na década de 1980, oriunda das crises do petróleo e das dívidas dos países em desenvolvimento. Um destaque do período foi o desenvolvimento do etanol como combustível automotivo (TORRES, 2011).

Ao final do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), em 1979, retoma-se o protecionismo e a supervisão estatal, proibindo-se a integração vertical das montadoras e limitando as importações. Com a proteção do Estado, coube às autopeças somente administrar a competição entre as empresas e buscar padrões

internacionais de qualidade: “as autopeças cartelizadas tornaram-se, então, surpreendentemente, fortes empresas exportadoras” (ADDIS, 1997, p. 144).

A relação do Estado com o setor de montadoras automotivas desempenhou um papel central na sua configuração, seja pelo grau de abertura do mercado, em determinados momentos em defesa dos fornecedores nacionais (em outros não), seja pela afinidade com as montadoras estrangeiras, o que permitiu formarem-se relações de longo prazo com o governo. As montadoras estrangeiras foram beneficiadas continuamente com os incentivos públicos. Recapitulando as teses da teoria marxista da dependência, tais incentivos às multinacionais persistem ao longo da história da indústria brasileira como pilar de manutenção da dependência, por muitas vezes, transferindo recursos públicos aos cofres das empresas estrangeiras sediadas em seus países de origem – o que se nominou como os velhos interesses das multinacionais estrangeiras, as montadoras.

Depois de 30 anos de transformação e dinamismo, a década de 1980 foi nominada como a década perdida para a economia brasileira. Nas montadoras automotivas não foi diferente:

Enquanto as matrizes corriam atrás da implantação de novas técnicas produtivas, assimilando e adaptando as técnicas de *lean production* e de automação industrial com as tecnologias de informação e comunicação para aumentar a produtividade, e com isso, competir com as empresas japonesas, as filiais brasileiras lutavam para sobreviver, operando com grande capacidade ociosa e baixa expectativa de crescimento das vendas (TORRES, 2011, p. 93).

As consequências foram uma defasagem competitiva dos produtos nacionais em relação aos importados e um baixo crescimento interno, resultante da inflação e recessão. Mesmo assim, o país se transformou em uma das maiores indústrias automotivas do mundo, e o setor alcançou proporções relevantes na economia nacional: em 1993, o setor representava 20% do PIB Industrial e 7% do PIB total (COMIN, 1998). Ainda que tais cifras não se equivalessem em termos de emprego, em 1990 o setor representava 1,47% do emprego industrial,

sem dúvida, são as excepcionais dimensões econômicas do setor que explicam, ao menos em parte, o grande poder de influência dos agentes líderes da cadeia – as montadoras – sobre as definições da política industrial (COMIN, 1998, p. 25).

Esse poder das montadoras frente ao governo se tornaria evidente a partir de 1994. Porém, antes, é preciso se ater a duas experiências que marcaram a história da indústria automotiva nacional e do sindicalismo brasileiro: as duas Câmaras Setoriais. O contexto em que elas surgem é o da eleição democrática do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992).

A partir de 1990, então, inicia-se uma mudança estrutural na economia brasileira de abertura comercial, desregulamentação e privatizações. Até 1989, a indústria nacional era fechada à concorrência externa, através das políticas restritivas de importações. A reforma tarifária de 1991 simboliza a abertura comercial do período: a tarifa média de importação passa de 41%, em 1988, atingindo 12,6%, em 1996. No setor das empresas montadoras automotivas, esta política tarifária foi ainda mais vigorosa: em 1990 era de 85% e, em 1994, atinge 34,3%. Somado a esta abertura, o governo Collor tornou livre a importação de carros, que anteriormente estava sujeita a outras restrições não tarifárias (COMIN, 1998).

Essa abertura expôs a indústria automotiva nacional à competição internacional, confrontando-a em relação ao seu atrasado estágio de modernização. As consequências de curto prazo foram o fechamento de fábricas e, também, massivas demissões. Esse cenário fragilizava o setor automotivo brasileiro e, como seqüela, o movimento sindical dos trabalhadores do setor. Diante de tal cenário,

[...] os trabalhadores assalariados perdem sua importância econômica e não conseguem reagir através de seus movimentos sindicais, que perdem filiados, influência política, legitimidade e combatividade. Considerando-se incapazes de propor uma saída coletiva a esse contexto desfavorável, os sindicatos passam a buscar soluções pontuais, de abrangência restrita (GALVÃO, 1998, p. 92).

O sindicalismo brasileiro, tendo os trabalhadores do setor automotivo com elevado grau de relevância, tem uma história de movimento reivindicativo e político, que foi fundamental na luta contra a ditadura militar e contribuiu para a ampliação de direitos sociais. No entanto, na década de 1990, a organização sindical se fragilizou e houve um movimento de mudança de postura, notadamente da Central Única dos Trabalhadores (CUT). A organização abandonou as ações grevistas predominantes das décadas anteriores (pautadas no conceito de uma sociedade dividida entre trabalhadores e capitalistas) e passou a adotar uma postura propositiva, de colaboração nas elaborações de políticas industriais (BOITO, 1999).

Um fator que pressionava a CUT foi o surgimento de uma central sindical rival, a Força Sindical, uma organização afeita ao neoliberalismo. A preocupação da CUT com a desindustrialização vigente, com a possibilidade de ser substituída nos fóruns de discussão de política industrial pela Força Sindical, além do histórico de perdas salariais acumuladas, influíram em sua mudança de posicionamento, para a atuação propositiva (BOITO, 1999).

Nesse contexto é que ocorreram as Câmaras Setoriais, que foram fóruns de elaboração de políticas industriais setoriais inéditos na história nacional: uma negociação entre Estado, sindicatos de trabalhadores e empresas. Ao envolver os sindicatos, permitia-se que os trabalhadores participassem da discussão quanto ao futuro do setor, ampliando a negociação capital-trabalho para além dos meios convencionais. Ou seja, o Estado se revestiu de um papel de mediador entre os interesses empresariais e dos trabalhadores, transformando a política direcionada ao setor em um pacto de compromissos da parte privada com uma prometida pacificação sindical.

Partindo das discussões da relação entre o Estado e a indústria apresentadas no capítulo anterior, isto é, entendendo que o Estado se reveste do papel de representante do povo-nação, enquanto na prática assume os interesses das frações de classe que compõem o bloco de poder, caberia questionar como um fórum como as Câmaras Setoriais seria possível de se efetivar na dinâmica do Estado capitalista. De outra forma, a pergunta que surge é: por que o bloco de poder, um bloco de uma fração de classe burguesa, aceitaria que a quintessência do capitalismo, o lucro, fosse negociado com a classe trabalhadora? Sem a pretensão de aprofundar a discussão sobre desenvolvimento e a importância das Câmaras Setoriais na história do setor, adianta-se que sua existência foi breve e que em pouco tempo a indústria automotiva recompôs as condições capitalistas anteriores, como se apresentará a seguir.

Politicamente, o apoio dos sindicatos às Câmaras Setoriais foi uma tentativa de mudar a política econômica sem modificar o bloco no poder:

A facilidade com que Ciro Gomes, como ministro da Fazenda do governo Itamar e, depois dele, o governo FHC desmontaram as câmaras setoriais, evidencia o irrealismo de se pretender democratizar o processo decisório sob o atual bloco no poder e, ainda mais, em aliança com a fração hegemônica (BOITO JR., 1999, p. 173).

Na indústria automotiva foram estabelecidos dois acordos setoriais automotivos entre trabalhadores, empresas e Estado, em 1992 e 1993. As tentativas anteriores, iniciadas ainda no governo do presidente José Sarney (1985-1990), em 1989, foram feitas através de câmaras setoriais e grupos setoriais que tinham como objetivo primário a discussão e o controle de preços. Foi a partir dessas primeiras iniciativas que o debate se direcionou para indicadores de qualidade, competitividade e capacitação tecnológica do setor. O primeiro Acordo Setorial Automotivo seria publicado, então, em março de 1992, contendo: redução de alíquotas; redução de margens de lucro das montadoras, das fornecedoras de autopeças e das revendas; e correção salarial e manutenção do nível de emprego (COMIN, 1998).

Além dessas medidas, foram traçados também estímulos através de créditos ao consumidor e às empresas. Os grupos de trabalho formados após o primeiro acordo centravam suas discussões na reativação do mercado interno, mas também em temas como: pesquisa em qualidade e produtividades; alíquotas diferenciadas conforme tecnologia de cada veículo; e discussões das relações capital-trabalho, tal como horas extras, contrato coletivo de trabalho e novos esquemas de remuneração (COMIN, 1998).

Esse primeiro acordo foi selado com vigência de três meses. Na sua renovação houve conflito entre as partes, pois as empresas não queriam vincular os aumentos salariais ao acordo coletivo dos metalúrgicos. A saída encontrada pelas empresas foi a divisão do setor metalúrgico em cinco grupos, e a aplicação do acordo setorial seria para apenas um dos grupos, isto é, para uma parcela dos trabalhadores metalúrgicos, somente os vinculados às montadoras. Dessa maneira, o sindicato dos metalúrgicos foi fragmentado em cinco grupos de trabalhadores, com diferenças de negociação entre eles. O desafio para o sindicato era conseguir acordos primeiramente com as montadoras e posteriormente com os demais setores, seguindo as mesmas condições dos primeiros (GALVÃO, 1999).

No entanto, uma consequência dessa divisão foi a fragmentação da ação sindical. Por exemplo, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC) participava de quatro câmaras: a automotiva, a de bens de capital, a de eletrodoméstico e a de tratores. Enquanto no setor automotivo o sindicato conseguiu manter os reajustes salariais e estabilidade de emprego temporariamente, nos demais não houve resultado efetivo. Em última instância, o sindicato passou de uma base única de

metalúrgicos para uma divisão entre trabalhadores de montadoras e de outros setores (GALVÃO, 1999).

Em fevereiro de 1993, após um período tumultuado pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, foi celebrado o Segundo Acordo Setorial Automotivo. Com uma participação sindical maior do que no acordo anterior, metas maiores foram lançadas nas três frentes que já eram contempladas: redução de impostos; redução de margens de lucro; e melhores condições trabalhistas.

As reduções de IPI e das margens de lucro implicaram reduções dos preços dos produtos da ordem de 9,54% para os veículos de mais de 100 HP [unidade de medida para potência, do inglês, Horse-Power], 9,75% para os de menos de 100 HP e de 10,22% para os com menos de 1000 cilindradas. Porém, com a ratificação parcial do acordo pelo Confaz [Conselho Nacional de Política Fazendária] em 25 de março, os preços caíram 21,44% nos veículos de até 1000 c.c. [cilindradas], 19,50% nos veículos com menos de 100 HP, e 19,08% nos veículos com mais de 100 HP. Somados aos resultados do acordo anterior, as reduções de preço foram da ordem de 40% em média, fato sem precedentes na indústria (COMIN, 1998, p. 46-47).

Além das medidas, novamente foram ampliadas as condições de crédito. Houve, também, aumento salarial no setor de montadoras de veículos, além da criação de novos empregos. O ponto de apoio desses resultados era a redução das alíquotas, porém, “o crescimento do mercado foi bem mais do que suficiente para compensar a perda da alíquota, gerando ganhos substanciais para o governo federal” (COMIN, 1998, p. 49).

No entanto, se o interesse em proteger o setor automotivo brasileiro da concorrência internacional foi a convergência entre as partes do acordo que o fizeram florescer, a permanente (e esquecida) divergência entre eles que o dissolveu. Os passos decisivos para a decadência da Câmara Setorial Automotiva foram dados pelo próprio Estado. O papel do Estado como mediador, procurando convergências entre classe burguesa e classe trabalhadora, foi efêmero, dando espaço para o que Poulantzas ([1968] 2019, p. 191) categorizava: “Estado existe como Estado das classes dominantes excluindo de seu seio a ‘luta’ de classes”.

Ainda assim, o curto período entre os dois acordos se configurou um momento único no desenvolvimento do setor automotivo nacional, de reestruturação industrial, paz nas relações capital-trabalho e decisivas contribuições do setor público. A erosão deste clima de harmonia se iniciou com um protocolo de intenções entre as

montadoras²⁹ e a Presidência da República, assumida pelo vice de Collor (que havia sofrido *impeachment*), Itamar Franco (1992-1994). O protocolo determinava uma alíquota simbólica de 0,1% sobre veículos com menos de 1.000 cilindradas, que ficou nominado como carro popular. Nesse patamar de alíquota, para que a arrecadação pública não caísse seria necessária uma produção e venda total de veículos seis vezes maior, representando, então, uma autêntica concessão fiscal. Além disto, não havia outra contrapartida exigida pelo governo às empresas que não fosse a manutenção dos preços (COMIN,1998).

O resultado do protocolo do carro popular foi uma discrepância de preços entre os carros populares e demais veículos, formando uma demanda de populares que não era possível ser atendida. Apesar de ter motivado uma demanda maior que a capacidade produtiva do país, a diferença latente entre este protocolo e os acordos anteriores no que tange à forma como foram elaborados é a de que o protocolo foi feito nos bastidores, em uma relação direta entre o empresariado e o governo, sem a participação dos sindicatos de trabalhadores.

A partir desse momento, o poder executivo federal adotou ações autônomas que reverberaram os pontos de discórdia entre as frações de classe, ameaçando o processo de reestruturação industrial do setor de montadoras automotivas. O consenso que antes unia o setor cedeu lugar ao dissenso, evidente em dois âmbitos: nas isenções fiscais estaduais e na relação capital-trabalho.

Enquanto as montadoras pleiteavam novas reduções tarifárias, os estados da federação resistiam à manutenção das isenções de impostos estaduais cedidos a elas. Com o aumento das divergências, montadoras e revendedoras reivindicavam recompor suas margens de lucro e os sindicatos reivindicavam aumentos reais de salários através da eclosão de inúmeras greves. Essas discordâncias marcaram a deterioração da Câmara Setorial Automotiva como um fórum de negociação entre as diferentes frações de classe do setor³⁰ (COMIN, 1998).

²⁹ As montadoras assumiram progressivamente, desde a década de 1950, o controle político da cadeia automotiva, tornando-se uma fração de classe da burguesia industrial com considerável poder político, dada a dimensão do setor na economia do país. A experiência pós-Câmaras Setoriais revela a proximidade dessa fração burguesa com o Estado e, também, chancela a perspectiva teórica de relacionamento entre Estado e indústria discutida no capítulo anterior.

³⁰ Partindo da definição proposta no capítulo anterior da relação capital-trabalho, não há surpresas no desfecho histórico das Câmaras Setoriais do setor automotivo. A surpresa é ter existido, na história de uma economia dependente, um acordo entre frações da classe trabalhadora e frações da classe

O resultado da experiência brasileira das Câmaras Setoriais pode ser simbolizado pela sua abrangência: das 26 câmaras projetadas, a CUT participou de 14 e apenas três chegaram a estabelecer um acordo com a classe trabalhadora. Desde 1995, no início do governo FHC, todas já estavam desativadas. No caso do setor automotivo, o ministro da Fazenda, Roberto Campos, do Governo Itamar, proibiu, em outubro de 1994, o reajuste mensal salarial proposto pela Câmara Setorial Automotiva. Os resultados desta última foram também desproporcionais, as montadoras aumentaram o faturamento em mais de 50% nos seus três anos de funcionamento e, quando a câmara foi desativada, as montadoras demitiram os trabalhadores – contrariando uma pauta reivindicada pela CUT. Em suma, as empresas e o governo estiveram na câmara enquanto era interesse. As montadoras foram as grandes beneficiárias (BOITO JR., 1999).

Uma consequência particular da experiência das câmaras foi que cada sindicato negociava com as empresas de seu setor, resultando em uma competição entre sindicatos de diferentes setores. Um exemplo foi a facilitação na Câmara Setorial Automotiva para as montadoras importarem equipamentos, isto é, foi acordado junto ao SMABC. A condição fragilizava o setor de máquinas e equipamentos nacionais. Ou seja, houve uma luta velada entre sindicatos, uma disputa que insulava os diferentes setores da classe trabalhadora. Os sindicatos passaram a se sentirem como partícipe de um setor e aceitavam então o argumento empresarial de que o setor precisava se modernizar para manter sua competitividade (BOITO JR., 1999).

Desde o acordo do carro popular, o governo tomou medidas que dissolveram as reestruturações dos dois acordos setoriais anteriores, em prol de uma estratégia de estabilização econômica adotada a partir de 1993. Tal estabilização utilizou como ação a indexação ao dólar estadunidense da moeda nacional, supervalorizando-a: “fixação irrealista da taxa de câmbio com mais de 20% acima do que se poderia considerar como uma taxa de equilíbrio” (COMIN, 1998, p. 89). Com isto, os produtos importados tinham vantagem frente aos produtos nacionais e houve uma maior oferta deles, com a intenção de conter a inflação.

burguesa que asseverava sobre redução de lucros e aumento de salários. Ainda que houvesse condições sócio-históricas para que os acordos fossem firmados, e mesmo que tenham sido efêmeros, a experiência das Câmaras Setoriais marcou a história do sindicalismo brasileiro.

Além disso, foram efetuadas reduções de impostos de importação para ajudar no combate à inflação, como, por exemplo, em setembro de 1994, quando o imposto de importação para veículos caiu de 35% para 20% e resultou neste mesmo mês em um crescimento de 179% das importações em relação ao mesmo mês do ano anterior. Outra atuação do governo no combate à inflação foram as medidas de incentivo ou restrição ao consumo, ora relaxando, ora restringindo o crédito (COMIN, 1998).

Em geral, o governo tomava medidas unilaterais em temas que atingiam diretamente a indústria automotiva, rompendo com compromissos acordados anteriormente, o que produziu a multiplicação dos conflitos de classe em seu interior. Exemplo de embate foi em 1995, quando o governo propôs um aumento de carga tributária para o setor de montadoras de veículos e fez os desentendimentos das diferentes frações de classe crescerem: montadoras discordaram publicamente do governo; trabalhadores foram contrários ao aumento de preço dos populares; e a reação dos consumidores também foi negativa (COMIN, 1998). O episódio evidenciou que a área econômica impunha ao setor novas regras, desconsiderando negociações prévias ou em curso:

Como reação a esta estratégia de política econômica, os demais agentes relevantes do complexo tornam-se também menos propensos à negociação, perseguindo cada vez mais orientações que priorizem seus interesses de curto prazo em detrimento dos compromissos de médio e longo prazos antes acertados. Montadoras reveem suas políticas de investimento, produção e importação. Os trabalhadores acirram suas disputas por ganhos materiais imediatos, ampliando o número de greves e prejudicando a produção. Os consumidores, em meio ao fogo cruzado, exacerbam seu comportamento especulativo, amplificando os desequilíbrios no mercado (COMIN, 1998, p. 69).

Os conflitos entre as diferentes frações de classe só foram amenizados a partir de 1995, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando foi promulgado o Regime Automotivo Brasileiro (RAB).

Portanto, a política industrial automotiva do início da década de 1990 ocorreu através dos acordos setoriais e de sua progressiva erosão até sua desconstituição. As alterações na política de comércio exterior e a tributação no âmbito das políticas econômicas foram o que mais afetaram a cadeia automotiva. Esta última se caracterizou por uma redução progressiva dos tributos: nos anos 1980 há uma redução de tarifas; em 1990 as alíquotas de imposto atingem o patamar de 40% do preço do produto – que em 1986 era de 88% (COMIN, 1998); em 1990 é criado uma

nova faixa de incidência para veículos até 1.000 cilindradas (nominados, posteriormente, como “carro popular”) como estímulo à oferta; e, em 1993, o IPI é praticamente eliminado do carro popular além da continuação de redução progressiva para os demais veículos.

Em resumo, a indústria automotiva brasileira se desenvolveu em saltos, contando com diferentes condições desde o começo do século XX. Em seu início, ela se desenvolveu substituindo as importações, acompanhando um movimento que se assemelhava aos primeiros passos da industrialização das economias latino-americanas mais avançadas nesse processo, como um todo. No entanto, pela sua importância na balança comercial brasileira, ela recebeu estímulos específicos, mais marcadamente a partir da década de 1950.

Os incentivos públicos tiveram papel central na estruturação da cadeia, mas não ocorreram de forma isolada: a migração de indústrias montadoras contou com o interesse das empresas estrangeiras em atuar num mercado local crescente e na necessidade de expandirem seu capital. Em discussões anteriores, mostrou-se que este movimento não foi uma eventualidade, mas ocorreu de maneira ampla como dinâmica da industrialização brasileira. Na cadeia automotiva, as montadoras são as representantes multinacionais que migraram em busca de condições lucrativas financiadas pelos Estados que as recebem. A teoria marxista da dependência pontua os pilares de tais condições, entre os quais, a superexploração do trabalho. Os interesses das montadoras, de usufruir das condições lucrativas de produção em solo nacional com patrocínio do Estado, foram qualificados como os velhos interesses, presente no título deste trabalho.

Na década de 1960, há uma mudança drástica nos direcionamentos do governo, que optou por privilegiar o capital estrangeiro, em detrimento do capital nacional. A diferença de incentivo se revelou ao comparar o desenvolvimento das montadoras com as autopeças nacionais, que se valeram de cartéis para sobreviverem. Somente ao final da década de 1970 houve um alívio para estas empresas, em virtude de uma nova restrição às importações.

O mercado brasileiro permaneceria fechado até a década de 1990, quando, concomitante à retomada democrática, haveria uma abertura comercial que modificaria a cadeia como um todo. Em meio a uma instabilidade política e econômica, o país viveria uma experiência histórica, as Câmaras Setoriais. Um dos resultados das

câmaras foi ter incluído no debate da indústria automotiva a classe trabalhadora. Os dois acordos firmados foram promissores, mas findaram efemeramente quando o governo restringiu as negociações com a participação somente das montadoras, promulgando o protocolo do carro popular. Ainda que a experiência das câmaras tenha sido curta, ela foi um dos marcos de uma mudança de postura do sindicalismo brasileiro para uma atuação propositiva.

É nesse contexto que nasceu a política pública de incentivo à cadeia automotiva, o Regime Automotivo Brasileiro (RAB). Dada sua contemporaneidade e importância para compreender a realidade da indústria automotiva brasileira anterior ao Inovar-Auto, na continuidade deste capítulo será desenvolvido com mais profundidade o debate em seu entorno.

3.2 O REGIME AUTOMOTIVO DE 1995

Em 1996, o complexo automotivo nacional recebeu uma política industrial específica: o Regime Automotivo Brasileiro (RAB). As montadoras automotivas gozaram de isenções tributárias com a contrapartida de um plano de investimento e ampliação das exportações.

O RAB modificou a estrutura produtiva da cadeia automotiva brasileira em muitos aspectos, desde um fortalecimento das montadoras instaladas no país até uma aproximação das cadeias produtivas nacionais com as globais. É a fim de o compreender, que se inicia, a seguir, a discussão de seus aspectos constituintes e transformações que ocorreram ao longo do programa. Após, debate-se sobre alguns indicadores econômicos que caracterizam seus principais resultados para, por fim, pontuar uma significativa modificação da estrutura automotiva brasileira: a inserção do país nas cadeias globais de valor.

Em seus aspectos constituintes, o RAB não se limitou a fornecer incentivos tributários às montadoras automotivas, criou também uma proteção à indústria nacional com altas tarifas de importação – por exemplo, a importação de veículos foi taxada em 70%. Tal medida ocorreu antagonicamente à orientação dos governos da década de 1990, que até 1994 havia promovido um movimento de abertura comercial externa sem exigências de contrapartida. O maior conflito diplomático foi nas relações

comerciais entre Brasil e Argentina, ainda que o RAB tenha surgido como resposta ao deslocamento de investimentos automotivos para a Argentina. Ou seja, o RAB equiparou as vantagens e as restrições. O conflito foi resolvido excluindo os automóveis fabricados na Argentina do regime de quotas – que estabelecia uma quantidade limite de importações de veículos (COMIN, 1998).

A mesma resolução não se aplicou a outros países, que tiveram negociações mais prolongadas. A grande diferença tributária entre veículos nacionais e importados causou uma reação de fabricantes japoneses e coreanos, que questionaram o RAB na Organização Mundial do Comércio (OMC). O caso foi contornado estabelecendo uma alíquota reduzida de importação dentro de uma quota de quantidade máxima de veículos que cada fabricante poderia importar (COMIN, 1998).

De qualquer forma, com a renúncia fiscal para os automóveis produzidos nacionalmente, que chegava a 90% em alguns casos, as montadoras instaladas no país aderiram ao programa, e os conflitos diplomáticos evidenciaram que:

[...] os países industrializados estão cada vez menos tolerantes com políticas de atração de investimentos e dispõem agora de um instrumento, a OMC, que lhes dá amplo respaldo legal e diplomático para se contrapor a políticas do tipo do NRA [acrônimo usado pelo autor de “Novo Regime Automotivo”, que é o próprio RAB] (COMIN, 1998, p. 84).

Outra fonte de conflitos que existiu no RAB foi a assimetria de alíquotas dentro da cadeia automotiva: uma proteção às empresas montadoras e uma desproteção às do setor de autopeças. Estas últimas vivenciaram uma condição de desproteção devido às quedas nas alíquotas de importação e à sobrevalorização cambial do Real – a nova moeda nacional instituída desde 1994 (COMIN, 1998).

Atendendo às reivindicações das indústrias de autopeças nacionais, o Estado lançou quotas de importações de 50% do total da compra de cada item e liberou uma linha de crédito para reestruturação do setor. No entanto, apesar dessas mudanças, a desproteção quanto às importações enfraqueceu a formação de preços das autopeças frente às montadoras, resultando em uma incapacidade de repassar custos: “Seus custos, em média, subiram 41,4%, ou seja, mais do que o dobro de seus preços” (COMIN, 1998, p. 90).

Em contrapartida, as montadoras ampliaram seus preços e margens de lucratividade. Exemplo disto foi o aumento do preço do carro popular em duas vezes entre 1994 e 1996, o que representava uma ampliação das margens de lucros. O RAB:

[...] possibilitou uma recomposição das margens de rentabilidade das montadoras, que vinham se erodindo em toda a década, mas em especial quando da “farra dos importados”. Permitiu redução dos custos, elevação de preços, que agora se encontram bem acima daqueles praticados em outros países (COMIN, 1998, p. 93).

A despeito da capacidade de as montadoras arbitrarem elevações de preços, o RAB acarretava dispêndios de recursos públicos, seja no âmbito federal, pelas concessões tributárias do programa, ou no estadual e municipal, que foi palco de uma guerra fiscal no país para atrair os investimentos do setor.

[...] Quase todos, senão todos, os investimentos recentes da indústria automobilística vêm se beneficiando, de formas variadas, de uma imensa quantidade de isenções e benefícios que são custeados com receitas e patrimônios presentes ou futuros dos estados e municípios onde novas plantas são instaladas (COMIN, 1998, p. 95).

Há dois exemplos expressivos dessas isenções, a General Motors instalou um complexo produtivo em Gravataí, no Rio Grande do Sul, onde o governo gaúcho financiou 70% da instalação (COMIN, 1998).

Outro exemplo foi a Renault, que recebeu isenção tributária de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços) por quatro anos, de ISS (Imposto Sobre Serviços) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) por dez anos; e o estado do Paraná participou como investidor, com uma cota de 40% do total investido (TORRES, 2011). Este último caso se revelou polêmico, pois houve sigilo de documentos. Uma possível causa para a falta de transparência foi porque o terreno cedido pelo município de São José dos Pinhais estava em Área de Preservação Ambiental, abrigando área de mananciais de abastecimento de água da região (PINTO, 2011b).

O governo federal não atuou contra a guerra fiscal e a incorporou ao RAB. Sua única ação foi acrescentar benefícios para instalação em regiões menos industrializadas do país, mas ela teve pouco investimento (COMIN, 1998).

Através de metas de investimento e de exportações, vinculando incentivos a objetivos precisos de investimentos, de produção e exportação, o RAB promoveu a

continuidade das expansões do setor das montadoras automotivas iniciadas pelas câmaras setoriais, rompendo, contudo, com a tradição de isenções e proteções por tempo indeterminado e sem contrapartidas. Ainda que tenha sido focado nas montadoras, a exigência de um nível mínimo de nacionalização de 60% garantiu a sobrevivência de uma parte da indústria de autopeças local (COMIN, 1998). Os resultados se refletiram nos investimentos, incluindo as quatro principais montadoras que já estavam no país e que juntas somaram 60% dos investimentos totais, mantendo suas posições no mercado em expansão:

De todo modo, são estes vultuosos investimentos, mais do que qualquer outro indicador, que provam que o complexo automobilístico no Brasil, e mais amplamente, no Mercosul, passa[va] por um novo ciclo de desenvolvimento, diferente dos anteriores e comparável em intensidade apenas ao período de implantação da indústria, nos anos 50 (COMIN, 1998, p. 107).

Ou seja, do ponto de vista industrial, o RAB provocou uma expansão das instalações no país, que resultou em uma melhora na balança comercial, reduzindo as importações de automóveis. Contudo, o modelo de elaboração de acordo tripartite vivenciado nas câmaras setoriais dava lugar às negociações diretas entre governo e montadoras. Para estas últimas, o programa teve amplas vantagens, enquanto, para os demais agentes, isso não aconteceu.

Antes do RAB havia uma migração das empresas da indústria automotiva para a Argentina, fossem montadoras ou autopeças, e este fator foi determinante no formato do regime e, também, foi a defesa dada pelo governo brasileiro junto a denúncia da OMC: unificar os regimes dentro do bloco do Mercosul.

Há também um outro fator que caracterizou o RAB: as marcas já estabelecidas no país tinham vantagens sobre as demais marcas, igualmente oligopólicas em nível mundial, mas que não tinham penetração no mercado nacional até então. As vantagens usufruídas pelas montadoras que já estavam instaladas no país foram: articulação entre mercado interno e externo, produzindo veículos de baixa gama internamente e importando os de luxo; reforço do poder de mercado pelas barreiras de entrada de importados; ampliação do poder de barganha frente aos fornecedores e consumidores e, principalmente, à indústria de autopeças nacional (COMIN, 1998).

O RAB provocou um conjunto de mudanças com a ampliação simultânea de produção, vendas, exportações, importações e investimentos em uma nova fase de desenvolvimento da cadeia automotiva no Brasil.

Na década de 1990, o investimento direto externo cresceu motivado pelo aumento de demanda, mas também pela existência de uma força de trabalho barata e uma base de fornecedores de partes e peças. Somado a isto, houve o aumento do mercado pela inserção do país no bloco do Mercosul, ou seja, o mercado de consumo para as plantas que se instalassem no país deixaria de ser apenas o mercado brasileiro. Com um crescimento anual de 10% na produção de veículos, o país passou a compor o bloco dos maiores produtores de veículos do mundo (COMIN, 1998).

O crescimento da produção no período foi acompanhado pelo crescimento do próprio mercado interno, cujas vendas representavam três quartos de toda a produção:

Assim sendo, é o forte crescimento dos mercados de consumo final, a saber, automóveis de passeio e de uso misto mais os comerciais leves, que explica a ampliação da produção como um todo, dada a importância destes segmentos em termos de unidades produzidas (COMIN, 1998, p. 120).

Em outros termos, o crescimento de 52% da demanda interna de veículos explica o crescimento de 49% na produção na década de 1990, em comparação com a década anterior. Foi um período que o mercado interno do Brasil foi um dos que mais cresceu mundialmente, tendo um dinamismo comparado ao da Ásia, excluindo o Japão (COMIN, 1998).

O início desse crescimento de mercado interno se deu nos acordos setoriais automotivos já mencionados na seção anterior, com maior ênfase no segundo acordo, quando as vendas internas de veículos de passeio passam do patamar de 50 mil unidades mensais (que se mantinha desde a década de 1980) para 77 mil em fevereiro de 1993. A produção no período foi 63% maior. Outro fenômeno que ocorreu no período foi a participação dos carros populares, passando de patamares abaixo de 5% para quase dois terços do mercado em 1997. Portanto, o crescimento da indústria automotiva se deu pelo crescimento da economia e após o segundo acordo setorial, incluindo o acordo do carro popular (COMIN, 1998).

Quanto às exportações, pode-se falar de um aumento no período, em conjunto com a expansão das importações de componentes, peças, insumos e

máquinas. O RAB protegeu as montadoras de importações de veículos e incentivou para que elas exportassem. A mesma proteção não ocorreu em outros setores, como o de autopeças. Na década de 1990 houve uma abertura comercial para importações que representou o triplo das importações de produtos industrializados. Este aumento foi acentuado na indústria de bens de capitais, máquinas e equipamentos. A proporção entre importados e nacionais atingiu 50%. Nas autopeças, a importação passou de 6% no começo da década para patamares superiores a 25% do consumo total (COMIN, 1998). No momento de abertura, as montadoras instaladas se firmaram pois encontraram condições vantajosas:

Estes impactos do novo regime e que parecem ser os mais importantes para explicar a lógica da nova política: nada poderia ser mais adequado aos interesses das montadoras do que estas regras. Elas permitem importações em condições razoáveis de tributação, viabilizando uma estratégia de complementação de *mix* de produtos com relação àqueles produzidos localmente. Por outro lado, criam enormes desvantagens para as outras marcas, gerando uma espécie de “reserva de mercado” para seus carros importados. É por este motivo que se pode dizer que o novo regime foi feito preponderantemente em função destes interesses (COMIN, 1998, p. 141).

As exportações do setor de montadoras de veículos com plantas instaladas no Brasil ocorreram preponderantemente dentro do bloco do Mercosul: em 1996, 69% das exportações foram para a Argentina. O fluxo dentro do bloco cresceu quatro vezes entre 1990 e 1996. A mesma proporção, quatro vezes, se observou no crescimento das importações do bloco com outras regiões, enquanto o crescimento das exportações para fora do bloco foi de 40%, “em resumo, os grandes traços do desenvolvimento do Mercosul são o fortalecimento do comércio interno ao bloco, assim como o impulso forte ao desequilíbrio comercial com as demais zonas” (COMIN, 1998, p. 142).

Dentro do Mercosul, a relação em destaque foi a de Brasil e Argentina, que corresponderam a 95% das exportações internas. O comércio bilateral entre as duas nações cresceu cinco vezes na década de 1990. Ou seja, o crescimento das exportações de veículos por parte do Brasil ocorreu devido à formação do mercado regional. Para a Argentina, os resultados do mercado regional também proporcionaram um aumento de exportações, visto que, entre 1990 e 1994, 75% a 80% das exportações de veículos oriundos da Argentina eram destinadas ao mercado brasileiro (COMIN, 1998).

Logo, o Mercosul, ainda que mantivesse um bloco importador, apresentou uma forte dinâmica de comércio interna entre os países membros. O fluxo comercial da indústria automotiva fez parte desta lógica. O mercado interno brasileiro, por exemplo, se converteu em mercado regional e, assim, montadoras de atuação global se instalaram no país (assim como na Argentina) orientadas a este mercado crescente e dinâmico (COMIN, 1998).

O RAB se revelou, dadas as suas características, como uma política fundamentalmente promotora dos interesses das montadoras, incorporando, inclusive, uma guerra fiscal interna entre estados da federação e mesmo entre municípios pela atração de investimentos diretos de empresas multinacionais cuja capacidade financeira chegava a superar a destes próprios entes públicos. Mas as montadoras não foram as únicas impactadas pelo programa. A reestruturação da indústria automotiva promovida pelo RAB resultou em diferenças significativas também para os trabalhadores e para as autopeças.

Quanto aos trabalhadores, os acordos setoriais anteriores conservaram os salários no setor de montadoras de veículos, mas tal conquista foi efêmera visto que os salários foram achatados nos anos seguintes com o desenrolar do RAB. O número de empregos também sofreu redução: entre 1980 e 1996, houve a redução de 20% do número de trabalhadores/as empregados/as no complexo automotivo. Considerando o crescimento do setor no período, conclui-se que houve um distanciamento entre o crescimento da produção e o do emprego. De outro modo, o aumento da produção não resultou em aumento proporcional de emprego, indicando que houve crescimento da produtividade por trabalhador – que, de 1990 a 1996, foi de 81% (COMIN, 1998). Assim sendo, os trabalhadores:

[...] nada ganharam com a reestruturação dos anos 90. Nem mesmo a estabilização econômica permitiu uma recuperação dos patamares dos anos 80, outro período bastante negativo. Mas no período de vigência das câmaras setoriais, eles ao menos foram capazes de estancar as perdas, de renda e de emprego. Foram capazes, por um curto período, de opinar sobre o curso da indústria, evitar que seu desenvolvimento se fizesse contra seus interesses (COMIN, 1998, p. 184).

A produtividade medida pela relação entre valor adicionado por pessoal ocupado mostra que o setor de montadoras de veículos se tornou mais produtivo que o setor de autopeças. No período de 1996 a 2008, essa relação cresceu na fabricação

de veículos e foi reduzida nos demais setores da cadeia. Paralelamente, a distribuição da renda ao longo da cadeia também se tornou desigual. A maior retração salarial observada foi nas autopeças. Em outras palavras, apesar do aumento do emprego na cadeia do período de 1998-2008, houve redução do gasto real com pessoal, sendo que no setor de autopeças houve a maior retração salarial (TORRES, 2011).

Quanto às montadoras, houve um rápido crescimento do setor entre 1990 e 1996: o volume de vendas foi triplicado; o faturamento do segmento de carros de passeio e comerciais leves também foi triplicado; e as multinacionais que já estavam instaladas no país cresceram mais que o conjunto da economia nacional (COMIN, 1998).

A reestruturação da cadeia promovida pelo RAB tornou as montadoras as maiores empresas em geração de valor na cadeia automotiva. Ao se relacionar a geração de valor com o número de empresas do setor, tem-se que a fabricação de veículos tinha valor adicionado por número de empresa 11 vezes maior que as fabricantes de autopeças: “estes resultados mostram uma grande desigualdade na distribuição da renda (das empresas) entre os diferentes setores. [...] A indústria automobilística é formada por poucos fabricantes de veículos e uma grande gama de fornecedores” (TORRES, 2011, p. 133).

Essa gama de fornecedores, que é nominada como setor de autopeças, recebeu do RAB um desincentivo, ou seja, enquanto as montadoras tiveram proteção de mercado e isenções tributárias, para as autopeças as barreiras do mercado interno ao exterior foram abertas, facilitando que as montadoras importassem parte considerável de seus insumos. Coincidentemente, foi nas autopeças que houve a maior retração salarial. Também quando se comparam as atividades inovativas do setor em períodos posteriores, observa-se um esforço três vezes menor em atividades de desenvolvimento que as montadoras. As hipóteses para este comportamento são assim arroladas por Torres (2011, p. 123):

[...] a primeira é a de que o esforço inovativo realizado em setores como o de autopeças tenha servido apenas para atender as novas requisições técnicas das montadoras, o que é menos provável, pois significaria dizer que praticamente não houve modernização nesses setores; e a outra, de que houve um aumento da produtividade física (unidades produzidas por trabalhador) concomitantemente com a redução do preço de venda, reduzindo-se assim a margem de lucro ou o valor adicionado, o que explicaria a manutenção ou mesmo diminuição da produtividade, medida pela relação valor adicionado por pessoal ocupado.

Ou seja, enquanto as montadoras cresceram sustentadas pela produtividade, as fornecedoras de autopeças cresceram com perda de produtividade, ainda que algumas fornecedoras possam ter experimentado ganho de produtividade.

O quadro do setor se completa com a redução do faturamento das autopeças nacionais entre 1994 e 2009. Mesmo tendo sido mantida a proporção do número de empresas nacionais em relação ao total, a proporção do faturamento das empresas de capital estrangeiro cresceu vertiginosamente. Em 1994, o faturamento das estrangeiras representava 47,6% do total do setor e, em 2009, as estrangeiras passaram a representar 71% do total (TORRES, 2011). Com base nesses dados, pode-se inferir que

[...] as empresas estrangeiras foram capazes de contestar a participação de mercado de firmas nacionais, concentrando o faturamento em pouco mais de um terço das empresas no segmento de produção de autopeças (TORRES, 2011, p. 139).

Portanto, houve um processo de desnacionalização do setor de autopeças. As empresas locais estavam descapitalizadas, sem poder de barganha e com pouca influência nas decisões governamentais. As empresas estrangeiras eram predominantemente originárias dos países desenvolvidos que construíram plantas industriais ou adquiriram empresas nacionais. As montadoras tiveram papel ativo nesta desnacionalização, influenciando fornecedores de seus países de origem a se instalarem no Brasil: “o setor de autopeças efetivamente brasileiro, com raras exceções, ficou reduzido a uma massa de pequenas e médias firmas que lutam nas franjas da hierarquização promovida pelas sistemistas transnacionais” (PINTO, 2011a, p. 68).

As sistemistas transnacionais são empresas de autopeças que desenvolvem e fornecem sistemas completos (freios, injeção eletrônica, itens de segurança veicular, entre outros) às montadoras, um fenômeno global que está presente na indústria automotiva desde as décadas de 1970 e 1980, mas que se fortaleceu no Brasil a partir do RAB. Desde as décadas de 1980 e 1990, as montadoras iniciaram um movimento de transferência da produção de itens, como motores, transmissão, assentos, pneus e baterias, para empresas de diferentes tamanhos e especialidades, situadas em pontos distintos da cadeia automotiva, formando-se uma espécie de hierarquia de

fornecimento. Essas mudanças trazem três tendências: produzir (instalar plantas) onde se vende; projetar veículos que compartilham determinados itens, podendo ser customizados em outros (plataformas); e utilizar-se de plataformas globais (adaptáveis a muitos mercados). Dessa transformação emergem, também, os grandes grupos fornecedoras globais (TORRES, 2011).

Os fornecedores globais são empresas que têm preferências de fornecimento – em geral vinculadas à capacidade tecnológica e de atuação produtiva, mas também podem ser fruto de acordos comerciais – e sua relação com as montadoras geralmente envolve também a parceria na concepção de novos projetos. Anteriormente, era comum o projeto de um veículo ser realizado totalmente pelas montadoras; nesta nova configuração, para os fornecedores – no caso, principalmente aos sistemistas – é possível participarem e ofertarem suas próprias soluções (TORRES, 2011).

O processo de produção da indústria automotiva se modificou, passando a se caracterizar por: maiores escalas de produção; grandes fornecedores globais que suprem os principais sistemas, e estes as montadoras; fornecedores de primeiro nível (os ditos sistemistas, que fornecem diretamente para as montadoras) com capacidade de projeto e inovação; fornecedores de segundo nível com capacidade para executar projetos para montadoras e sistemistas; e fornecedores de terceiro, quarto e demais níveis, em geral com poucas habilidades de engenharia, competindo por preço (TORRES, 2011).

A escolha dos fornecedores de primeiro, segundo e terceiro nível adota uma estratégia nominada *follow sourcing* – o fornecedor segue a montadora para os novos locais onde ela atuará. Esta estratégia estreita a relação entre montadora e fornecedor e, ainda, concede maior importância ao fornecedor dentro da cadeia automotiva. Para os demais níveis, a estratégia de escolha de fornecedores ficou conhecida como *global sourcing*, que se baseia em cotações internacionais de preços, tendo o custo das peças como variável de decisão principal. Ao contrário da *follow sourcing*, a *global sourcing* distancia os fornecedores da concepção de veículos “tornando-os dependentes [dos projetos e da decisão de compra] das montadoras e jogando-os numa rede maior de incertezas” (PINTO, 2011a, p. 37).

De outro modo, observando a proximidade dos fornecedores e montadoras, pode-se dizer que há duas formas de relacionamento: os fornecedores principais, que

desenvolvem e suprem as montadoras de partes importantes da fabricação de um veículo (subsistemas); e os fornecedores de *commodities*, que competem com outros fornecedores em termos de custo, qualidade e prazo (LIMA, 2014).

De forma sintética, há um processo de hierarquização e concentração de mercado na cadeia de fornecimento de autopeças, eliminando pequenos fornecedores e intensificando as condições de trabalho no setor.

Essa estruturação do setor automotivo global resultou em uma alteração na distribuição da produção mundial de veículos. Os países da Ásia e Oceania³¹ são os que passam a representar a maior participação na produção mundial: de 52,4% em 2013³² (LIMA, 2014). A participação das regiões nas vendas de veículos anuais acompanhou a participação na produção mundial e, portanto, houve uma perda de mercado dos países tradicionais e a ascensão de novos mercados:

Com o processo de dispersão da produção em novos mercados, observou-se que fabricantes norte-americanos e europeus direcionaram suas atividades de forma mais intensa para a América Latina, enquanto a maioria das fábricas japonesas direcionaram suas atividades para o Sudeste Asiático (LIMA, 2016, p. 48).

Assim, o setor da indústria automotiva se distribuiu mundialmente, ainda que o mercado estivesse concentrado na Ásia, Europa e América do Norte. A produção de veículos concentrou-se em poucas empresas: 15 empresas montadoras detinham 82% da produção mundial em 2012 (LIMA, 2014).

Montadoras e autopeças alocaram suas atividades em vários países e regiões, recriando a divisão internacional do trabalho na economia mundial. Confirma este fato o crescimento do comércio internacional de veículos e autopeças, que foi de 126,7% entre 2000 e 2012, sendo a Europa a região mais exportadora, seguida pela Ásia e, em terceiro lugar, pela América do Norte (LIMA, 2014).

Nos anos anteriores a 2013 (quando se iniciou o Inovar-Auto, que é objeto deste estudo), os indicadores de comércio exterior apontavam, portanto, uma concentração do consumo nos mercados tradicionais em crescimento na Ásia – principalmente na China –, ao lado de uma baixa representação da América Latina.

³¹ Lima (2014) trata a Ásia e a Oceania em conjunto, contemplando a produção de veículos dos países: Austrália, China, Indonésia, Irã, Japão, Malásia, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia e Vietnã.

³² No ano de início do Inovar-Auto.

Tais características se associavam à saturação dos mercados tradicionais e à expectativa de crescimento dos mercados emergentes.

Países que vivenciavam um crescimento das vendas de automóveis acentuado, tal como a China e países da Ásia, poderiam pleitear a especialização em alguma das atividades de produção da cadeia automotiva e a participação nas novas estratégias de divisão internacional do trabalho que se configuravam.

Em sintonia com esse movimento de modificação das estruturas produtivas do setor automotivo mundial capitaneado pelas montadoras, o RAB promoveu transformações na cadeia automotiva nacional de aderência ao contexto global: as autopeças sistemistas, caracterizadas por atuarem dentro das estratégias de *follow sourcing*, migraram para o Brasil, seja adquirindo empresas de origem nacional ou instalando novas fábricas. Para as empresas nacionais restou assumir funções com menores capacidades técnicas, atuando no segundo e terceiro níveis da cadeia de suprimento, com a produção de *commodities* localmente, concorrendo com os produtos importados (PINTO, 2011a).

A fração de classe da burguesia industrial nacional vinculada às autopeças, e que assumiu um papel de protagonismo no desenvolvimento da cadeia automotiva brasileira nos primórdios da produção nacional, declinou no RAB à condição de uma participação periférica. Até mesmo o Sindipeças, o sonhado cònsul dos burgueses nacionais, passaria a ser composto por uma gama crescente de empresas estrangeiras, de capital multinacional, com interesses e acordos comerciais previamente vinculados aos das empresas montadoras. O próprio desenvolvimento do RAB foi uma elaboração entre as montadoras, uma fração de classe da burguesia industrial vinculada ao capital externo, com o Estado. Portanto, excluiu-se a participação da remanescente fração de classe burguesa industrial nacional, que foi prejudicada com o regime.

Para contrapor à realidade que se desenhava de desnacionalização da cadeia instalada no país, seria necessário um novo regime automotivo. Um regime capaz de fortalecer alguma parcela local da cadeia automotiva que tivesse sobrevivido ao processo de desnacionalização que ocorria desde os anos 1990, ou, então, atrair e reter as multinacionais que buscavam novos mercados. A proposição era complexa, pois os còsules da cadeia nacional se revestiram dos interesses de grandes multinacionais (as montadoras e as fornecedoras sistemistas).

Um novo regime automotivo surgiria quase uma década e meia após o encerramento do RAB: o Inovar-Auto. Seria o Inovar-Auto capaz de reverter a perda de protagonismo de setores do empresariado nacional que ainda atuava em uma parcela da cadeia automotiva instalada no país? Viria a reverter, ademais, o Inovar-Auto, a visível perda de atuação dos sindicatos de trabalhadores nas decisões de políticas de incentivo estatais ao setor automotivo, exigindo-se como contrapartida a manutenção de empregos, de investimentos etc.? Estas e outras questões, assim como suas premissas, as frações de classe envolvidas, o seu desenvolvimento e os seus resultados, serão analisados no capítulo a seguir.

4 O PROGRAMA INOVAR-AUTO

A reestruturação da cadeia automotiva brasileira ocorreu tardiamente nos anos 1990, mas deixou como legado a inclusão do país no circuito mundial da cadeia de valor do setor. O governo brasileiro forneceu as condições para receber o capital internacional que buscava novos locais em seu ciclo de expansão. Montadoras automotivas se instalaram no país, e as que aqui estavam se firmaram e trouxeram seus fornecedores, modificando a cadeia local.

A dinâmica do MPC de expansão contínua do capital tem entre seus efeitos a instalação e a desinstalação de complexos industriais em diferentes localidades, ou como assertivamente recorda Araújo (2007, p. 14): “o compromisso de fazer render o investimento faz o capital se mover sempre que achar necessário, confirmando a profecia de Marx de que ‘tudo que é sólido se desmancha no ar’”.

A expansão da cadeia automotiva em solo brasileiro na década de 1990 mantinha as condições exigidas para sua instalação, tal como um percentual mínimo de nacionalização, mas a elaboração de projetos e o desenvolvimento tecnológico não migraram, permanecendo como responsabilidades das matrizes nos países de origem das multinacionais.

Mesmo o Brasil não sendo um país estreado na indústria automotiva, pouco do que se produzia localmente era concebido em solo nacional. Ainda seria preciso trilhar um longo percurso para ser protagonista na cadeia global de valor automotiva. Consolidar-se como um produtor de automóveis mundial foi o desafio traçado no Inovar-Auto.

Posto isso, este capítulo objetiva compreender o Inovar-Auto em sua definição formal e sua dinâmica, envolvendo seus distintos participantes. Inicia-se pela sua lei de criação, finalidades almejadas definidas em sua textualidade e, também, finalidades almejadas pelos atores envolvidos. Conhecendo os objetivos particulares de cada ator, na segunda seção discute-se a adesão da indústria ao programa e os meandros que caracterizaram seu desenvolvimento. Ao final, analisa-se os resultados obtidos, sejam aqueles formalmente divulgados pelo governo federal, os teóricos

publicados em meios científicos ou os resultados apontados pela pesquisa de campo³³ deste estudo.

4.1 LEI DE CRIAÇÃO E FINALIDADES ALMEJADAS

O Inovar-Auto se iniciou sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no primeiro mandato de Dilma Rousseff na Presidência da República (eleita em 2010 e impedida de exercer o cargo em 2016). O programa, que se encerrou em 2017, teve como objetivo declarado promover o desenvolvimento tecnológico na indústria automotiva. A Lei 12.715/2012, art. 40, assim descreve seu objetivo:

Fica criado o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO com objetivo de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças (BRASIL, 2012a, p. 4).

O incentivo destinou-se a três modalidades de empresas (conforme artigo 40, segundo parágrafo, da lei 12.715/2012): aquelas que fabricavam em território nacional os produtos compreendidos pelo programa (em síntese, automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus ou chassi com motor); as que possuíam projetos de novas plantas industriais para sua fabricação; e as que comercializavam os produtos no país (BRASIL, 2012a).

As empresas montadoras, importadoras e com projetos de instalação precisaram pleitear sua participação ou, então, poderiam não participar e/ou contestar judicialmente. A opção de não participar voluntariamente acarretaria, no curto prazo, em menor competitividade frente às empresas participantes, pois seus produtos teriam tributação mais elevada e o preço final ao consumidor seria maior do que seus concorrentes. A opção de contestar juridicamente, apesar de ser uma possibilidade teórica, poderia causar a não proteção em prazo hábil (CUNHA, 2017).

³³ Os entrevistados serão citados como membros de suas instituições. Assim, as citações foram nominadas como “Membro” e o nome da instituição. Por exemplo, o entrevistado da CUT foi nominado como “Membro CUT”.

Para se habilitar ao programa as empresas deveriam cumprir dois requisitos obrigatórios e três requisitos opcionais³⁴. Os requisitos obrigatórios eram o cumprimento de metas de eficiência de consumo de combustível e a manutenção de situação regular em relação aos tributos federais. A meta de eficiência não abrangia, em seu lançamento, incentivos à produção no país de veículos híbridos e elétricos. Esta particularidade do programa o vinculou ao rol de inovações incrementais e não disruptivas, contrariando a tendência mundial de incentivo às tecnologias de veículos elétricos, qualificadas como disruptivas (MARX; MELLO, 2014; MESQUITA *et al.*, 2013).

Quanto aos requisitos opcionais, as empresas poderiam escolher quais elas cumpririam. No caso de montadoras de veículos de passeio, deveriam escolher três de quatro, que eram: atingir um patamar mínimo de percentual de nacionalização das peças e operações; o mesmo em relação ao percentual do faturamento em dispêndios com pesquisa e desenvolvimento; idem quanto ao percentual do faturamento em dispêndios com engenharia, tecnologia industrial básica e desenvolvimento de fornecedores; e, por fim, a participação no programa Etiqueta Veicular (BRASIL, 2012b).

O primeiro requisito, número mínimo de percentual de nacionalização das peças e operações, foi aplicável apenas para as empresas que produziam no país. A definição para essa nacionalização se subdividia em dois critérios complementares: o primeiro é que o requisito se aplicava a 80% das mercadorias, ou seja, as empresas habilitadas possuíam uma cota de 20% para importações; e, o segundo critério, que complementava o primeiro, é que, nesses 80%, havia um mínimo de atividades produtivas (de fabricação ou engenharia) que deveriam ser feitas localmente (BRASIL, 2012b).

As atividades que precisavam ser produzidas localmente foram definidas pelo programa em uma lista de possibilidades que continham: 12 atividades para automóveis e comerciais leves; 14 para a produção de caminhões; e 11 para chassi e motor. Entre as atividades, constavam, por exemplo, estampagem, soldagem, fabricação de motor, infraestrutura própria de laboratório para desenvolvimento de

³⁴ No caso de produtoras de caminhões, ônibus e chassi com motor, deveriam ser escolhidos dois requisitos opcionais de três, excluindo a opção de adesão ao programa Etiqueta Veicular, que não contempla esses produtos.

testes e produtos e outras. A empresa habilitada deveria cumprir com essa nacionalização em um número mínimo de atividades, que aumentaria progressivamente ao longo dos anos do programa, conforme descrito na Tabela 1 (BRASIL, 2012b).

Tabela 1 – Número de atividades produtivas (de fabricação ou engenharia) que deveriam ser produzidas localmente em 80% dos veículos por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto

Ano-calendário	Automóveis e comerciais leves	Caminhões	Chassi com motor
2013	6	8	5
2014	7	9	6
2015	7	9	6
2016	8	10	7
2017	8	10	7

Fonte: Brasil (2012b).

Exemplificando, uma empresa que produzia carros deveria ter em 2013 ao menos seis atividades com 80% de nacionalização. A meta aumentou a cada ano, chegando em 2017 a oito atividades com 80% de fabricação nacional. Em termos percentuais, considerando a lista com 12 atividades para essa categoria de produtos, tem-se que, em 2013, a empresa deveria ter 50% de suas atividades produtivas e de engenharia feitas localmente. Em 2018 o percentual era de 67%.

O segundo requisito, percentual de faturamento em dispêndio com pesquisa e desenvolvimento (P&D), referia-se a um percentual mínimo de dispêndio com pesquisa que a empresa participante deveria fazer no país. Esse percentual se iniciou em 2013 com 0,15% e aumentou progressivamente até chegar em 0,5% em 2017 (Tabela 2).

Tabela 2 – Percentuais mínimos do faturamento que deveriam ser realizados em dispêndios em P&D por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto

Ano-calendário	Percentual
2013	0,15%
2014	0,30%
2015	0,50%
2016	0,50%
2017	0,50%

Fonte: Brasil (2012b).

No caso das empresas que apenas comercializavam no país, mesmo sendo uma empresa importadora, ela deveria investir em pesquisa no país nesses mesmos percentuais para receber seu benefício fiscal e, também, cumprir os próximos dois requisitos opcionais que serão explanados a seguir. Os casos de importadoras que se habilitaram ao programa e estavam sujeitas a cumprir esses índices de investimento em P&D e demais requisitos serão tratados na próxima seção deste capítulo.

A definição de P&D foi descrita pelo programa como:

I - pesquisa básica dirigida – atividades executadas com o objetivo de adquirir conhecimentos quanto à compreensão de novos fenômenos, com vistas ao desenvolvimento de produtos, processos ou sistemas inovadores;

II - pesquisa aplicada – atividades executadas com o objetivo de adquirir novos conhecimentos, com vistas ao desenvolvimento ou aprimoramento de produtos, processos e sistemas;

III - desenvolvimento experimental – atividades sistemáticas delineadas a partir de conhecimentos pré-existentes, visando à comprovação ou demonstração da viabilidade técnica ou funcional de novos produtos, processos, sistemas e serviços ou, ainda, um evidente aperfeiçoamento dos já produzidos ou estabelecidos; e

IV - serviços de apoio técnico – serviços indispensáveis à implantação e à manutenção das instalações ou dos equipamentos destinados, exclusivamente, à execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento ou inovação tecnológica, bem como à capacitação dos recursos humanos a eles dedicados, diretamente vinculados às atividades relacionadas nos incisos I a III (BRASIL, 2012b, art. 7º, cap. IV, § 4º, p. 2).

O terceiro requisito, percentual do faturamento em dispêndio com engenharia, tecnologia e fornecedores, tem proximidade com a condição anterior, no entanto, o objeto do dispêndio diferia: engenharia, tecnologia industrial básica (TIB) e capacitação de fornecedores. De maneira semelhante, os percentuais que deveriam ser cumpridos a cada ano do programa aumentavam progressivamente (Tabela 3).

Tabela 3 – Percentuais mínimos do faturamento que deveriam ser realizados em dispêndios em engenharia, TIB e capacitação de fornecedores por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto

Ano-calendário	Percentual
2013	0,50%
2014	0,75%
2015	1,00%
2016	1,00%
2017	1,00%

Fonte: Brasil (2012b).

Assim, os valores mínimos exigidos iniciaram em 0,5% do faturamento em 2013 e atingiram 1% a partir de 2015. Os dispêndios desse requisito foram descritos da seguinte forma:

- I - desenvolvimento de engenharia – concepção de novo produto ou processo de fabricação, e a agregação de novas funcionalidades ou características a produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado;
- II - tecnologia industrial básica – aferição e a calibração de máquinas e equipamentos, o projeto e a confecção de instrumentos de medida específicos, a certificação de conformidade, inclusive os ensaios correspondentes, a normalização ou a documentação técnica gerada e o patenteamento do produto ou processo desenvolvido;
- III - treinamento do pessoal dedicado à pesquisa, desenvolvimento do produto e do processo, inovação e implementação;
- IV - desenvolvimento de produtos, inclusive veículos, sistemas e seus componentes, autopeças, máquinas e equipamentos;
- V - construção de laboratórios para o desenvolvimento das atividades previstas no inciso I;
- VI - construção de laboratórios para o desenvolvimento das atividades previstas no inciso II;
- VII - desenvolvimento de ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, e os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição, utilizados no processo produtivo; ou
- VIII - capacitação de fornecedores, em conformidade com o disposto em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BRASIL, 2012b, art. 7º, cap. IV, § 6º, p. 2).

Por fim, o último requisito opcional referia-se ao programa Etiquetagem Veicular, uma iniciativa do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que era uma autarquia federal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (INMETRO, 2018). O programa foi iniciado em 2008 com o objetivo de classificar os automóveis em níveis de consumo de combustível em uma variação de “A” a “E”, sendo o “A” o mais econômico e o “E” o menos econômico. A classificação considera, além do consumo de combustível, a categoria do veículo, sua motorização e seus acessórios. Esta classificação tem por fim orientar o consumidor na escolha do produto, influenciando na escolha por produtos mais eficientes em consumo de combustível (INMETRO, 2016). A condição exigida pelo Inovar-Auto quanto a este último programa é referente ao percentual dos produtos das empresas participantes: também com progressão anual, sendo que, em 2013, o mínimo era de 36% e, em 2017, era de 100% (Tabela 4).

Tabela 4 – Percentuais mínimos de produtos com adesão ao programa Etiquetagem Veicular por ano, como requisito opcional de habilitação no Inovar-Auto

Ano-calendário	Percentual
2013	36%
2014	49%
2015	64%
2016	81%
2017	100%

Fonte: Brasil (2012b).

Na prática, o requisito de adesão ao programa de Etiquetagem Veicular não apresentava um desafio, visto que a necessidade era apenas se inscrever em uma classificação, independente do resultado desta (alto ou baixo consumo). Mas o programa se inseria na pauta de incentivos à mudança no consumo de combustível dos automóveis e emissão de gases do efeito estufa, através da sensibilização do consumidor (MELO; JANNUZZI; SANTANA, 2018).

As empresas habilitadas receberam benefício tributário em forma de crédito de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), apurado pela compra de insumos estratégicos e ferramentaria, majoritariamente. A expressão “insumos estratégicos e ferramentaria”, tal como constava nos regulamentos, se referia a compras realizadas localmente (BRASIL, 2013b). No entanto, em setembro de 2014 se instituiu que a apuração se referia ao conteúdo de produção nacional nas compras realizadas localmente (BRASIL, 2014b). Consequentemente, após a alteração, havia a necessidade de rastrear o conteúdo nacional e foi, então, criado o Sistema de Acompanhamento do Inovar-Auto (mais adiante, na seção seguinte, a questão do acompanhamento será abordada novamente).

Como Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) entende-se o imposto que é pago pelo contribuinte na compra de um produto (como um automóvel, por exemplo) cujo fabricante deste produto irá recolher o tributo junto ao Estado. Por exemplo, ao comprar um carro, o valor pago pelo cliente (consumidor final) inclui o valor do produto somado aos valores de impostos cobrados – o IPI está discriminado na nota fiscal entre os impostos. Da mesma forma, o fabricante desse automóvel, ao adquirir os insumos necessários à produção do veículo, também teve agregado ao valor da compra o IPI de tais insumos, neste caso, pagos ao seu fornecedor. O fabricante que recebe do cliente o valor de seu produto vendido mais os impostos relativos a ele transferirá ao Estado em forma de impostos os valores recolhidos, deduzidos os

valores já pagos aos seus fornecedores. Ainda que seja o cliente final quem tenha pagado os impostos, será o fabricante quem transferirá o valor para o Estado, descontando o valor que ele, fabricante, já pagou aos seus fornecedores.

Ao final de cada exercício, o fabricante calcula o valor que deverá ser recolhido ao Estado, pelo somatório de todos os IPIs cobrados por ele naquele período (débitos), descontado o somatório de todos os IPIs pagos por ele aos seus fornecedores (créditos). Exemplificando com um caso fictício ilustrativo, se a empresa cobra R\$ 110,00 em seus produtos e, ilustrativamente, o IPI aplicado ao seu produto é de 10%, ela receberá de seus clientes após descontar os impostos R\$ 100,00. Em condições normais, ainda que fantasiosas para este exemplo, a empresa pagaria ao Estado R\$ 10,00 recolhidos em IPI. Supondo que, na compra de matéria-prima para a produção de seus produtos, ela tenha pagado a seus fornecedores uma compra de R\$ 30,00 e o fornecedor recolheu o valor de IPI de R\$ 2,73; aquele valor (o IPI de R\$ 2,73) é tomado como crédito e ela transferirá ao Estado apenas R\$ 6,27 – a diferença do valor recebido pelos seus clientes e o valor pago a seus fornecedores. O Quadro 1 ilustra os cálculos apresentados para o caso fictício.

Quadro 1 – Exemplo fictício de conta gráfica do pagamento de IPI

Descrição da operação	Entidade			
	Cliente	Montadora	Fornecedor	Estado (IPI)
1) Compra da mercadoria	-R\$110,00	+R\$100,00		+R\$10,00
2) Compra de matéria-prima		-R\$30,00	+R\$27,27	+R\$2,73
3) Operação de crédito de IPI para montadora, relativo ao IPI pago pelo fornecedor		+R\$2,73		-R\$2,73
Total	-R\$110,00	+R\$72,73	+R\$27,27	+R\$10,00

Fonte: O autor (2021).

Por fim, como presumido, entende-se que é conjecturado por uma suposição, admitida como verdadeira por uma aparência. No programa Inovar-Auto esta suposição ou aparência foi feita pela habilitação da empresa e os valores descontados seriam proporcionais aos gastos totais (e não apenas aos impostos devidos) em desenvolvimento tecnológico – dentro das naturezas limitadas pela legislação. Adotando o exemplo acima novamente para ilustrar a presunção, seria dizer que a empresa naquele mesmo período gastou R\$ 30,00 com ferramentaria nacional. Este

gasto total da compra, portanto, seria presumido como valor de crédito de IPI que a empresa descontaria de suas obrigações.

O crédito presumido na transferência dos valores gastos reduz o valor a ser recolhido do imposto, ficando como ônus ao Estado, na medida em que o valor desses gastos feitos pela empresa é calculado na conta de apuração do IPI. Na prática, quem pagou os gastos foram os recursos públicos, renunciando à receita total do imposto.

Sem se abster das imperfeições que os exemplos ilustrativos possam causar, porém, compreendendo que eles servem ao fim de simplificar o entendimento de um processo contábil além deste debate, cabem algumas considerações sobre esse modelo de benefício.

Se, por um lado, o benefício é concedido somente diante de um dispêndio com desenvolvimento tecnológico, por outro, o consumidor pouco ou nada percebe no valor do produto comprado. Na nota fiscal de compra do produto, os impostos (IPI) continuam discriminados. Desta forma, o consumidor não perceberá o incentivo se o fabricante não alterar o preço de seu produto. De outra maneira, o consumidor não sabe que o Estado (na verdade, o próprio consumidor), ao tributar a empresa (ou pagar os tributos que esta repassa claramente aos preços), está no final das contas investindo (Estado ou consumidor) como parceiro da empresa nas atividades citadas.

Duas alternativas extremas podem ser traçadas para a discussão desse modelo de benefício: a primeira é de uma empresa que já possui gastos correntes em contas definidas como desenvolvimento tecnológico; e a segunda é de uma empresa que não tem qualquer dispêndio dentro das mesmas contas.

No primeiro caso, tal como uma empresa já consolidada no país que, supostamente, tem gastos correntes em ferramentaria, engenharia e tecnologia industrial básica, por exemplo, a habilitação ao programa transformaria dispêndios correntes em créditos de impostos e, portanto, aumento de seu resultado. Ou seja, o benefício seria traduzido em redução de tributos correntes sem alterar os preços de seus produtos, o que poderia significar que os gastos, até então custeados com recursos próprios, passariam a ser mantidos com recursos públicos.

No segundo caso, tal como uma empresa importadora, ainda que ela se habilite, para que enxergue os benefícios concedidos ela deverá criar novos dispêndios em naturezas que, porventura, ela não tenha. O benefício criado será a possibilidade de a empresa consumir produtos e serviços que antes não fazia.

Foram tomados dois exemplos extremos, entendendo que as empresas estariam situadas entre um e outro: aumentando seus dispêndios com desenvolvimento tecnológico, consumindo mais do que normalmente fariam em determinadas operações correntes, e aumentando em parte seus resultados. Em que medida as empresas se aproximaram de um ou de outro caso no período em que estiveram habilitadas é o tema deste debate e o objeto desta pesquisa.

Em suma, analisando apenas a legislação do Inovar-Auto, entende-se que em sua essência ele forneceu incentivos fiscais às empresas montadoras de veículos que cumprissem requisitos de eficiência energética de seus produtos e investimentos em desenvolvimento tecnológico no país.

Nota-se que esteve presente em seu conteúdo o desenvolvimento tecnológico nacional, que foi a forma de captação do benefício do programa. Compreende-se, assim, que o incentivo econômico teve como objetivo beneficiar o desenvolvimento de uma indústria local, visando um desenvolvimento tecnológico nacional, vinculado ao desenvolvimento de uma rede de indústria particular: a indústria automotiva.

No entanto, a leitura da legislação do programa gera dúvidas. Por exemplo: em que nível os objetivos almejados pelo programa diferiam do que já era praticado pelas empresas desse setor industrial mundo afora? Se ao consumidor brasileiro não esteve explícito o desconto no valor dos produtos, como a sociedade percebeu o benefício do Inovar-Auto?

Ao refletir sobre essas questões, outras foram desdobradas. Entre elas, é possível questionar se as finalidades almejadas eram ou não diferentes para cada empresa envolvida? Isto é, para além da finalidade explícita na legislação³⁵, é justo indagar se havia expectativas distintas por parte das empresas participantes, fossem elas de um mesmo setor (como as montadoras) ou de setores distintos (importadoras, montadoras, fabricantes de autopeças, empresas de bens de capital etc.)? E mais: dada a possibilidade de diferentes interesses e expectativas, quais atores (empresas, entidades de classe setoriais etc.) efetivamente participaram da elaboração do Inovar-Auto? São questões de fundo que também são importantes.

³⁵ Herrera (1983) diferencia políticas científicas explícitas e implícitas. O Inovar-Auto pode ser considerado uma política explícita, mas é a implícita que representa o projeto nacional. O projeto nacional é o conjunto de objetivos das frações de classe que compõe o bloco no poder.

Para responder essas e outras questões afins, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores da cadeia automotiva. Entre os entrevistados, um único ator negou ter participado da elaboração do programa, o membro da Abimaq: “A Inovar-Auto foi *top-down*³⁶. Uma coisa feita entre o governo e a Anfavea. [...] A portas fechadas. E toda vez que tinha reunião e eu estava presente para outro assunto, eu não participava. Era privada.” (MEMBRO ABIMAQ, 2019).

A versão contada pelo membro da Abimaq é, em partes, confirmada pelo próprio membro da Anfavea quando questionado se a associação participou da elaboração do programa. A resposta do entrevistado foi “Totalmente” (MEMBRO ANFAVEA, 2020), e complementou:

Eu diria que foi a Anfavea que desenhou o programa. É lógico, não foi sozinha, [foi] junto com o governo, mas em função das visões do governo. Eu diria que foi feito a “quatro mãos”, [e que] teve uma participação fundamental da Anfavea: o governo criou um grupo de trabalho que não tinha muita vivência na indústria automobilística, então ele pediu que a Anfavea participasse, e [houve também a participação] de outras associações.

Quando questionado sobre as outras associações, o entrevistado cita a Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA), instituição com fortes vínculos com a Anfavea, até pela posição diretiva do próprio entrevistado, que participava da direção de ambas as instituições no momento de elaboração do programa. Ao ser indagado sobre outros participantes, além das duas instituições citadas, o entrevistado enfatizou:

Basicamente, eram esses dois grupos. Tinha uma participação do Sindipeças também, que representava os fornecedores de peças. Eles tiveram alguma participação, de vez em quando eles eram chamados para participar em Brasília, chamados pelo governo para opinar sobre algumas coisas (MEMBRO ANFAVEA, 2020).

O protagonismo da Anfavea, entidade representativa das montadoras, foi confirmado pela entrevista com o membro do MDIC que participou do desenvolvimento do Inovar-Auto, quando questionado como foi a participação das empresas na elaboração do programa:

³⁶ Expressão em inglês que designa um processo de tomada de decisão por uma hierarquia superior sem consentimento das camadas inferiores, que apenas acatam.

No Inovar Auto, a Anfavea era convidada para reuniões, no máximo quinzenais, em que se discutiam os parâmetros que seriam colocados. E aí eram discutidos os parâmetros, metas de eficiência energética, número de etapas fabris. E, também, foi feita muita pesquisa junto às empresas. Foi consultada empresa por empresa. [...] No período do Inovar Auto, não teve tanta participação dos demais elos. Foram consultas pontuais, discussão da nova fase da política, que nós chamamos todos os elos da cadeia, inclusive trabalhadores (MEMBRO MDIC, 2019).

Contraditoriamente, um membro do sindicato de trabalhadores do setor metalúrgico, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC), não somente declarou ter participado como ainda expressou ter sido o próprio sindicato o autor do programa e que a Anfavea inicialmente se opunha ao projeto, além de ter apontado uma simpatia por parte da própria Abimaq:

Quem elaborou foi o Sindicato [dos Metalúrgicos do ABC], o programa foi elaborado pelo Sindicato. Nós construímos, levamos para o governo [federal]. O governo [federal] teve simpatia pelo programa. Acho que na época era o Guido o Ministro da Fazenda [...]. A proposta tinha muita simpatia das empresas menores, que são as empresas brasileiras, o setor de máquinas era um, o sindicato patronal de autopeças também, mas com forte oposição das montadoras (MEMBRO CUT, 2019)³⁷.

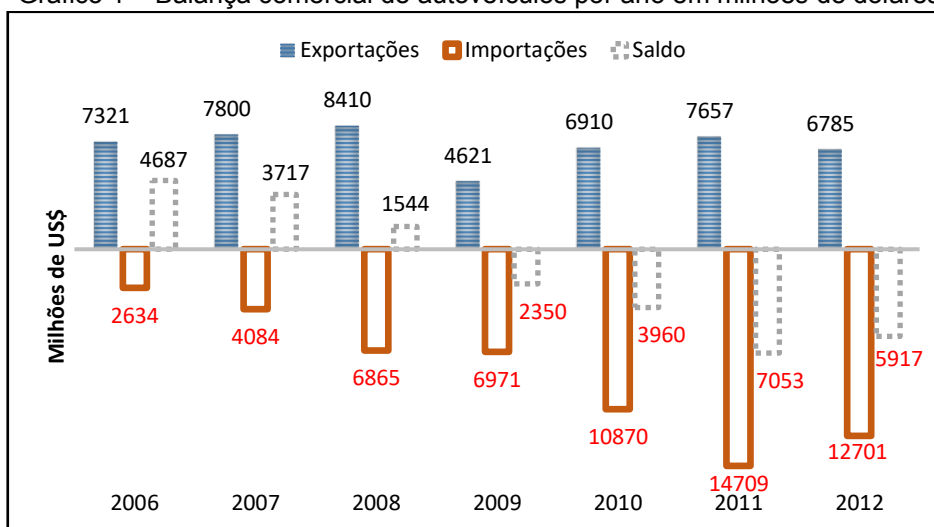
O Inovar-Auto carregava em seu cerne ambas as possibilidades: um programa projetado para atender aos interesses de grandes corporações, tal como as montadoras; e, também, um programa destinado a proporcionar melhorias para outros atores, tal como a classe trabalhadora. Como ponto de partida de análise, para averiguar essas possibilidades, inicia-se pelo contexto em que o Inovar-Auto é promulgado.

A crise financeira global de 2008 impactou substancialmente a balança comercial brasileira da indústria automotiva. Analisando-a para autoveículos³⁸, de 2006 a 2012, visualiza-se que após 2008 houve um aumento crescente da importação, enquanto as exportações mantiveram-se nos mesmos patamares (Gráfico 1). A balança comercial para autoveículos em 2006 tinha um saldo positivo de U\$ 4.687 milhões de dólares, chegando em 2012 com saldo negativo de U\$5. 917 milhões de dólares.

³⁷ O entrevistado da CUT foi um dirigente do SMABC quando o Inovar-Auto estava em elaboração. Após sua passagem pelo SMABC, ele assumiu funções diretivas na CUT, quando o programa entrou em vigência, por isso ele será referenciado neste trabalho como membro da CUT.

³⁸ Autoveículos é a categoria dada pela Anfavea para englobar automóveis, veículos comerciais leves, caminhões e ônibus.

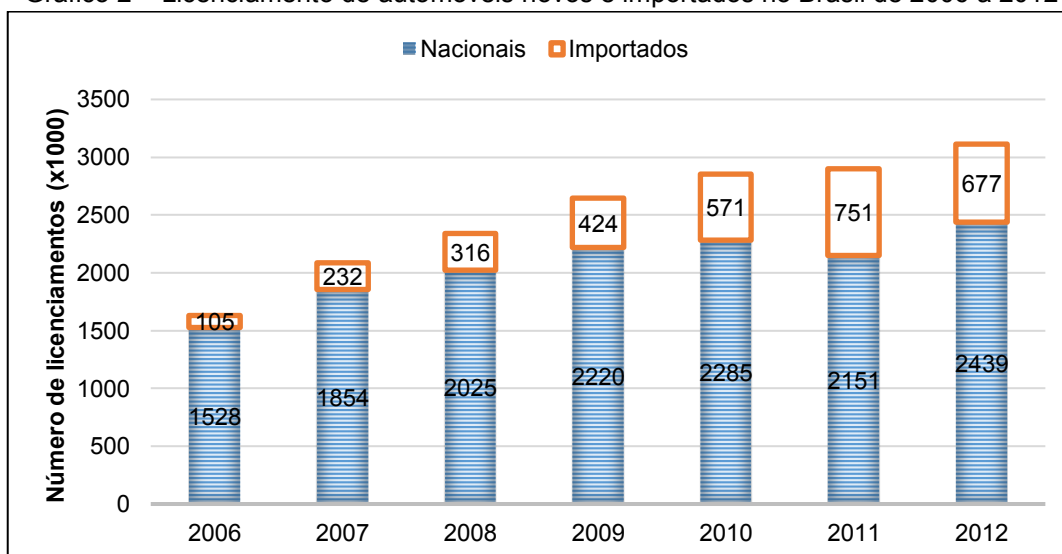
Gráfico 1 – Balança comercial de autoveículos por ano em milhões de dólares



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019).

Os dados da balança comercial apontam para uma tendência de perda de mercado dos veículos nacionais para os importados no Brasil. De fato, ao analisar o número de licenciamento de automóveis no país, percebe-se que, apesar do licenciamento de automóveis nacionais ter aumentado em 59,6% de 2006 a 2012, o percentual de licenciamento de veículos importados em relação ao total de veículos licenciados passou de 6,4%, em 2006, para 21,7%, em 2012 (Gráfico 2). Essas duas condições, mercado em crescimento e aumento de importados, exprime o contexto que se insere o Inovar-Auto.

Gráfico 2 – Licenciamento de automóveis novos e importados no Brasil de 2006 a 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019).

Se, por um lado, o aumento de importação preocupava os fabricantes instalados nacionalmente, por outro, o mercado se expandia, chegando em 2012 ao total de 3.115.223 automóveis licenciados. Mesmo com o crescimento, havia o medo causado pelo carro³⁹ importado, que aparece na narrativa dos entrevistados:

Quando começou o Faustão [programa de TV brasileiro dominical] fazendo as propagandas da JAC Motors. Porque esse foi um impacto grande daquele ano, 2010. O Brasil, acho que o mercado interno de importados, passou de um milhão de carros, extrapolando historicamente a participação dos importados no Brasil. E as grandes montadoras internacionais, que não tinham plantas no Brasil, montaram operações para explorar o mercado brasileiro via importação, não via produção local, e isso pegou na base. Pegou e falou “olha, daqui a pouco nós não vamos mais ter montadora aqui desse jeito, vindo os chineses para cá, como é que vai ser?”. Isso pegou na base [...] e o governo tinha que fazer alguma coisa (MEMBRO SMABC, 2018).

Quando a Chery anuncia que vai chegar aqui, ela promete chegar com um carro, na época, na casa, se eu não me engano, de uns 12 e 13 mil reais, enquanto o carro de entrada no Brasil era 22. Então as chinesas ameaçam chegar aqui no Brasil com um carro na metade do preço. Bem, isso coloca em pane as montadoras, em geral (MEMBRO DIEESE, 2018).

A preocupação também foi do governo aparentemente, seja por pressão dos atores, seja por pressão da balança comercial que crescia a passos rápidos, pois em setembro de 2011, a presidenta Dilma Rousseff aumentou a alíquota do IPI em 30%

³⁹ O Inovar-Auto abrangia não somente carros, mas veículos motorizados, tal como caminhões e ônibus. A utilização do termo carro ou automóvel quando o texto se refere ao Inovar-Auto é adotada apenas para facilitar a compreensão ou acompanhar as citações das entrevistas.

para os veículos automotivos, isentando o aumento às empresas que cumprissem algumas condições, através do Decreto 7.567/2011. As condições exigidas eram de: 65% de conteúdo nacional; realização de investimentos em atividades de inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico de produto no país, correspondentes a pelo menos 0,5% da receita bruta total; e a produção de seis etapas de fabricação do veículo nacionalmente, dentre 11 que foram definidas (BRASIL, 2011a).

O decreto era um prenúncio do Inovar-Auto e foi recebido com satisfação por alguns e desconfiança por outros. Os trabalhadores entenderam que ele resolvia um problema de curto prazo, mesmo não tendo participado de sua elaboração: “[...] quando eles apresentaram essa proposta, eu na hora [pensei] ‘matou, isso é uma jogada muito boa’. Mas a gente não sabia previamente, a gente foi para a reunião sem saber qual que era a proposta” (MEMBRO SMABC, 2018).

Parte do empresariado, o setor de ferramentaria, aponta que esse decreto era um projeto da Anfavea, mas que traria um problema evidente junto à OMC, o que o tornava inviável em médio prazo:

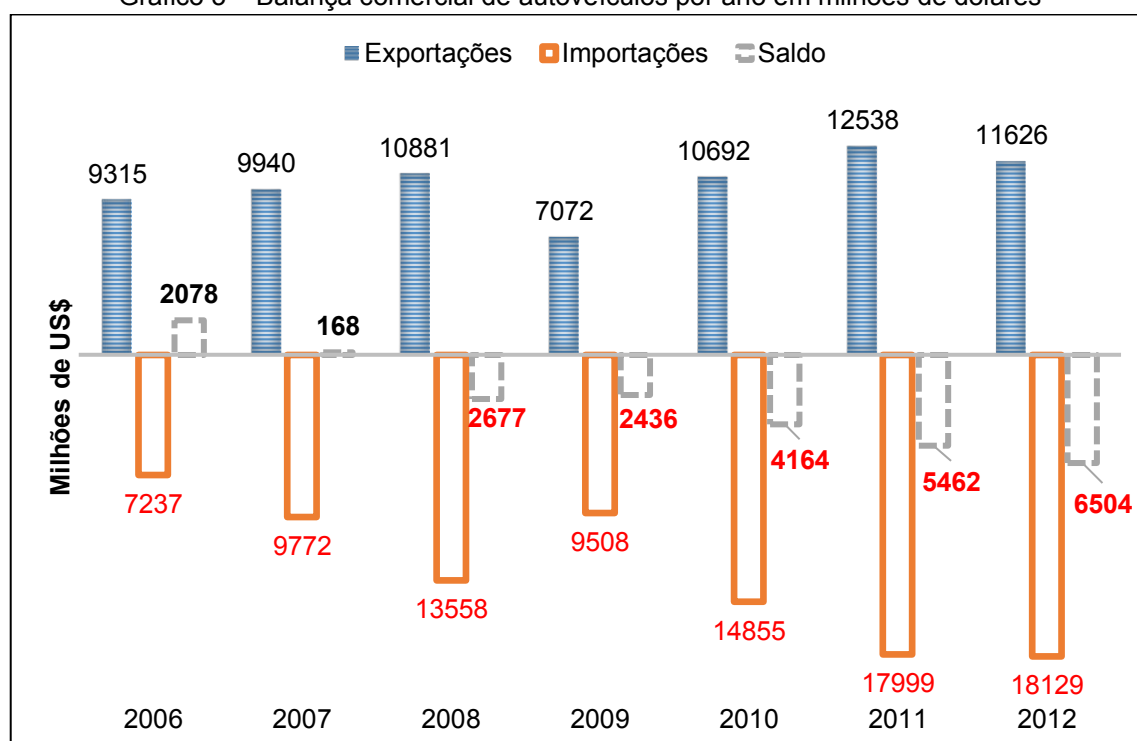
30% a mais de IPI na importação. Por quê? Porque isso era um projeto da Anfavea. A Anfavea deu pronto e esse que deu um rolo desgraçado. Então o que nós fizemos? A gente fez o seguinte: está bem, temos um problema de câmbio desgraçado e estava muito valorizado no Brasil. Então nós fechamos da seguinte forma, vamos manter os 30 pontos percentuais, mas nós temos problema com a OMC. Você não pode tributar de maneiras diferentes produtos iguais. Porque você tributava com 30% de IPI extra de importado e não tributava o interno. Então estava pegando na OMC (MEMBRO APL FERRAMENTARIA, 2017).

No decreto anterior ao Inovar-Auto, entende-se que as montadoras instaladas nacionalmente receberam uma evidente proteção frente aos produtos importados. O que evidencia e confirma a participação da Anfavea na elaboração do Inovar-Auto, no sentido mencionado pelo integrante da Abimaq, da Anfavea e do MDIC. Até mesmo os trabalhadores assumiram não terem participado de sua elaboração, confirmando a perspectiva de que o Inovar-Auto surgiu de uma relação bilateral entre governo e Anfavea, considerando o Decreto 7.567/2011 como um primeiro formato do programa.

No entanto, considerar que tal decreto seja o Inovar-Auto não é possível. Há diferenças substanciais entre ambos. Então, abre-se a possibilidade de que entre um e outro tenha ocorrido outras articulações, novas proposições de diferentes atores.

O setor de fabricação de veículos (montadoras) não era o único que percebia uma constante perda de mercado frente aos produtos importados. Outro setor que vivenciava uma mudança drástica na balança comercial após a crise de 2008 foi o setor de autopeças. A balança comercial deste setor, que estava com um saldo positivo em 2006 de 2.078 milhões dólares, teve um decréscimo vertiginoso, chegando em 2012 com saldo negativo de 6.504 milhões de dólares (Gráfico 3). Comparativamente, o *déficit* do setor de autopeças foi maior que o de montadoras na indústria automotiva no mesmo ano, 9,9% maior.

Gráfico 3 – Balança comercial de autoveículos por ano em milhões de dólares



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019).

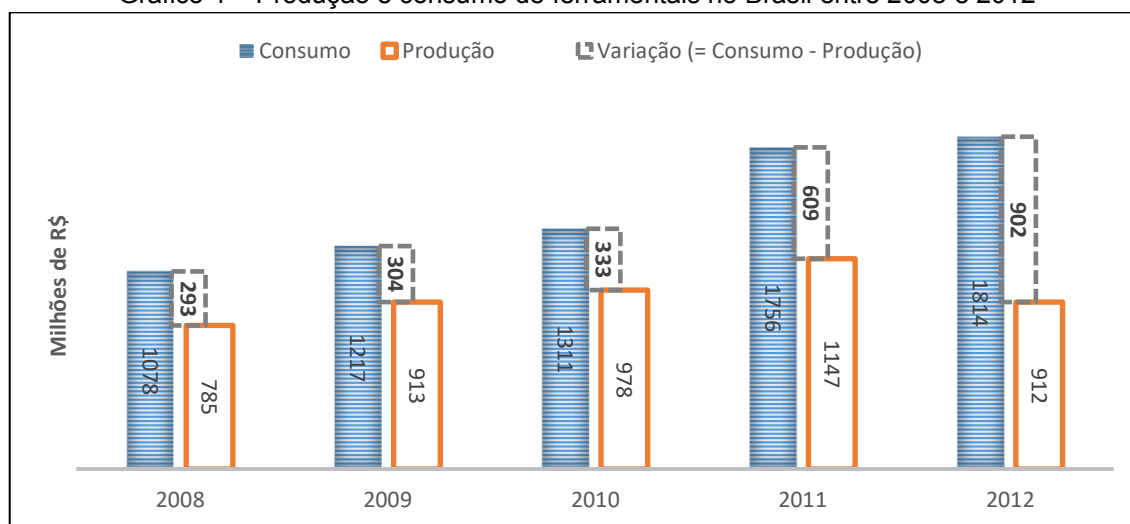
Um responsável técnico do Sindipeças, que representava o órgão no desenvolvimento do Inovar-Auto, descreveu que a postura do Sindipeças era sempre em consonância com a Anfavea. Houve propostas das empresas de autopeças, mas, em geral, havia uma discussão prévia com as montadoras, de alinhamento entre ambos os setores:

[...] O Sindipeças teve sim uma atuação muito ativa; muitos itens dentro do Inovar-Auto foram ali inclusos graças ao Sindipeças. Nem todos os pleitos foram atendidos e alguns deles, eu lembro na época, que principalmente P&D, TIB [Tecnologia Industrial Básica], alguma coisa assim, foi bastante discutido. [...] A comunicação sempre foi, em boa parte do ciclo do Inovar-

Auto, feita junto com a Anfavea. Então, tinha ali o Conselho para discutir as políticas e pleitos do Inovar-Auto. [...] Não era exatamente uma Câmara, era, vamos dizer, um fórum, [do Sindipeças] mais a Anfavea. Em geral, [participavam] os dois. Em alguma das situações teve também a participação da Abimaq, mas fora dessa relação mais propositiva (MEMBRO SINDIPEÇAS, 2019).

Um outro ator que não aparece no decreto de 2011 e que surge como uma novidade dentro das políticas industriais para a indústria automotiva brasileira é a indústria de ferramentais, ou ferramentaria. Antes de explorar como o setor participaria da elaboração do programa, evidencia-se, no Gráfico 4, como ele se desenvolveu de 2008 a 2012. Desde 2008, há um aumento da produção até o ano de 2011, no entanto, o consumo é maior que a produção em todos os anos. Presume-se, nesta tese, que a diferença entre o consumo e a produção, nominada no gráfico como variação, é abastecida por importações. Se esta hipótese for procedente, o índice de importações no período cresceu de 27% do total consumido em 2008 para 49% em 2012 (Gráfico 4). Dentre os setores analisados até então, este é o que vivenciou no período os maiores índices de importação.

Gráfico 4 – Produção e consumo de ferramentais no Brasil entre 2008 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de ISTMA (2017).

É importante salientar que o Gráfico 4 é do setor de ferramentaria como um todo, e que a indústria automotiva é apenas uma das cadeias produtivas atendidas por ele. As ferramentas são utilizadas em uma amplitude de setores, sendo difícil estimar pelos dados apresentados o percentual que se refere à cadeia automotiva. No entanto, apesar de o gráfico acima não trazer uma informação desagregada

especificamente para os produtos fornecidos à cadeia automotiva, aponta-se uma tendência de importação de ferramentas no país.

A existência do setor de ferramentaria no Inovar-Auto, como um elo indiretamente beneficiado, resulta em novas questões para a compreensão do programa. O porquê de o setor ser incluído pode ser conjecturado pelo desempenho comercial dele no período, como mostrado no Gráfico 4. Mas uma questão que não se esclarece pelos dados apresentados é: como o setor se articulou para participar de uma política pública de uma indústria marcada por entidades históricas? Anfavea, Sindipeças e os sindicatos de metalúrgicos têm experiências históricas de defesa da indústria automotiva, característica que o setor de ferramentaria não tem.

O desafio inicial para compreender o setor de ferramentaria é delimitar a sua área de atuação. Literalmente, ali se fabricam ferramentas de produção. Embora Marx não seja uma autoridade no assunto, a sua definição de ferramenta é ao mesmo tempo simples e esclarecedora da posição que tal produto assume numa maquinaria:

Toda maquinaria desenvolvida consiste em três partes essencialmente distintas: a máquina motriz, o mecanismo de transmissão e, por fim, a máquina-ferramenta ou máquina de trabalho. A máquina motriz atua como força motora do mecanismo inteiro. Ela gera sua própria força motora, como a máquina a vapor, a máquina calórica, a máquina eletromagnética etc., ou recebe o impulso de uma força natural já existente e externa a ela, como a roda-d'água o recebe da queda-d'água, as pás do moinho, do vento etc. O mecanismo de transmissão, composto de volantes, eixos, rodas dentadas, polias, hastes, cabos, correias, mancais e engrenagens dos mais variados tipos, regula o movimento, modifica sua forma onde é necessário – por exemplo, de perpendicular em circular – e o distribui e transmite à máquina-ferramenta. Ambas as partes do mecanismo só existem para transmitir o movimento à máquina-ferramenta, por meio do qual ela se apodera do objeto de trabalho e o modifica conforme a finalidade (MARX, 2013, p. 446-447).

Um exemplo prático seria imaginar uma prensa que produz o capô do carro. De modo didático e simplista, o processo de conformação ocorre ao comprimir uma chapa de metal em um molde que possui o formato que se deseja, o formato do capô. A máquina que desempenha esse processo é uma prensa, que possui motores, ou força motriz, e mecanismos de transmissão. A conjugação de ambos, motores e mecanismos de transmissão, é responsável por fazer o movimento de compressão. A ferramenta é acoplada na parte da prensa que entra em contato com o metal. Assim, a prensa comprime o metal, resultando no formato da ferramenta que está acoplada.

Expandindo o exemplo, para cada carro com um capô diferente, deve haver uma ferramenta diferente, mas a mesma prensa pode ser usada⁴⁰.

Delimitado o conceito de ferramenta e, por conseguinte, de ferramentaria, retorna-se à questão sobre sua existência na cadeia automotiva. No Brasil, as empresas de ferramentaria participam da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). A associação representa também as empresas que produzem as máquinas (nas quais, como ilustrado anteriormente, são acopladas as ferramentas, conforme as peças a serem produzidas). Dada sua amplitude de atuação, o trabalho desenvolvido pelas ferramentarias é percebido pelo dirigente entrevistado da Abimaq como sendo o de menor complexidade:

Ferramenteiro é o cara que fez ferramentaria no Senai e ele sabe fazer as ferramentas. Como o engenheiro molda [...], um monte de peça sem nenhuma complexidade. [...] Usinar, então, tem segredo? Fazer carro é mais complexo, você tem uma combinação de coisas. Agora, fazer uma ferramenta [...] não é uma coisa de sete cabeças que eu não tenha condições de fazer (MEMBRO ABIMAQ, 2019).

Esse papel secundário das empresas de ferramentaria na opinião de um dos entrevistados de uma associação que representa tal ramo industrial realça a peculiaridade que foi sua inclusão em um regime especial de tributação de uma cadeia produtiva relevante na economia nacional. De fato, a ferramentaria teve que trilhar seu próprio caminho para esse feito. Antes disso, sua primeira ação de projeção foi a instauração de um Arranjo Produtivo Local (APL) na região do ABC Paulista.

O APL Ferramentaria do ABC surge em 2011 como uma iniciativa dos municípios do ABC paulista, através da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC e de empresários do setor, como narra um ex-secretário de desenvolvimento de um município do ABC que participou dessa formação:

E a gente vai ajudar a montar esse APL de ferramentaria, que era um dos elos da cadeia mais atingidos pelas transformações recentes. Porque era o segmento inteiro que está deixando de existir. E aí você tem núcleos de conhecimento importante, que é o próprio projeto do produto, do componente. [...] [E] você tinha empresários líderes, você tinha a concentração em algumas regiões, agora divididas, especialmente o sul [do Brasil], Minas [Gerais] (MEMBRO AGÊNCIA DO ABC, 2018).

⁴⁰ Um exemplo de empresa que produz ferramentas para o setor automotivo no Brasil é a Aethra, situada originalmente em Betim, no estado de Minas Gerais, e fornecedora da Fiat, mas que se expandiu, possuindo plantas em outras regiões e fornecendo para outras montadoras (AETHRA, 2019).

Mas, mesmo que a ferramentaria tenha se organizado para que tivesse uma representação e pudesse pleitear pautas junto ao governo, ela precisaria encontrar um canal, um meio de comunicação que a ouvisse, a considerasse. E em seu surgimento, ela possuía o apoio dos municípios e alguns acordos nacionais, mas pouca expressão para participar de um fórum do governo federal, que ocorria em Brasília em torno da indústria automotiva.

A saída encontrada pelos empresários líderes do setor foi orquestrar uma aliança com as organizações sindicais dos trabalhadores. Os membros da ferramentaria assim descrevem as ações que tomaram:

E na época [do PBM], foi uma coincidência, a gente estava começando junto com o sindicato [SMABC] uma aproximação entre patrões e empregados. A gente discutiu com o sindicato e disse “olha, é o seguinte, eu não sou seu inimigo, a concorrência que eu tenho hoje não é mais uma concorrência local, é uma concorrência geopolítica, é onde você vai colocar o centro de produção do mundo. Não adianta ser barato, não adianta ter qualidade, não adianta nada disso. Se a decisão vier da matriz da China, a decisão vem da China. Mais caro? Mais caro. A produção será na África do Sul? É, mas vai ser feito lá. Se a gente não se unir e não convencer o governo [federal] que, se ele não entrar nessa briga geopolítica conosco, a gente está ferrado (MEMBRO APL FERRAMENTARIA, 2017).

A iniciativa de alguns empresários locais do setor de ferramentaria, de se aproximar do sindicato e ter uma ação conjunta frente ao governo federal, é confirmada pelo membro do SMABC:

Esse grupo aqui do ABC não estava representado na Abimaq, que é lá que eles são filiados. Não tinham muita força na Abimaq. A Abimaq tem lá os grupos setoriais e tem ferramentaria, mas estava sem força. Sem força. Ferramentarias com pouco volume de produção, as montadoras fazendo excessivamente uso das ferramentarias da China e da Índia. [...] Então ferramentaria estava desprestigiada, inclusive no universo que eles atuam, que é na Abimaq. O momento era um momento que coincidia [com] as preocupações com o setor por conta daquele ambiente dos importados, ambiente da mudança da balança comercial da autopeça, está tudo parecendo que, apesar de o mercado estar subindo, a gente vai ter problema estrutural. E eles, quando o sindicato começou a fazer as ações, eles nos procuraram. Porque eles sabem que a gente sentia na pele os problemas. Um executivo [...] vir para um sindicato, um sindicato forte, o governo do PT, portanto, o sindicato tinha conversa e fazendo as atividades com a FIESP. A apresentação [...], nesse seminário da FIESP [...], foi quase totalmente estruturada por um empresário do APL, [...]. Porque ele veio no sindicato e mostrou. Ele fez uma apresentação para nós, esse rapaz. Falou assim: “olha o que é o carro. Eu quero mostrar para vocês o que é o carro, as etapas de construção de um carro, o quanto de atividades são necessárias para ter um carro”. Fez uma apresentação bonita com o carro inteiro e uma produção local

inteira e com a estratégia das montadoras “olha o que vai sobrar”. Ia caindo peça, ia caindo peça, ia caindo peça, e ficava só a montagem. Então, uma apresentação que tinha um impacto. Tanto que lá na FIESP nós pegamos essa apresentação, adaptamos à nossa realidade, o DIEESE fez a adaptação, mas foi basicamente o que ele nos trouxe, a apresentação que ele nos trouxe. Porque ele: “estão vendo, vocês estão na pauta certa, mas eu quero tecnicamente mostrar para vocês o que está em jogo do ponto de vista da produção do carro, das etapas de produção de um carro, o que podemos perder e o tamanho que podemos ficar no futuro”. Então, eles nos procuraram, nasceu essa relação (MEMBRO SMABC, 2018).

E assim ocorre a aproximação dos trabalhadores com o setor de ferramentaria. No entanto, como já mencionado anteriormente, essa aproximação não é uma mera coincidência. Ambos, trabalhadores e empresários do setor de ferramentaria ligado à cadeia automotiva, compartilham uma história comum. Exemplo representativo dessa conexão é que um dos empresários líderes, que participou dos processos de criação do APL Ferramentaria, foi funcionário de uma montadora automotiva. Analogamente, diretores dos sindicatos têm sua origem nas ferramentarias das montadoras. O membro da CUT relata essa sinergia entre ferramenteiros e sindicato:

Porque ela [a ferramentaria] é um emprego de qualidade. Na metalurgia, a ferramentaria é o setor de maior salário. É a parte criativa, que você faz o desenvolvimento. [...] Desenvolver os ferramentais que dá conteúdo, a operação em si não. Ela é importante, dá muito emprego, mas não dá a qualidade. O que dá a qualidade está nisso, no desenvolvimento do produto, do ferramental que vai usar para desenvolver. É isso que o Brasil precisa ter e o Brasil não tem. [...] Porque é isso, o coração, o que se deseja em uma empresa é isso. É a área de desenvolvimento, de desenvolvimento de produto e da construção de ferramenta, isso é fundamental, que é o que a gente não tem. A ferramentaria sempre foi importante. Aliás, com os sindicatos dos metalúrgicos, se você for ver, os presidentes dos sindicatos, os cargos importantes são tudo dessa área. E para as montadoras, eles resolviam dois problemas, eles importavam as ferramentas e tiravam o protagonismo dos ferramenteiros nas lutas reivindicatórias (MEMBRO CUT, 2019).

Por um lado, a opinião desse membro de uma central de sindicatos de trabalhadores difere, no que diz respeito à importância técnica da ferramentaria nos processos produtivos da indústria automotiva, da opinião de um membro da entidade empresarial representativa do próprio setor de ferramentaria, tal como antes exposto (Abimaq). Por outro lado, também se nota que os trabalhadores ferramenteiros, citados como sendo muito ativos sindicalmente, provêm tanto dos setores de ferramentaria que ainda são mantidos pelas próprias montadoras, no caso de

montadoras que possuem sua própria ferramentaria, quanto das empresas satélites que fornecem esses produtos à indústria automotiva. Portanto, a ferramentaria já tinha uma participação histórica no interior do sindicato dos metalúrgicos, por meio dos trabalhadores assalariados dos setores internos de ferramentaria das próprias montadoras. Na medida em que esses trabalhadores se tornaram empresários, reivindicando um pequeno espaço na demanda das grandes empresas multinacionais, se tornaram uma voz de menor expressão:

[...] muitos ferramenteiros viraram donos de ferramentarias, nos anos 1990. Então você tem uma relação de trabalhador-empresário, o trabalhador da fábrica que virou empresário depois. São empresas pequenas, médias, que dominavam uma tecnologia muito grande (MEMBRO DIEESE, 2018).

O encontro de empresários do setor com o sindicato foi o que possibilitou que ele participasse da pauta na negociação do Inovar-Auto. Adicionalmente, outra narrativa que confirma as razões para que este encontro ocorresse foi apresentada por um membro da Associação Brasileira da Indústria de Ferramentais (Abinfer):

Como é que nós somos incluídos naquela época lá? Isso tem que dizer: o Lula, que era o presidente na época, antes da Dilma, quando a gente começou a discutir o Inovar-Auto, era um metalúrgico do ABC. Se intitulava, inclusive, ferramenteiro. Ele era torneiro, mas se dizia ferramenteiro. E aí, tinha toda a equipe do Sindicato dos Metalúrgicos da qual ele fazia parte, aquela coisa toda, que começaram a dizer: “Presidente, desse jeito as ferramentarias vão fechar e todos os nossos profissionais do setor de ferramentaria vão ser demitidos”. E o Lula, sabiamente: “puxa, realmente”. Porque ele vivia aquilo: “O setor de ferramentaria, do qual eu venho, era importante”. E aí ele mandou que nos chamasse. E o seu chamado foi [através do] sindicato, e o sindicato é laboral, são os funcionários. Aí o sindicato [disse]: “poxa, eu tenho que chamar os caras, as ferramentarias, porque não adianta só eu chamar o laboral, os trabalhadores” (MEMBRO ABINFER, 2019).

Seja por uma intervenção do ex-presidente Lula, como especulado pelo entrevistado da Abinfer, ou por um protagonismo de empresários líderes, o setor de ferramentaria se aproximou dos sindicatos de trabalhadores e, através destes, acessou fóruns que possibilitaram a inclusão no Inovar-Auto como proteção ao setor.

Respondida a questão sobre a participação do setor de ferramentarias, retorna-se ao debate sobre o Inovar-Auto, sobre seus fins almejados e seus participantes. Duas perspectivas sobre o desenho do programa conflitam, a de que era um projeto bilateral entre a Anfavea e o governo federal, ou um projeto desenhado

por outros atores, que o membro da CUT reivindicou como sendo do sindicato. Para entender a veracidade dos discursos contraditórios, contextualizou-se o momento anterior à promulgação do programa. Pelos dados e evidências apresentados, havia uma fragilização de toda a cadeia, desde montadoras e produtoras de autopeças, até o setor de ferramentaria. Este último protagonizaria uma novidade em regimes automotivos previamente decretados no Brasil e para entender seu papel é importante observar como o setor se inseriu no debate.

A inserção do setor de ferramentaria não apareceu no processo de elaboração do Inovar-Auto de modo despropositado. Segundo uma das versões apresentadas pelos entrevistados do setor sobre a elaboração do programa, eles teriam assumido um papel protagonista. Um relato do membro do sindicato dos trabalhadores apontava o trabalho que os líderes do setor desempenhavam, que foi transcrito anteriormente, mas não demonstra o quanto eles participavam ativamente das discussões com os demais atores. Convergindo com o fato contado pelo membro da CUT, o membro do APL Ferramentaria assim descreveu a elaboração do Inovar-Auto:

O que nós levamos para lá? Nós levamos o projeto pronto, a gente tinha levado pronto. [...] Assim, desculpa a falta de modéstia, [nós] e o presidente do sindicato [dos metalúrgicos do ABC]. Eu escrevia todas as apresentações de *PowerPoint* e escrevi nossa visão [...]. Ali tem um diagnóstico para onde o setor automotivo estava levando o Brasil. Foi um livreto que o MDIC⁴¹ usou como base. Aí o que aconteceu? A gente foi junto com o sindicato [dos metalúrgicos do ABC]. [...] A Dilma estava na Índia na época e a Dilma deu uma entrevista na Índia, era tipo uma terça-feira, eu lembro bem disso. Ela deu uma entrevista, todo mundo perguntando “que plano é esse?” Ela falou: “quando eu voltar para o Brasil, eu anuncio na terça-feira”. E a única coisa que tinha pronto era o nosso. E como era o nosso? Era assim: a única coisa que estava pronta era o trabalho que a gente tinha feito com o MDIC (MEMBRO APL FERRAMENTARIA, 2017).

Entre o decreto de 2011 e a legislação do Inovar-Auto em 2012, a inserção do setor de ferramentaria é marcante. Logo, a hipótese de que o SMABC tenha participado da autoria da proposta encaminhada ao governo federal, em conjunto com o APL Ferramentaria, é condizente. Seria improvável que a Anfavea houvesse requisitado tal inserção, dado a tendência de importação das ferramentas, o que, portanto, feriria o interesse das montadoras representadas pela Anfavea.

⁴¹ MDIC era, no período do Inovar-Auto, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e que a partir de 2019 passou a se chamar Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Portanto, defende-se que ambas as perspectivas precisam ser consideradas na compreensão dos atores que elaboraram ou influenciaram o desenho do Inovar-Auto. A Abimaq, Anfavea, MDIC e Sindipeças entenderam que a elaboração do Inovar-Auto era um acordo entre o governo federal e a Anfavea, tal como sintetiza um dos entrevistados:

O Inovar-Auto foi um programa que houve uma adesão, houve uma conversa do setor automotivo com o governo federal e houve uma intenção muito clara do governo federal de estabelecer, de criar esse programa. Ele achava que realmente era um programa de inovação tecnológica e, principalmente, uma visão de adensamento da cadeia produtiva do setor. E, na verdade, naquele momento, havia uma pressão muito grande para importação, havia um crescimento muito grande da importação, a gente sabia que o mercado brasileiro ia crescer. Isso nós estamos falando lá em 2011, 2012. Nós sabíamos que o mercado brasileiro estava crescendo de forma importante, só que a gente começava a ver que a participação no mercado brasileiro de carros importados estava crescendo muito. E aí o governo, preocupado com isso, nos chamou [...] para criar um programa que desse um incentivo para a indústria automobilística, principalmente de produção no Brasil. Não era bloquear o importado, mas era dar um apoio maior à indústria local, do que estava sendo produzido. Então é nessa fase que o programa foi criado, o Inovar-Auto (MEMBRO ANFAVEA, 2020).

Ainda assim, o sindicato percebe que as pautas que defendeu, junto com o APL Ferramentaria, foram atendidas. Com efeito, o Inovar-Auto aparenta ter sido uma construção negociada entre diferentes atores. Alguns, porventura, não foram atendidos, tal como a Abimaq. Mas, outros, conseguiram pautar alguns de seus interesses. Neste sentido, o Inovar-Auto foi concebido com finalidades almeçadas de cada ator que teve seu pleito atendido.

O membro do DIEESE, que teve uma participação ativa nas negociações e discussões pelo sindicato, descreveu a construção do programa como uma articulação entre os atores na definição das pautas. Cada ator com seus interesses, se aliando a outros atores para fortalecer uma ideia junto ao governo federal. Essa busca de convergência de interesses foi narrada da seguinte forma:

A Anfavea tem uma visão clara da cadeia automotiva. Todas [são] empresas multinacionais. Na outra ponta, você tem o sindicato [patronal] das autopeças, que [é um setor] essencialmente [de] empresas nacionais, a grande maioria, mas as empresas mais importantes são multinacionais, normalmente vinculadas às automotivas. [...] E você tem a Abimaq e Sindimaq [Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas], que são [setores] essencialmente [com] empresas nacionais produtoras de máquinas e equipamentos. Que estão brigando com a China, importação de máquina chinesa, em especial. E que quer obrigar as autopeças e montadoras a comprar máquina deles. Tudo isso

está no meio. E no meio da autopeça para o sindicato de máquinas você tem as ferramentarias, que não é nem uma empresa de autopeças, nem uma empresa de máquina. [...] Então, quer dizer, o processo de alinhamento do sindicato dos metalúrgicos e as empresas de ferramentaria foi importante nesse processo. Esse alinhamento ajudou o sindicato a pressionar o sindicato de máquinas, a pressionar o sindicato de [auto]peças e em algum momento contrapor a Anfavea. Numa relação que você construía com o governo, na discussão da política (MEMBRO DIEESE, 2018).

Partindo da premissa que essa foi a forma como o programa foi elaborado, em negociações com os atores, caberia compreender, então, quais as finalidades almejadas de cada ator.

A participação da classe trabalhadora na formulação de uma política industrial para o setor automotivo não é um fato novo na história do setor no Brasil. As Câmaras Setoriais do início da década de 1990 também tiveram pautas da classe, que tinha como propostas principais a manutenção de níveis de salário e de emprego – a seção 3.1 deu mais detalhes sobre esse processo. Essa experiência, de um espaço tripartite de negociação que envolve o Estado, as empresas e a classe trabalhadora, é presente na memória do sindicato dos metalúrgicos do ABC e aparece nas narrativas dos entrevistados, como um legado. O integrante da Agência de Desenvolvimento do ABC foi quem deu maior ênfase a esse contexto, inclusive porque já havia participado ativamente das Câmaras Setoriais.

No entanto, ao analisar o Inovar-Auto, verifica-se que as demandas sindicais outrora presentes não apareceram em sua legislação. O programa não menciona, nem indiretamente, níveis salariais ou condições de trabalho e emprego. Quando os dirigentes sindicais foram questionados sobre as propostas que levaram o governo federal a compor o incentivo, eles afirmaram:

Nós temos que incentivar no Brasil a vinda de conteúdo, precisamos ter engenharia aqui, desenvolvimento aqui, que é isso que vai assegurar o futuro. O programa em si era isso, forçar as multinacionais a manter a engenharia e transferir tecnologia para o Brasil (MEMBRO CUT, 2019).

A [manutenção no país] das etapas de produção, a gente tinha essa proposta das etapas de produção, não podia ser uma montadora só, tinha que ser fábrica, tinha que ser fábrica atuando na nossa indústria de autopeça, conteúdo local e rastreabilidade. Foram os principais temas, porque ia abrir fábrica e gerar emprego. [...] No Inovar-Auto, não teve a discussão trabalhista muito clara, foi mais de política industrial mesmo. [...] Pesquisa e desenvolvimento. E as questões vinculadas à ferramentaria (MEMBRO SMABC, 2018).

O emprego apareceu, então, como um resultado indireto, como uma possibilidade caso os setores de montadoras, autopeças e ferramentaria se desenvolvessem. Vale notar que algumas das etapas de produção já apareciam no decreto de 2011⁴² e o entrevistado da CUT afirmou que não havia participado de sua elaboração. Outro ponto importante é que mesmo sem ser questionado sobre a ausência dos temas de reivindicação sindical tradicionais (como a geração de empregos ou níveis salariais, como foi o caso das Câmaras Setoriais, no início dos anos 1990), o próprio entrevistado do sindicato dos metalúrgicos se justificou.

Apesar da experiência das Câmaras Setoriais, que tiveram resultados positivos em termos de emprego e salário, a postura sindical 20 anos depois foi substancialmente diferente. O emprego em números se tornou uma questão secundária e as reivindicações de melhorias salariais não foram mencionadas.

O membro do DIEESE explica essa diferença como necessidade do contexto em que as negociações ocorreram:

As primeiras propostas que o sindicato leva são as propostas tradicionais. Então ele vai reivindicar contrapartida de emprego. [...] Quando começam as políticas industriais, o sindicato está negociando no chão de fábrica a reestruturação das fábricas, ele está com muito medo dessas fábricas irem embora. [...] Então, o sindicato começa a levar para o governo a demanda de duas coisas, “nós precisamos garantir que o desenvolvimento tecnológico fique no Brasil, em especial, a engenharia, e a gente precisa garantir que as peças estratégicas sejam produzidas no Brasil”. Essas são as duas pautas principais (MEMBRO DIEESE, 2018).

O que se revela com as respostas dos entrevistados é que o Inovar-Auto foi criado a partir de um espectro, um espectro que assombrava a indústria brasileira, os produtos chineses⁴³. Trabalhadores, empresas montadoras, de autopeças e de bens de capital, ligadas à cadeia automotiva se despertaram para a possibilidade de

⁴² As etapas que apareceram no Decreto 7.567/2011 eram: “1. montagem, revisão final e ensaios compatíveis; 2. estampagem; 3. soldagem; 4. tratamento anticorrosivo e pintura; 5. injeção de plástico; 6. fabricação de motores; 7. fabricação de transmissões; 8. montagem de sistemas de direção, de suspensão, elétrico e de freio, de eixos, de caixa de câmbio e de transmissão; 9. montagem de chassis e de carrocerias; 10. montagem final de cabines ou de carrocerias, com instalação de itens, inclusive acústicos e térmicos, de forração e de acabamento; e 11. produção de carrocerias preponderantemente através de peças avulsas estampadas ou formatadas regionalmente” (BRASIL, 2011a, p. 8).

⁴³ Costa Pinto (2011, p. 54) analisou a relação Brasil-China na década anterior ao Inovar-Auto, sobretudo entre 2003-2009, e apontou que, apesar do aumento expressivo da exportação de produtos primários, havia um risco de longo prazo de especialização regressiva da indústria nacional. O autor concluiu que, no período, “não [tinha] sentido, para o empresário, investir na produção industrial de mais alta intensidade tecnológica, se exportar minério de ferro e soja gera lucros extraordinários”.

perderem sua posição frente às crescentes importações. Em um jogo de articulações, os atores se organizaram para enfrentar a realidade. Cada entidade contou com suas aptidões e após um contínuo debate e negociação com o governo federal, o Inovar-Auto foi criado. Com marcantes diferenças em relação aos regimes automotivos similares anteriormente decretados no Brasil, o Inovar-Auto foi promulgado sendo ovacionado pelos atores atendidos em suas pautas.

Tendo refletido na presente seção sobre os seus preâmbulos, na próxima será debatida a adesão pela indústria ao Inovar-Auto.

4.2 A ADESÃO AO PROGRAMA PELA INDÚSTRIA

Tendo sido promulgada a legislação, restava executá-la. A adesão das montadoras foi unânime: todas as empresas com instalações fabris aderiram. Mas a execução teve seus meandros. Entre os fatos que conturbaram a operação do programa, destacam-se: a rastreabilidade das peças de conteúdo nacional e complexidade de monitoramento; a denúncia da Organização Mundial do Comércio (OMC); e a crise econômica e política. Após discutir a adesão, nesta seção, serão analisados esses três fatos.

Em 2012, na primeira portaria de habilitação ao programa, já constavam todas as 20 fabricantes que possuíam instalações no país⁴⁴: Agrale S.A., Caoa Montadora de Veículos S.A.; Fiat Automóveis S.A.; Ford Motor Company Brasil Ltda.; General Motors do Brasil Ltda.; Honda Automóveis do Brasil Ltda.; Hyundai Motor Brasil Montadora de Automóveis Ltda.; International Indústria Automotiva da América do Sul Ltda.; Iveco Latin América Ltda.; MAN Latin América Indústria e Comércio de Veículos Ltda.; Mercedes Benz do Brasil Ltda.; MMC Automotores do Brasil Ltda.; Nissan do

⁴⁴ Das 26 empresas filiadas à Anfavea em 2012, oito eram fabricantes de tratores, empilhadeiras, máquinas e equipamentos que não foram abrangidos pelo programa: AGCO (Massey Ferguson); Caterpillar; CNH (Case e New Holland); John Deere; KG estamparia (Karmann-Ghia); Komatsu; Mahindra; e Valta. Desta lista, a Karmann-Guia era, no momento da promulgação do programa, uma ex-fabricante de veículos, que fornecia peças às montadoras, apesar de sua filiação à Anfavea e sua intenção de produzir veículos. A Mahindra era uma montadora indiana que iniciava sua atuação no país, com tratores, e com um pequeno número de veículos comercializados. Não estava filiada à Anfavea a SVB (Suzuki), uma empresa cujo acionista majoritário era o mesmo da MMC (Mitsubishi). E a Caoa era afiliada junto com a Hyundai, apesar de terem operações distintas (fábricas e gestão independentes). Logo, subtraindo das 26 filiadas, as oito fabricantes de outros veículos, e somando as duas últimas fabricantes, Caoa e SVB, tem-se a lista de 20 fabricantes nacionais (ANFAVEA, 2012).

Brasil Automóveis Ltda.; Peugeot Citroën do Brasil Automóveis Ltda.; Renault do Brasil S.A.; Scania Latin America Ltda.; SVB Automotores do Brasil S.A.; Toyota do Brasil Ltda.; Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda.; e Volvo do Brasil Veículos Ltda (BRASIL, 2019b).

Também se habilitaram ao programa, nesse primeiro momento, sete empresas com oito projetos de investimentos no país. A MMC Automotores do Brasil Ltda. (Mitsubishi), que já possuía uma fábrica instalada, se inscreveu com dois projetos de novas fábricas no início do programa. Em agosto de 2016, a Mitsubishi habilitou mais um projeto de expansão para a produção do veículo Outlander, porém, inscreveu-se por meio de outra empresa, a HPE Automotores, que é do mesmo grupo da MMC⁴⁵. A Nissan do Brasil Automóveis Ltda., como também a Caoa Montadora de Veículos S.A., já possuíam fábricas e apresentaram projetos de expansão, a primeira de uma fábrica, a segunda de uma linha de produção nova. Já as empresas BMW do Brasil Ltda., Chery Brasil Importação Fabricação e Distribuição de Veículos Ltda., DAF Caminhões Brasil Indústria Ltda. e JAC Motors do Brasil Automóveis Ltda., que não possuíam fábricas no país, aderiram ao programa na categoria de novas instalações (BRASIL, 2019b).

Portanto, tão logo o programa foi lançado, 24 empresas se habilitaram nas categorias de fabricação e projeto de investimento. No entanto, ao longo do programa, outras se inscreveram e algumas das que se inscreveram perderam a habilitação ou não renovaram.

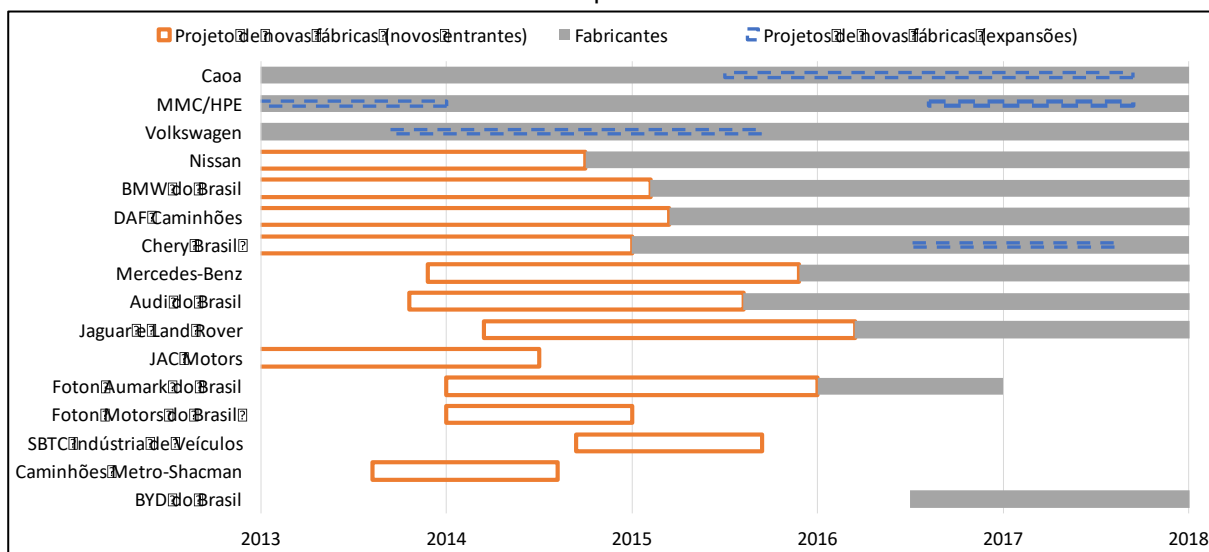
Antes de debater os casos, apresenta-se, no Gráfico 5, um resumo da dinâmica de entrada e saída das empresas do programa: nele, estão as empresas que não tinham fábricas no país, mas que em algum momento apresentaram um projeto de fábricas (tendo-o cumprido ou não); e as empresas que já possuíam estrutura fabril local e que também apresentaram projetos de expansão – sejam de novas fábricas ou de novas linhas produtivas. Das 20 fabricantes que já tinham fábricas no país e aderiram ao programa, 15 não se habilitaram com projetos de novas plantas, nem de novas linhas; portanto, apenas cinco aparecem no referido gráfico, por terem se

⁴⁵ Em 2001, o grupo MMC projetou um novo veículo, o Evolution, baseado no modelo L200 da Mitsubishi, mas agregando novos atributos. A empresa almejava exportar o veículo para inscrevê-lo em provas internacionais de *rally*. No entanto, o contrato da MMC com a Mitsubishi japonesa não permitia à MMC exportar. Por esta razão, o grupo criou uma nova empresa, a HPE Automotores do Brasil Ltda., funcionando na mesma planta que a MMC e sob a gestão do mesmo grupo empresarial (SCHARINGER, 2019).

habilitado para novas expansões (de linhas produtivas ou de fábricas), no caso, a Caoa, MMC/HPE (Mitsubishi), a Volkswagen, a Nissan e a Mercedes-Benz.

Logo, o Gráfico 5 mostra apenas as modificações na estrutura fabril do país no período de vigência do Inovar-Auto. Discrimina-se na análise três tipos de participação: habilitação para empresas que não fabricavam localmente e que se inscreveram para “projetos de novas fábricas (novos entrantes)” – em barras brancas com bordas contínuas de cor laranja; empresas que já possuíam fábricas e se habilitaram no Inovar-Auto simplesmente como “fabricantes” (portanto, não expandiriam suas plantas, mas teriam de cumprir três de quatro critérios do programa, tal como discutido na seção anterior) – em barras de cor cinza sem borda; e em barras de borda pontilhada azul, as empresas que já possuíam fábrica local, mas que se habilitaram ao Inovar-Auto com um projeto de novas fábricas ou linhas produtivas, doravante “projetos de novas fábricas (expansões)”.

Gráfico 5 – Gráfico Gantt de novas instalações e novos projetos no período do Inovar-Auto, por empresa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC (BRASIL, 2019b).

Cinco grupos empresariais, Caoa, MMC/HPE, Volkswagen, Mercedes-Benz e Nissan, já possuíam planta de produção no Brasil e inscreveram projetos de novos investimentos.

A Caoa possuía, anteriormente ao Inovar-Auto, uma planta em Anápolis, no estado de Goiás, onde produzia algumas linhas da fabricante sul-coreana Hyundai. A fábrica foi montada em 2007 pelo empresário brasileiro Carlos Alberto Oliveira

Andrade, que atuava no setor – desde a abertura de mercado promovida por Collor em 1992 – como importador exclusivo da Renault e, posteriormente, da Subaru. O início da relação entre o brasileiro e a montadora sul-coreana também foi por contrato de importação, mas evoluiu para a fabricação do modelo Tucson em Anápolis, dado o sucesso do empresário. A história de sucesso do empresário teve percalços: ele foi acusado de corrupção em duas operações da polícia federal, denunciado por delatores supostamente por ter pago propina ao ministro do MDIC, Fernando Pimentel, em troca de benefícios para seus empreendimentos (BARBIERI, 2019).

No Inovar-Auto, o projeto apresentado pela Caoa de uma nova instalação foi para a produção de um carro tipo SUV (acrônimo em inglês de *Sport Utility Vehicle*, que em português significa veículo utilitário esportivo), da Hyundai, o Ix35. No entanto, a parceria do Andrade com a Hyundai havia estremecido desde 2011, quando a montadora instalou sua própria fábrica no Brasil. O contrato entre as partes tinha duração de dez anos, prevendo que, se a Caoa cumprisse metas de vendas e compras mínimas, teria o direito de renovação por mais dez anos. A Hyundai demonstrava que não havia interesse em renovar o contrato. A resolução do impasse foi levada a um tribunal de arbitragem em Frankfurt, na Alemanha, e, enquanto não houvesse resolução, a Caoa detinha o direito de distribuição da marca no Brasil⁴⁶ (RUFFO, 2018).

A fragilidade do acordo da Caoa com a Hyundai pode ter influenciado a aquisição da Chery, montadora chinesa que se instalava no país com um projeto de uma nova fábrica em Jacareí, no estado de São Paulo, e que também estava habilitada no Inovar-Auto – o caso será discutido mais adiante. De qualquer maneira, ao final do programa, a Caoa produzia em sua planta em Anápolis o SUV Ix35 da Hyundai, conforme habilitação requerida e concedida no Inovar-Auto.

A participação da MMC no programa foi citada anteriormente, mas há duas particularidades ainda não mencionadas: a sua relação com a SVB Automotores do Brasil, também habilitada ao programa, e a acusação de participação em esquema de corrupção durante o período do Inovar-Auto.

A marca Mitsubishi está presente no Brasil há mais de um século, com outros produtos importados, além de automóveis, do mesmo grupo japonês. Como uma

⁴⁶ O impasse entre a Caoa e a fabricante sul-coreana Hyundai persistiu por todo o período do programa.

montadora automotiva, a Mitsubishi foi inaugurada em 1998 em Catalão, no estado de Goiás, com capital 100% nacional, pelos empresários Eduardo Souza Ramos e Paulo Ferraz. O primeiro empresário também detinha concessão de outra marca japonesa, a Suzuki, pela empresa SVB Automotores do Brasil. Em 2011, anterior à promulgação do Inovar-Auto, a SVB anunciava a instalação de uma fábrica de veículos Suzuki no município de Itumbiara, também no estado de Goiás (G1, 2011). A montadora se habilitou ao Inovar-Auto durante todo o período do programa, mas em 2015 encerrou sua operação em Itumbiara e transferiu a produção da marca Suzuki para a fábrica da MMC, em Catalão (RIATO, 2017).

No total, as empresas do empresário Eduardo Souza Ramos tiveram cinco habilitações no Inovar-Auto: como montadoras instaladas se habilitaram a MMC e a SVB; e como projeto de novas fábricas, foram habilitados dois projetos da MMC e um da HPE. Um fator que marcou o grupo em 2017 foi a deflagração de um esquema de corrupção envolvendo ao menos 14 pessoas. Em uma operação que ficou nominada como Operação Zelotes, o Ministério Público Federal acusava a MMC de corrupção, tráfico de influência e lavagem de dinheiro, baseado em investigações desde 2014 (MANO, 2017). O empresário foi absolvido por falta de provas, mas sua posição frente a investidores e fabricantes japoneses foi afetada.

A Volkswagen também compôs a lista de empresas que possuíam uma instalação e que se inscreveram para novas expansões. A empresa não abriu outra fábrica na região, dando continuidade à sua produção em suas plantas no estado do Paraná e no estado de São Paulo. No entanto, ao longo do programa, a empresa também anunciou a instalação na fábrica de São Paulo de uma linha de plataforma global, adequando a planta às suas similares de outras regiões do globo (AUTOMOTIVE BUSINESS, 2017).

Contudo, houve casos de empresas fabricantes já instaladas que se habilitaram para um projeto de uma nova fábrica, tal como a Nissan. Em meados de 2011, mais de um ano antes da promulgação do Inovar-Auto, o presidente da Nissan anunciava o plano da montadora japonesa de instalar uma nova fábrica no Brasil. Os carros da montadora estavam sendo fabricados na planta da Renault, no Paraná (MORAES, 2011). Quando o programa foi lançado, na primeira portaria, ela se habilitara para o projeto de uma nova fábrica. O complexo produtivo foi instalado em

Resende, no Rio de Janeiro – cidade que já sediava a fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen desde 1996.

Esse processo de um projeto de instalação local prévio, estimulado ou facilitado pelo Inovar-Auto, é mais explícito no caso da BMW. Navarro, Dias e Valle (2013) analisaram as negociações ocorridas entre a montadora de veículos de luxo, BMW, e o governo federal brasileiro para a instalação de uma planta produtiva no país. Em meio à negociação, o Inovar-Auto foi lançado, o que, por um lado, alterou os planos de instalação da empresa e, por outro, incorporou argumentos à negociação com a empresa.

O interesse da BMW em se instalar no Brasil remonta à primeira vinda das plantas montadoras, na década de 1950. Na época, havia um interesse da empresa em produzir em uma *joint-venture* com a italiana Romi, mas o plano não se efetivou devido às perdas financeiras oriundas da Segunda Guerra Mundial. A ideia de produzir localmente só retornou em 2011. Em meio a uma demanda ascendente, a empresa planejava uma planta para produzir SKD (acrônimo do inglês *Semi Knock Down*, que em português significa, *kits* semimontados) para, posteriormente, produzir CKD e, por fim, se dedicar a uma produção completa – a empresa havia feito estratégia semelhante na Índia em 2007. O anúncio da intenção de produção local foi feito ao governo brasileiro no mesmo ano, em 2011, quando ela começou a escolher um local para a instalação e a contatar fornecedores locais (NAVARRO; DIAS; VALLE, 2013).

No entanto, já no final do mesmo ano, o governo federal sancionou um aumento do imposto sobre os produtos industrializados da indústria automotiva, que incluía os produtos importados. Assim, quando, em 2012, foi promulgado o Inovar-Auto, a BMW, que tinha estratégia de uma evolução gradual das operações locais, alterou seu plano para uma produção completa no país. A empresa continuou com reuniões com representantes dos governos, e Navarro, Dias e Valle (2013) argumentam que ela teria colaborado para a construção do programa Inovar-Auto. Isto é, o Inovar-Auto influenciou a estratégia da BMW em sua implantação no país. Concomitantemente e dialeticamente, a BMW influenciou o projeto do Inovar-Auto para o Brasil, assim como descreveu Nelson Barbosa, que era Secretário Executivo do Ministério da Fazenda no período de elaboração do programa (2011-2013):

O caso da BMW serviu de referência para o governo federal analisar as peculiaridades e necessidades de novos competidores do segmento de alta

renda, com baixos volumes de produção em relação às montadoras já instaladas no Brasil. Como isso era um novo segmento no Brasil, as informações da BMW ajudaram o governo a melhorar o projeto do programa Inovar-Auto (BARBOSA *apud* NAVARRO; DIAS; VALLE, 2013, p. 562, tradução livre).

A montadora de caminhões holandesa DAF teve comportamento parecido: já estava com planos de instalações e, atraída por outras condições além do incentivo tributário, se adequou depois às regras do Inovar-Auto para se beneficiar dos créditos em IPI. Em entrevista à pesquisa de Santos (2014), o diretor tributário da empresa afirmou que a vinda da montadora foi motivada pelo programa, embora não tenha sido algo preponderante:

O Inovar-Auto teve um peso de 50%. Ninguém veio para o Brasil por causa do Inovar-Auto. Se alguma montadora já estava pensando em vir para o Brasil para aproveitar o mercado crescente, o Inovar-Auto foi um vetor importante para esta decisão. [...] Quando olham para o Brasil com 60 e 70% do mercado da América Latina enxergam grande oportunidade, vencida a primeira etapa de decisão. Na sequência, olham por incentivos fiscais e percebem que o Inovar-Auto parece ser interessante (FREITAS *apud* SANTOS, 2014, p. 104).

Uma nova entrante que talvez tenha recebido uma maior influência do programa foi a chinesa Chery. A empresa já importava para o mercado brasileiro desde 2009, mas, com a promulgação do Inovar-Auto, se habilitou para dois projetos de instalações. O primeiro, logo no início do programa, resultou na fábrica de Jacareí, no estado de São Paulo. O segundo projeto, habilitado ao final do programa, previa a produção do SUV Tiggo, que, após o término do incentivo, foi transferido para a Caoa, na planta de Anápolis, em Goiás. Destaca-se que a Chery foi a fabricante chinesa que se adequou às exigências de cumprimento do incentivo e gozou dos benefícios tributários durante toda a duração do programa. Este fato surpreende, pois, como constatado previamente, as demais empresas que estiveram presentes nos cinco anos de duração tinham planos prévios de instalação. O presidente da Chery no Brasil confirmou em entrevista que a chinesa não tinha planos de instalar-se no país:

Quando houve a sobretaxação dos 30 pontos percentuais de IPI em setembro de 2011, a Chery não sabia que rumo tomar no Brasil. Contudo, o Inovar-Auto veio para dar essa direção. O programa ajudou a diferenciar quem está comprometido com o mercado brasileiro, o que vai gerar uma confiança no consumidor: chegou, investiu e tem visão de longo prazo (CURI *apud* REIS, 2014).

Assim, das empresas que participaram desde o início do Inovar-Auto, sete apresentaram projetos de novas fábricas ao longo do programa, sendo que três destas se habilitaram para fabricação e já possuíam planta local (portanto, os projetos foram para ampliação de suas instalações). As outras quatro, mudaram de modalidade ao longo do programa, principiando por um projeto de uma nova fábrica e findando na modalidade de fabricação. Destaca-se que, destas últimas, há indícios de que as quatro possuíam projetos prévios e apenas os adaptaram às condições exigidas pelo Inovar-Auto. Apenas uma empresa afirmou publicamente que o programa foi um grande motivador em sua instalação local, pois não havia planos de instalar-se no país, a Chery. Mesmo assim, Sturgeon, Chagas e Barnes (2017) apontam, em análise do Banco Mundial, que mesmo a chinesa já havia decidido pela instalação da planta antes da promulgação do programa, o que contraria a narrativa do presidente da companhia no país, antes relatada.

Na sequência, analisam-se os casos das empresas que se habilitaram ao longo do andamento do programa, mas que continuaram seus projetos até o final, que são três: a Mercedes-Benz, uma empresa que já possuía fábricas locais; a Audi, que também já teve produção local; e a Jaguar Land-Rover, que não possuía fábrica no país.

A Mercedes-Benz é, assim como a Volkswagen, uma empresa que tem um histórico de produção no Brasil. A planta de caminhões da Mercedes em São Bernardo do Campo, em São Paulo, é a maior fábrica da empresa fora da Alemanha. O projeto apresentado pela empresa alemã foi a instalação de uma nova fábrica, para produção de veículos luxuosos de passeio, em Iracemápolis, no estado de São Paulo. Esta não seria a primeira experiência da empresa na produção de carros no Brasil. Em 1999, ela instalou uma fábrica em Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais, para a produção de um veículo pequeno, o Classe A, recebendo grandes incentivos municipais e estaduais (NEVES; NETO, 2007). O empreendimento não teve o retorno esperado, a produção do veículo foi desativada e a planta passou a produzir caminhões. O projeto apresentado nesse momento mais recente foi para a produção de carros de luxo, diferentemente da experiência anterior (BRASIL, 2019b).

Caso semelhante é o da Audi do Brasil. A empresa se instalou no Brasil em 1999 no município de São José dos Pinhais, na região metropolitana de Curitiba, estado do Paraná. O complexo instalado produzia automóveis Volkswagen e Audi. Em

2004, a planta parou a produção da Audi, se dedicando à produção de carros da marca Volkswagen. Seu retorno, em 2015, revela uma nova tentativa da montadora alemã de participar do mercado brasileiro com uma linha de veículos de luxo (G1, 2015). O projeto de instalação da empresa visava produzir os modelos A3 e Q3 (STURGEON; CHAGAS; BARNES, 2017).

O caso da empresa inglesa Jaguar Land-Rover⁴⁷ difere das duas anteriores, pois ela não possuía experiência em produção local e instalou uma fábrica em Itatiaia, no estado do Rio de Janeiro, para a produção de veículos de luxo, concorrendo com as alemãs BMW, Mercedes-Benz e Audi. A fabricação iniciou-se em 2015 em uma operação SKD, importando da matriz inglesa carrocerias armadas e pintadas. Quando o presidente da subsidiária brasileira foi questionado em 2015 sobre a retração do mercado e os planos da empresa, ele afirmou que a montadora inglesa persistiria em um plano de longo prazo (KUTNEY, 2016).

Essa mesma persistência não se observou em outros casos que se frustraram ao longo do programa. Os seis casos de empresas que se habilitaram em algum momento, mas a participação foi descontinuada eram de empresas chinesas. Entre estas, a que ganhou maior projeção, desde seu projeto de instalação até seu cancelamento, foi a da JAC Motors.

Em 2011, a empresa alcançara a posição de segunda maior importadora de automóveis no país – inaugurara 50 concessionárias em 28 cidades brasileiras e anunciava seus produtos em rede televisiva nacional, em programas dominicais. Com o anúncio do Inovar-Auto, a importadora viu-se compelida a se habilitar a um projeto de fábrica, que se instalaria em Camaçari, na Bahia. O investimento que seria feito com financiamento do Estado da Bahia e da matriz chinesa encontrou entraves e quando, em 2014, problemas burocráticos entre a matriz e o sócio brasileiro se desencadearam, o mercado nacional teve queda de consumo, o que resultou na desistência do projeto (BRANDÃO, 2019).

A desistência implicou em multa imposta pelo MDIC, referente à devolução dos créditos concedidos e sanções previstas (BRASIL, 2019c), processo que até o final do programa ainda tramitava na justiça. As demais montadoras, também chinesas, com projetos habilitados no programa, eram de caminhões.

⁴⁷ Jaguar e Land-Rover são duas marcas produzidas pela mesma empresa, segundo o sítio eletrônico da empresa: <https://jaguarlandrover.com/>.

Uma dessas, a Foton, é uma fabricante chinesa que produz tanto caminhões quanto carros, mas no Brasil era representada pela importadora brasileira somente de caminhões, Foton Aumark do Brasil. Com o Inovar-Auto, a importadora brasileira negociou a instalação de uma fábrica local e se habilitou ao incentivo fiscal. Após um período de indefinição quanto ao local onde seriam construídas as instalações, firmou-se um acordo com o estado do Rio Grande do Sul e o município de Guaíba. No entanto, semelhante ao caso da JAC, quando em 2014 a crise econômica afetou o mercado consumidor nacional, o plano de construção em Guaíba foi prorrogado. A saída encontrada pelo grupo foi a produção nas instalações da Agrale, uma montadora do setor situada em Caxias do Sul, também no Rio Grande do Sul. Assim, a empresa conseguiu a prorrogação de suas habilitações dentro do programa, até 2017 (AUTOMOTIVE BUSINESS, 2016).

Destaca-se que no caso da Foton, tanto a importadora brasileira quanto a filial da matriz chinesa foram habilitadas para um projeto de instalação. Ainda que nenhuma tenha empreendido uma nova instalação, entende-se que havia dois projetos distintos. Uma hipótese, aventada através das divulgações da própria empresa chinesa, é que a importadora brasileira representaria apenas os caminhões e a filial é que produziria os carros – em um projeto conjunto na planta que seria construída em Guaíba. Outra possibilidade, é que a Foton chinesa participasse do projeto da planta de caminhões junto com a importadora brasileira (AUTOMOTIVE BUSINESS, 2019; RIATO, 2016). Como os projetos não se efetivaram, avaliar as hipóteses levaria a um resultado inócuo.

A SBTC, que importava caminhões no país desde 2008, produziria o caminhão Sinotruk na cidade de Lages, no estado de Santa Catarina. O terreno foi cedido pelo município e o governo do estado concedeu linhas de financiamento para a construção da planta (JURGENFELD; LIMA, 2012). Lentamente o projeto foi cancelado e a chinesa montou uma operação CKD no Paraguai, dando continuidade à comercialização dos veículos por importação (TOPOROWICZ, 2017).

A Metro-Shacman, que importava caminhões desde 2011, negociou um projeto a ser instalado na cidade de Tatuí, em São Paulo, mas o projeto não saiu do papel (ALERIGI JR., 2013; REIS, 2016).

Sturgeon, Chagas e Barnes (2017) estimaram que os projetos citados anteriormente, em conjunto, somavam uma expectativa de investimento de 9,35

bilhões de dólares, com um aumento de capacidade anual de 629.715 carros, com perspectiva de gerar 15.491 postos de trabalho. Desses valores, a hipótese desenhada pelos autores é que pouco mais que 51% do investimento estava previsto antes da promulgação do programa. A Tabela 5 expressa um resumo das estimativas feitas pelos autores quanto aos investimentos habilitados e previstos por cada projeto, a capacidade planejada de veículos anuais, o número de empregos esperado para as novas instalações e a hipótese de origem do projeto, se ele já existia anteriormente ou se foi impulsionado pela promulgação do Inovar-Auto.

Tabela 5 – Investimentos, capacidade produtiva, número de empregados previstos, hipótese de origem do projeto de investimento (se havia um projeto prévio ou se foi motivado pelo Inovar-Auto) e status de cada projeto habilitado no Inovar-Auto

Nome da empresa	Investimento previsto (em milhões de R\$)	Capacidade prevista anual	Número de empregos previsto	Hipótese de origem do projeto	Status do projeto
Audi (Projeto A3 e Q3)	670	26.000	400	Inovar-Auto	Executado
BMW	625	32.000	1300	Projeto prévio	Executado
Caminhões Metro-Shacman	329	10.000	300	Projeto prévio	Não se efetivou
Caoa montadora (Projeto Ix35)	300	24.000	550	Projeto prévio	Executado
Chery	351	100.000	1700	Projeto prévio	Executado
DAF Caminhões	351	10.000	500	Projeto prévio	Executado
Foton Aumark	239	34.000	307	Inovar-Auto	Não se efetivou
Foton Motors	301	16.000	500	Inovar-Auto	Não se efetivou
JAC	900	80.000	3000	Inovar-Auto	Não se efetivou
Jaguar Land-Rover	904	24.000	1360	Inovar-Auto	Executado
Mercedes-Benz	709	20.000	1000	Inovar-Auto	Executado
Mitsubishi (projeto ASX)	283	27.000	324	Projeto prévio	Executado
Mitsubishi (projeto Lancer)	193	21.715	300	Projeto prévio	Executado
Nissan	2.500	160.000	2700	Projeto prévio	Executado
SBTC (Sinotruk)	199	5.000	850	Inovar-Auto	Não se efetivou
Total executado	6886 (78%)	444715 (75%)	10134 (67%)		
Total que não se efetivou	1968 (22%)	145000 (25%)	4957 (33%)		
Total geral	8854 (100%)	589715 (100%)	15091 (100%)		

Fonte: Elaboração própria baseado em Sturgeon, Chagas e Barnes (2017).

A partir da Tabela 5 é possível estimar o percentual efetivado, considerando os casos que foram descontinuados. Subtraindo da lista de empresas os projetos que até o final do programa não haviam saído do papel, observa-se uma redução de 1,968 bilhão de dólares em investimento, representando 21% do total. Ou seja, se os demais investimentos se efetivassem integralmente, haveria 7,391 bilhões de reais investidos. Dos projetos não realizados, apenas a Metro-Shacman foi apontada com a possibilidade de possuir um projeto prévio. As demais foram classificadas na hipótese sugerida de instalação motivada pelas restrições impostas pelo Inovar-Auto. Uma última observação em relação a esses dados é que, considerando apenas os casos que foram influenciados pelo Inovar-Auto, a redução de investimento foi de 1,639 bilhão de um total de 4,427 bilhões de reais. Ou seja, dos projetos não previstos previamente, houve uma redução de 37%.

Um caso que não foi contemplado na análise de Sturgeon, Chagas e Barnes (2017), que é o mais atípico dentre todos os anteriores, é o da BYD do Brasil. A empresa chinesa compete globalmente pelo mercado de veículos elétricos e se habilitou no Inovar-Auto para fabricação de veículos elétricos em junho de 2016, sem ter se habilitado previamente para um projeto de investimento. Em 2015, inaugurou uma fábrica de caminhões em Campinas, no estado de São Paulo, e, desde então, vem desenvolvendo parceria com municípios para o fornecimento de veículos elétricos (REIS, 2014). Concomitante a essa participação na indústria automotiva, a empresa iniciou também a produção de painéis solares, empilhadeiras, rebocadores elétricos e baterias (SILVEIRA, 2018).

Nota-se que as empresas chinesas que se habilitaram ao programa tiveram em sua maioria um resultado negativo. Mesmo que tenham negociado concessões de instalações e de recursos públicos para investimento, a retração do mercado postergou ou cancelou o projeto aprovado pelo MDIC. O caso que ficou mais popular foi da empresa JAC, pois ela ganhara uma expressiva participação de mercado nos anos anteriores ao programa. Com exceção da Chery, os demais empreendimentos foram frustrados: Foton, Foton Aumark, SBTC e Metro-Shacman.

Tais empresas eram importadoras anteriormente e, seja porque já possuíam um plano prévio ou porque foram compelidas pelos benefícios do Inovar-Auto para promover uma produção local, optaram por lançar um projeto de investimento. No

entanto, o programa contemplava importadoras, desde que cumprissem as regras. Uma alternativa possível seria a de continuar sendo importadora e se adequar aos requisitos para usufruir o benefício tributário. Quinze empresas optaram por essa modalidade, sendo que 11 delas estiveram habilitadas desde o lançamento. A Tabela 6 lista as empresas que se inscreveram para a modalidade, o período em que cada empresa esteve habilitada e as marcas comercializadas por cada uma.

Tabela 6 – Empresas habilitadas para importação de veículos, respectivo período de habilitação e as marcas dos produtos importados

Nome da empresa	Período de habilitação	Marcas importadas
SNS Automóveis Ltda	2013-2017	JAC e Aston Martin
Stuttgart Sportcar SP Veículos Ltda	2013-2017	Porsche
Chrysler Group do Brasil Comércio de Veículos Ltda	2013-2017	Chrysler
Jaguar e Land Rover Brasil Import. e Com. de Veículos Ltda	2013-2014	Jaguar Land-Rover
Venko Motors do Brasil Import. e Export. de Veículos Ltda	2013-2017	Chery
Volvo Cars Brasil Importação e Comércio de Veículos Ltda	2013-2017	Volvo
Districar Importadora e Distribuidora de Veículos Ltda	2013-2015	Ssangyong, Changan e Haima
British Cars do Brasil Vitória Ltda	2013-2017	Bentley
Audi Brasil Distribuidora de Veículos Ltda	2013-2014	Audi
Via Itália Comércio e Importação de Veículos Ltda	2013-2017	Rolls-Royce, Ferrari, Lamborghini e Maserati
Rising Imports Eireli	2013-2016	Wiesman e Argo
Brazil Trading Ltda (KIA)	2014-2017	Kia
CN Auto SA	2013-2014	Brilliance, Hafei e DFSK (Effa)
Elecsonic Comercio Ltda	2013-2014	Sinotruk
Ever Eletric Appliances Industria e Comercio Ltda	2013-2015	Hafei, Brilliance, Jingdezhen Changhe e Dandong Huanghai

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC (BRASIL, 2019b).

Das quinze importadoras participantes, apenas uma se inscreveu após 2013, a importadora da fabricante sul-coreana KIA. Curiosamente, a empresa era a maior importadora de veículos no país e foi uma grande crítica ao programa ao longo de toda sua duração, tal como expressou o presidente da companhia em reportagem jornalística de 2013:

Em 2012, vendemos 44.000 carros, metade do que havíamos comercializado em 2011. Deveremos fechar este ano com 29.000 unidades. [...] O governo conseguiu o que queria: prejudicar as importadoras de grandes volumes (GANDINI *apud* REVISTA CARRO, 2013).

Mesmo considerando participar do Inovar-Auto, o que fez tardiamente, ela seria beneficiada com isenção para um limite de 4,8 mil carros por ano, ou seja, menos de 10% de sua venda anual. Ao final do programa, a empresa comemorou e traçou perspectivas positivas de retomada dos volumes de importação que costumava praticar (G1, 2017).

Outro fato que pode ser observado pela Tabela 6 é que a Jaguar Land-Rover e a Audi participaram primeiramente como importadoras e depois se habilitaram para novos investimentos e fabricação. O caso da Sinotruk se assemelha a esses outros, porém, ela se habilitou tardiamente como importadora, evoluiu para a modalidade de projeto de investimento, mas descontinuou o projeto.

Demais integrantes da lista se dividem entre importadores de produtos chineses, que concorrem com produtos de baixo preço, e importadores de veículos de luxo, cujos volumes de importação se adéquam aos limites impostos pelo programa.

Dois outros casos carecem de esclarecimentos: a importadora da JAC e da Chery. A primeira, apesar da experiência conturbada e conflituosa nas outras modalidades, continuou sendo habilitada como uma importadora até o encerramento do programa. Caso similar ocorreu com a Chery que, somando com a habilitação de novos investimentos dada à Caoa, que posteriormente iria produzir o Tiggo da Chery, teve cinco habilitações de participação no programa, nas três categorias.

Uma última constatação possível da Tabela 6 se refere às importadoras que não continuaram habilitadas ao programa até 2017. Descontados os casos da Audi, Jaguar Land-Rover e Sinotruk, que evoluíram sua participação em outras modalidades, houve quatro casos de descontinuidade. Um desses, da Rising Imports Eireli, uma importadora de carros luxuosos bem específicos, produzidos em lotes pequenos. As demais eram importadoras de automóveis chineses, assim como a Sinotruk. Uma vez mais, as chinesas aparecem como os casos negativos do programa: das 15 importadoras habilitadas, representavam sete dessas, das quais quatro não chegaram ao final do programa (incluindo a Sinotruk).

Como será mostrado detalhadamente a seguir e na seção 4.3, as condições de mercado se modificaram no decorrer do período de incentivo, podendo ter sido uma variável importante na adesão dessas empresas. No entanto, o próprio programa teve modificações durante sua existência. Assim, a seguir, analisam-se as principais mudanças que foram legisladas.

Um aspecto que sofreu alterações ao longo do programa foi a penalidade que seria aplicada aos participantes que não totalizassem as metas estabelecidas. Em sua redação original, o Inovar-Auto cancelaria a habilitação em casos de não cumprimento. Contudo, em abril de 2013, relativizou-se a obrigatoriedade das metas mínimas de eficiência: a penalidade pelo não cumprimento foi modificada – primeiro era o estorno de todos os créditos apurados no período do programa e, depois, a imposição de multas proporcionais ao não atingimento, diminuindo assim o risco de não alcançar as metas de eficiência em sua plenitude (BRASIL, 2013a).

Outra modificação ocorreu em 2014, acrescentando-se ao regulamento a exceção para falhas de informação e consequente apuração de crédito superior ao devido. Para estes casos, não haveria cancelamento da habilitação, apenas o estorno dos valores recolhidos indevidamente (BRASIL, 2014a). Esta última alteração complementava também uma modificação ocorrida em abril de 2013, que definia que o conteúdo local exigido seria comprovado por compras em território nacional.

Em outros termos, posterior ao início do aproveitamento dos créditos e com o programa já em vigor, o MDIC publicou a portaria que regulava o sistema de apuração para medir as aquisições locais pelas empresas habilitadas: dispêndios realizados no país. Até setembro de 2014, portanto, a apuração de créditos poderia ser computada por aquisições nacionais sem quantificar o conteúdo nacional: “o dispêndio poderá ser equivalente ao valor constante de Nota Fiscal de Transferência entre estabelecimentos da empresa habilitada” (BRASIL, 2013b, p. 45). Esta forma de apuração foi criticada pelo membro da Abimaq, pois havia a possibilidade de que “um monte de equipamento importado, vendido superfaturado, para o cara montar dentro [do país], vir[asse] nacional: nacionalização” (MEMBRO ABIMAQ, 2019). A possibilidade foi confirmada por outros entrevistados como uma prática corrente:

Nos chega no sindicato uma denúncia. A denúncia é sobre filtro de óleo. A gente recebe uma informação e depois vamos na fábrica checar com a produção, e a denúncia dizia o seguinte: eles estão embalando produto importado. Por quê? Porque está chegando aqui na fábrica o elemento

filtrante, acho que é da Polônia, algum lugar no Leste Europeu, e o cilindro do filtro está vindo da China. [...] Estão sacaneando, não vai funcionar, porque eles vão rebaixar o CKD. Em vez de fazer CKD de automóvel, eles vão fazer o CKD de autopeças. Eles vão embalar a autopeça no Brasil, vão dar nota fiscal brasileira, com esse modelo de importação, porque o controle tributário era esse: nota fiscal versus nota de importação (MEMBRO DIEESE, 2018).

[...] A gente ainda perdia na rastreabilidade. Por quê? Porque o cara trazia a ferramenta 90% pronta, aí ele mandava para o sistemista dele e o sistemista pintava, fazia alguma coisinha e tirava a nota fiscal como conteúdo local. [...] Importava as ferramentas, chegava, terminava aqui e tirava uma nota fiscal no Brasil para bater os 30 pontos percentuais que ele tinha que ter (MEMBRO APL FERRAMENTARIA, 2017).

A fragilidade da medição foi sanada com a edição da Portaria 257 do MDIC (BRASIL, 2014b), que impôs uma avaliação da rastreabilidade das aquisições e que a apuração dos créditos se realizasse apenas para conteúdo nacional. Para esta nova medição, foi criada a obrigação dos fornecedores das montadoras prestarem informações quanto aos seus insumos, com penalidades para o não cumprimento: “ou seja, criou-se obrigação acessória, passível de sanção, para empresa que não é habilitada no programa, mas que fornece para as empresas que são” (CUNHA, 2017, p. 58). Se, por um lado, a rastreabilidade controlava a evolução a partir de produtos com conteúdo nacional, com o intento de aumentar a demanda das autopeças nacionais, por outro, exigia destas um esforço de adequação ao novo sistema de rastreamento. O membro do Sindipeças descreve o impacto dessa alteração no setor:

Olha, o grande problema, aliás, desafio, foi quando exigiu de se implantar o processo de sistema de aferição de conteúdo local. Por que eu digo isso? Boa parte das empresas não estava preparada, exigia gastos em *software* etc., que não necessariamente foi passado para o preço. E nisso, algumas empresas gastaram muito. Por outro lado, esse foi o principal desafio na implantação de desenvolvimento do sistema para aferição e depois também o risco de você ter um problema ali na declaração junto à Receita [Federal] e etc., lá na frente. Então boa parte das empresas tinha medo: “Como é que eu vou declarar? O sistema eu não sei se ele vai declarar corretamente, lá na frente posso fazer uma multa da Receita [Federal]”, alguma coisa assim. Então a gente teve muito cuidado no limite do que o associado, na época, queria pagar. Porque o cliente, ele recebeu informação, ele recebeu muita. Mas ele pode alegar que você foi o culpado por não ter feito corretamente. Dessa forma, a receita pode apontar que você realmente errou ao declarar que na verdade tinha y ao invés de x. Então essa era a visão do sistema (MEMBRO SINDIPEÇAS, 2019).

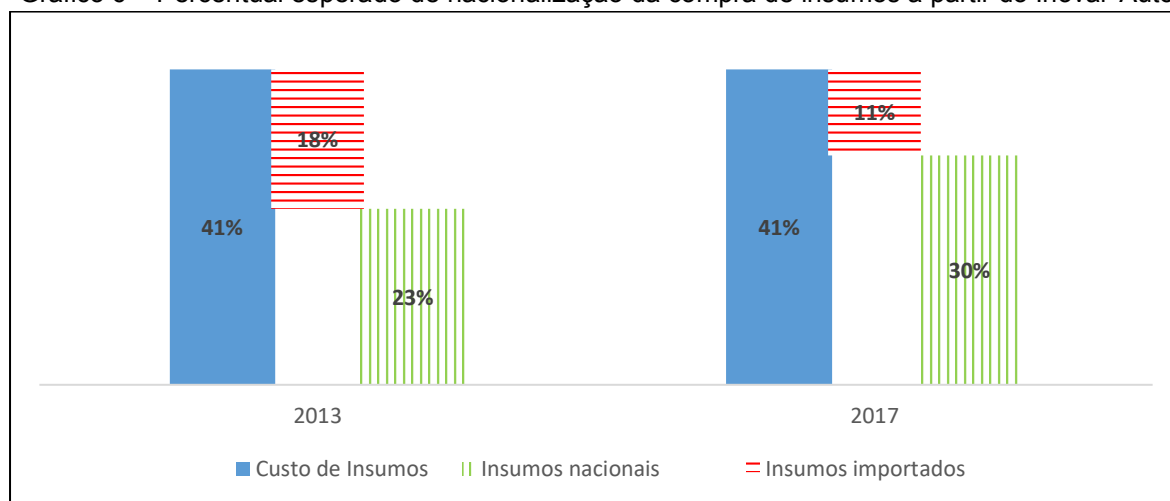
Às montadoras cabia apenas mobilizar seus fornecedores para informar o conteúdo de suas aquisições, para que atingissem o potencial de crédito. O programa ainda previa uma progressão da necessidade de dispêndios com conteúdo local para

que empresa se beneficiasse com os 30% de crédito presumido em IPI – o que ficou nominado como fator multiplicador. O fator multiplicador foi estipulado em níveis: iniciava-se em 2013 com 1,30; passava a 1,25 em 2014; 1,15 em 2015; 1,10 em 2016; e 1,00 em 2017 (BRASIL, 2012b).

O cálculo do fator multiplicador se aplicava às compras de insumos estratégicos e ferramentas nacionais. Ilustrativamente, uma empresa habilitada que tivesse um faturamento de R\$ 100 teria, conseqüentemente, uma obrigação adicional de R\$ 30 em IPI a ser amortizado. Estando habilitada, ela teria o desconto destes R\$ 30, desde que comprovasse a compra de R\$ 30 em insumos estratégicos e ferramentas nacionais naquele período de apuração. O fator multiplicador seria aplicado da seguinte maneira: se as contas fossem feitas no ano de 2013, cujo fator multiplicador era de 1,30, a empresa precisaria comprovar compras de conteúdo nacional somente para R\$ 23,07 ($R\$ 30/1,3$). Se fosse em 2017, com fator multiplicador igual a 1,00, as compras deveriam ser de exatos R\$ 30,00.

Ou seja, em 2013 a montadora precisaria ter declarado 23% do valor final do produto em dispêndio com conteúdo local para ter 30% de crédito em IPI, enquanto, em 2017, este percentual seria de 30% do valor final do produto. Cunha (2017) faz uma estimativa para entender o esforço que as montadoras enfrentariam. O autor parte da premissa de que o valor dos insumos adquiridos de uma montadora seja estimado em 41,3% de seu faturamento. Como em 2013 havia um fator multiplicador de 1,3, os dispêndios com conteúdo local em 2013 deveriam ser 23% do faturamento, ou, com a premissa de que 41,3% é custo de insumo, 55% ($=23/41,3$) do total das compras da empresa, para que esta usufruísse dos créditos ganhos pelo programa. Em 2017, quando o fator multiplicador era igual a 1, as compras de conteúdo local e ferramentarias nacionais representariam aproximadamente 72% do total ($=30/41,3$). O Gráfico 6 ilustra o cálculo que Cunha (2017) apresenta e demonstra que, assumindo a premissa de que a compra de insumo representa 41% do faturamento das montadoras, em 2017, 72% dos insumos da produção de veículos das montadoras habilitadas seriam nacionais.

Gráfico 6 – Percentual esperado de nacionalização da compra de insumos a partir do Inovar-Auto



Fonte: Elaboração própria a partir de Cunha (2017).

Dessa forma, com as regras iniciais de conteúdo nacional e a imposição de uma rastreabilidade, o programa privilegiava a produção local. No entanto, privilegiar a produção local é algo contrário aos acordos internacionais de comércio. O Brasil é membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, como tal, está sujeito ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Entre as cláusulas do acordo, consta que:

Os produtos do território de qualquer parte contratante importados para o território de qualquer outra parte contratante receberão tratamento não menos favorável do que o concedido a produtos similares de origem nacional em relação a todas as leis, regulamentos e requisitos que afetem sua venda interna, oferecendo para venda, compra, transporte, distribuição ou uso (WTO, 1986, art. III, 4, p. 6, tradução livre).

Com base nas análises anteriores, seria esperado que a China ou a Coreia do Sul (origem da empresa KIA) questionassem o Inovar-Auto perante a OMC. No entanto, esses países não o fizeram. O primeiro questionamento foi da União Europeia, em 19 de dezembro de 2013, e o segundo do Japão, em 02 de julho de 2015. Por que, então, teriam a União Europeia e o Japão questionado um programa que favorecia as grandes empresas de sua nacionalidade (pois, as montadoras europeias e japonesas participaram massivamente do Inovar-Auto)?

Uma hipótese plausível seria argumentar que, apesar das montadoras estarem sendo beneficiadas, as autopeças de seus países de origem estariam sendo penalizadas. No entanto, nota-se que o questionamento europeu surgiu antes da

imposição de rastreabilidade que limitava a importação de autopeças, promulgada em setembro de 2014.

O membro do DIEESE expressou que a complexidade de um contencioso na OMC extrapola a dinâmica de uma indústria específica, como a automotiva:

Nosso problema com a OMC nunca foi fora [do país], nosso problema com a OMC era dentro. O Inovar-Auto teve oposição da bancada ruralista, no congresso nacional. Isso também não vai aparecer em documento nenhum. E por quê? Porque o Inovar-Auto colocava em risco a política de exportação agropecuária brasileira. Se você tem um contencioso na OMC em um setor, você abre a possibilidade de um contencioso em outro. A negociação comercial, as rodadas passam por isso. Então, por exemplo, há uma briga interna para sobretaxar o frango brasileiro. A França, por exemplo, tem um contencioso com o Brasil que é uma denúncia do Brasil contra o governo da França, se eu não me engano, que eles incentivam a produção de frango. Ou seja, eles subsidiam o frango na França. O Brasil tem um contencioso com a França. Aí a Renault vai e abre um contencioso contra o Inovar-Auto. Então, na negociação global a bancada ruralista fala “você está me atrapalhando”. Eles querem mais liberdade para poderem entrar no mercado que eles são muito concorrenciais (MEMBRO DIEESE, 2018).

Outra questão que aparece é sobre a elaboração do programa: tendo o Brasil sido questionado na OMC com o RAB, não teria o governo federal levado em consideração a possibilidade de um novo questionamento do país com o Inovar-Auto? Os entrevistados foram unânimes em afirmar que o programa foi elaborado levando-se em conta, desde o início, que em determinados pontos ele poderia vir a ser questionado na OMC, ou nas palavras do membro entrevistado do MDIC, que isso “já se conhecia na sua elaboração” (MEMBRO MDIC, 2019). Todavia, a curta duração do programa resultaria em seu encerramento antes mesmo de ser julgado na OMC. A seguir, alguns dos relatos dos entrevistados sobre o tema:

Eles sabiam dos riscos de uma condenação futura na OMC, mas sabiam que não é [algo que se desenrola] rápido (MEMBRO SMABC, 2018).

Voltando à época, me lembrando, esse debate das contradições entre o que estava sendo proposto e a OMC já existia. Já se sabia. E, não obstante isso, se implementou. Até porque tem esse detalhe: de quando a quando ele iria? (MEMBRO AGÊNCIA DO ABC, 2018).

A gente sabia que ia acontecer isso, não tinha nenhuma novidade. Agora, a gente sabia que alguém ia denunciar, que nos sobrou os japoneses, e sabia que levaria cinco anos para o negócio ser julgado, para criar algum grande problema, até abrir um painel, o governo ia responder. Em cinco anos o Inovar-Auto já tinha rodado, era a previsão de acabar o programa. Você já estaria no passo seguinte. Como a OMC permite que você proteja o desenvolvimento tecnológico, a rota era: faz a curva, aí você vai pedir

desculpa para a OMC, acabar com os 30%, vai dizer que realmente foi um equívoco, a gente não deveria ter protegido, não podia exigir conteúdo local, depois você entrava na rota normal, que era incentivar o desenvolvimento tecnológico. Estava previsto (MEMBRO DIEESE, 2018).

Conforme o esperado, então, em 30 de agosto de 2017 o Brasil foi condenado no painel aberto pela União Europeia e no aberto pelo Japão⁴⁸. O país apresentou defesas, das quais destacam-se as seguintes: as métricas eram de etapas do processo produtivo, o que não é uma questão do GATT; o programa se destinava à saúde pública e uso de recursos naturais; e que o objetivo era incentivar a indústria local para adquirir tecnologia e conhecimento. Todos os argumentos foram refutados pela OMC, que concluiu, com relação aos mencionados, respectivamente: as regras do GATT são aplicáveis às métricas que impactam no mercado dos produtos, mesmo que ela seja de etapas de produção; as métricas de saúde pública e recursos naturais não foram questionadas e não são pertinentes para a discussão do conteúdo nacional; por fim, a OMC concordou que um resultado esperado do programa seria o desenvolvimento tecnológico e aquisição de conhecimento e que isso poderia levar à produção de veículos mais seguros e mais eficientes, no entanto, o país não forneceu nenhuma evidência de que este cenário ocorreria (WTO, 2019). Entre as evidências utilizadas contra as defesas brasileiras, estava a identificação de empresas que foram induzidas a participar do programa em busca dos benefícios ofertados: Audi Brasil Distribuidora de Veículos Ltda., Hyundai Motor Brasil, Chrysler Group Comércio de Veículos Ltda., Ford Motor Company Brazil Ltda., Jaguar e Land Rover importação e Comércio de Veículos Ltda., e Via Itália Comércio e Importação de Veículos Ltda (KNOPIK, 2019).

A condenação na OMC foi publicada em 30 de agosto de 2017. A organização exigia que o Brasil suspendesse o programa e equiparasse as alíquotas de importação e produção local. O Brasil recorreu da decisão e, após mais alguns trâmites, em 2019, a decisão foi aceita pelo país, momento em que o programa já havia finalizado.

⁴⁸ O questionamento da OMC incluía outros programas de incentivos industriais vigentes além do Inovar-Auto: a Política Nacional de Informática (PNI), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e Displays (PADIS), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PATVD), o Programa de Inclusão Digital, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap) e o PEC – Programa Preponderantemente Exportador (KNOPIK, 2019).

Assumindo que a estratégia foi exitosa, seus elaboradores e o governo federal poderiam comemorar⁴⁹. No entanto, o governo federal não sobreviveu à crise política e econômica instalada no país no decorrer do programa. Assim, se por um lado a proteção de conteúdo local influenciou o atingimento das metas almejadas, por outro, houve uma crise que reduziu as possibilidades desejadas. A seguir, traçam-se algumas considerações sobre essa crise que foi parte constituinte do programa, para compreender os resultados alcançados, tal como assevera um entrevistado:

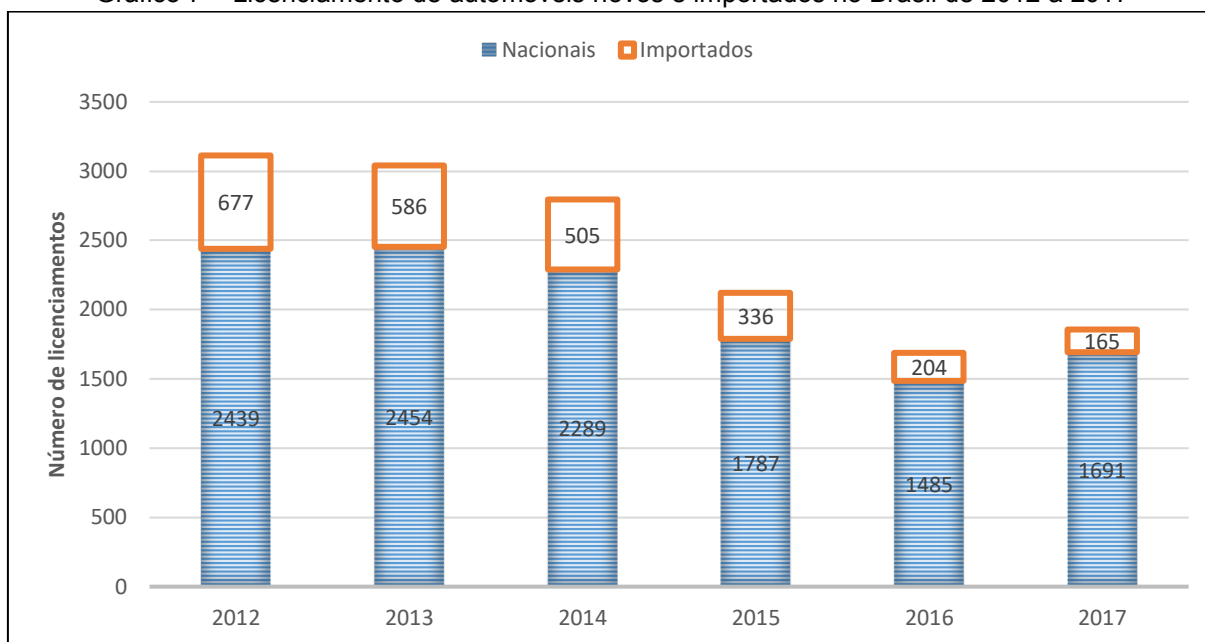
[...] Quando o projeto estava ganhando contornos de um projeto executivo, quero dizer, detalhado, começou a crise das finanças públicas. Lembra lá o 2015? Aí acabou. Acabou, não tinha mais como. Este dinheiro do P&D foi todo. Aí começa a primeira crise de finanças públicas e depois a crise política. [...] Você tem metade do Inovar-Auto sob crise econômica (MEMBRO AGÊNCIA DO ABC, 2018).

Em sua faceta econômica, em 2015, o programa foi ameaçado. No período, as previsões eram de redução de investimentos e produção, além de ações de redução do nível de emprego ou flexibilização. Foram tomadas medidas anticíclicas pelo governo – sinteticamente: créditos para capital de giro e investimentos. Ainda que as medidas sejam relevantes, a indústria automotiva depende do mercado interno e o cenário internacional era desfavorável; em outros termos, as medidas tiveram um foco de curto prazo sem transformação estrutural da cadeia e, além disso, elas não promoviam um ganho de competitividade (LIMA, 2016).

A fim de ilustrar a relevância da crise econômica na indústria automotiva durante o período de vigência do Inovar-Auto, pode-se observar o número de carros licenciados anualmente (Gráfico 7). A redução expressiva no número de licenciamentos anuais em 2015 e 2016 revela o encolhimento do mercado consumidor interno devido à crise econômica. Em 2016, o menor patamar do período, foram licenciados 1,688 milhão de automóveis nacionais, 54% do número de automóveis licenciados no início do programa, em 2012 (um retorno, em verdade, aos patamares anteriores a 2007). Ao final do programa, em 2017, houve um aumento do número de licenciamentos, mas ainda muito distante dos patamares de 2012 e 2013.

⁴⁹ O questionamento do Inovar-Auto na OMC pode ter tido como consequência adicional a inclusão de outros programas que estavam em andamento desde momentos anteriores e que não haviam sido contestados até então, como o Programa Nacional de Informática – PNI (KNOPIK, 2019).

Gráfico 7 – Licenciamento de automóveis novos e importados no Brasil de 2012 a 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de Anfavea (2019).

As origens dessa crise podem ser buscadas na economia, sobretudo como um resultado da crise mundial de 2008, mas também no próprio âmbito da política, conforme discutido na seção 2.3 deste trabalho.

Recapitulando brevemente os argumentos apresentados anteriormente sobre o aspecto político, a crise enfrentada pelo governo de Dilma Rousseff não foi uma crise popular, foi uma ofensiva do campo neoliberal ortodoxo. O governo de Dilma encampou uma orientação política em prol de frações de classe da burguesia industrial e aprofundou o conflito com outras frações de classe, tal como a burguesia vinculada ao capital financeiro. As ações do governo, tanto políticas quanto econômicas, suscitaram reações de cunho neoliberal concentradas em campanhas políticas com apoio da mídia nacional, utilizando como argumentos a denúncia da inflação e os ataques contra casos de corrupção na Petrobras (BOITO JR., 2018).

Adicionalmente, Dilma Rousseff não obteve apoio de sua base eleitoral para resistir ao golpe de 2016, em partes porque a presidenta havia traído seu discurso de campanha eleitoral, promovendo um ajuste fiscal nos moldes neoliberais. Também a base eleitoral do PT, que tradicionalmente era fundada por setores da classe trabalhadora urbana e sindicalizada, passou a agregar o apoio, após o segundo governo de Lula e, sobretudo, nos governos de Dilma, da massa de trabalhadores informais, que possui baixa capacidade de organização, cujo relacionamento com o

governo se baseava em uma relação populista, isto é, uma fração da classe trabalhadora que vê no Estado a função de protegê-los (BOITO JR., 2018).

No Inovar-Auto, a crise política refletiu na dissolução do amálgama entre a classe trabalhadora e as associações representativas das frações de classe da burguesia industrial. Ao final do programa, o fórum de atores, que discutiam com o governo os moldes da política pública, havia se desintegrado, dando lugar a governos com aptidões neoliberais. Essa desconexão se revela no discurso do membro do SMABC, quando se refere à relação entre o sindicato e as associações patronais:

[...] Nós procuramos a FIESP. Fizemos um seminário muito representativo do setor produtivo brasileiro⁵⁰. [...] O problema é a natureza do escorpião. [...] A Dilma deve ter descontentado eles da forma como tratou, não sei, porque a gente não foi envolvido nas medidas, na desoneração a gente não foi envolvido para valer, nem na energia elétrica, nem em outras medidas. No Inovar[-Auto] sim, mas nas outras não. Então acho que ali nasceu algum problema entre eles [governo e FIESP], nasceu um problema ali e aí o cara [o presidente da FIESP à época, no caso], simplesmente, tentou em 2014 fazer a mesma coisa, por parte deles, um convite à Força [Sindical] para fazer [um seminário] sem a CUT. [...] [O presidente da FIESP à época], como é que faz um negócio desse, né? [...] Isso é um absurdo, de ter bloqueado o debate. Então a continuidade do debate na câmara dos empresários reduziu muito em função da FIESP (MEMBRO SMABC, 2018).

A crise econômica e política selou o destino do programa. Todos os entrevistados mencionaram como sendo o ponto limitador dos resultados. É possível que os três fatores debatidos, rastreamento de conteúdo nacional, questionamento da OMC e crise econômica e política, tenham influenciado na adesão das empresas ao Inovar-Auto. Os três elementos impactaram negativamente na adesão, seja pela dificuldade de fazer rastreamento, pelo risco de sofrer penalizações da OMC, ou pela tendência de redução do tamanho de mercado, mas foi o último que preponderou.

Não obstante, o que se observou pelas adesões e saídas do programa é que as empresas que desistiram antes de seu encerramento eram majoritariamente chinesas⁵¹ e que, em geral, já trabalhavam com importações no país. Fabricantes e marcas de outras nacionalidades persistiram, apesar dos pontos negativos que se desenvolveram.

⁵⁰ Na seção 2.3 desta tese descreveu-se o seminário: participantes, conteúdo e desdobramentos.

⁵¹ A exceção foi a importadora de carros de luxo Rising Imports Eireli.

Em contrapartida, entre as razões apontadas pelos entrevistados para a formulação do Inovar-Auto, figura como central a limitação à entrada dos importados e, em alguns casos, foram explicitadas as marcas chinesas. A crise econômica que afetou o país no decorrer do programa teve impactos negativos para o mercado automotivo nacional de forma generalizada. Porém, as entrantes chinesas, que cresceram no período anterior importando, se habilitaram com projetos de fábricas locais –frustrados pelo revés econômico. O infortúnio da crise resultou no atingimento de uma intenção não declarada, mas presente nos discursos dos entrevistados: afastar os chineses. O que se desdobra, portanto, é uma reflexão sobre os resultados efetivos do incentivo, que será desenvolvida na seção seguinte.

4.3 RESULTADOS ENTRE 2013-2017

Uma política pública destinada a uma indústria com a expressividade que é a automotiva na economia brasileira terá resultados desde seus primeiros atos. Cada interferência no mercado resulta em uma nova configuração. De outra maneira, não é preciso observar o encerramento para perceber mudanças, as discussões realizadas até esta seção comprovam essas premissas. O Inovar-Auto conformou o mercado automotivo desde o decreto de 2011 que aumentou as alíquotas de IPI para os importados. Naquele momento, o programa ainda não existia nem como ideia, mas as suas bases já se formavam.

Sendo assim, as análises anteriores por si só já expressam resultados. Por exemplo, ao investigar a adesão da indústria ao programa, compreende-se o efeito que ele teve para cada empresa. Contudo, sob outra perspectiva, apesar de os resultados intermediários sinalizarem possíveis desfechos, é só ao final de um evento que se compreende sua totalidade⁵².

Em busca desse entendimento, propõe-se a discussão em três etapas: uma primeira análise dos resultados teóricos, através de publicações em meio científico; uma análise dos resultados conforme explicitado na legislação do programa, em

⁵² Assim como a anatomia do homem é a chave para a anatomia do macaco, os resultados do Inovar-Auto após seu encerramento são a chave para compreender seus resultados intermediários.

relação a seus objetivos e metas; e, ao final, analisam-se os resultados para além dos documentos oficiais, os que foram coletados pela pesquisa de campo.

Iniciando pela análise teórica, fez-se uma pesquisa das publicações existentes em bases de dados de publicações científicas. A pesquisa foi feita inicialmente pelo portal do *Web of Science* (webofscience.com). No entanto, a busca pelo tópico “Inovar-Auto” encontrou apenas sete resultados. Em virtude de o tema ser uma especificidade brasileira, optou-se por utilizar uma base também brasileira. Fez-se, então, uma nova pesquisa no Portal de Periódicos Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) em passos sequenciais: primeiro uma pesquisa de dois termos na base do próprio portal; depois, foi selecionada a opção de “expansão da pesquisa”; classificados os resultados de acordo com a natureza da publicação; e, por fim, foram agrupadas as publicações por temas de discussão.

No primeiro passo, foram buscados os termos: em qualquer campo que contivesse exatamente o termo “inovar-auto”; o operador booleano “OR”; em qualquer campo que contivesse exatamente “inovar auto”. A busca ocasionou, então, 39 resultados, incluindo 19 artigos publicados em periódicos revisados por pares.

Dada a limitação dos resultados encontrados, optou-se por selecionar uma opção do portal chamada “Expandir meus resultados”. Desta nova busca, foram encontrados: 250 resultados; dos quais 94 eram artigos de jornal; 56 eram recursos textuais, que em geral são relatórios; nove publicações em atas de congressos; duas entradas de referências⁵³; e, por fim, 86 artigos publicados em periódicos.

Desse resultado de busca, dos recursos textuais encontrados, foram consideradas apenas duas publicações: um resultado de uma pesquisa de um centro de pesquisa brasileiro, de autoria de Lima (2016), e um relatório técnico de um profissional de uma montadora. Quanto aos 92 artigos de jornal, após uma análise detalhada de cada item, certificou-se que não havia resultados erroneamente classificados e que todos tinham caráter de notícias. Os artigos de notícia foram contemplados nas análises dos casos de cada multinacional e desenvolvimento do programa, sendo alguns referenciados neste texto. Ao analisar os 86 resultados

⁵³ Os dois resultados classificados como entradas de referência pelo Portal de Periódico Capes eram de uma base (*Gale Virtual Reference Library – GVRL*) cujo acesso não foi possível. Portanto, as duas publicações não foram consideradas nas análises.

classificados pelo portal como artigos de periódicos, verificou-se que 56 eram notícias de jornais, portanto, considerou-se apenas 30 publicações como análises teóricas.

Assim, da pesquisa das publicações, concluiu-se que o universo de trabalhos científicos considerados foi de 41 (30 artigos, nove publicações em atas de congresso científico e dois relatórios). Adicionalmente, foram incluídos na lista mais 16 publicações que não apareceram nos resultados do portal, mas que dialogam direta ou indiretamente com o tema.

Analisando individualmente as publicações, classificou-se cada uma de acordo com o tema de discussão, atribuindo categorias elencadas pela pesquisa. As categorias com a quantidade de número de artigos estão expressas na Tabela 7.

Tabela 7 – Revisão de literatura pelo termo Inovar-Auto

(continua)

Temática	Quantidade de publicações	Referências
Análises de políticas (impostos, legislação e macroeconomia)	13	AGGARWAL; EVENETT, 2014; ARBIX <i>et al.</i> , 2017; BOGLIOLO; CADAVAL, 2015; BORGHI, 2017; CARBAJAL-SUÁREZ; MORALES-FAJARDO, 2017; ECHEVARRIA, 2020; CAVALCANTE, 2017; CUNHA, 2017; LADOSKY; RODRIGUES, 2018; LIN, 2018; MACHADO, 2015; MARTINS, 2016; SARTI; BORGHI, 2015.
Desenvolvimento tecnológico	11	CONSONI; BERNARDES; SCUR, 2017; GUIMÓN <i>et al.</i> , 2017; IBUSUKI; BERNARDES; CONSONI, 2015; IBUSUKI; KAMINSKI; BERNARDES, 2020; MASIERO <i>et al.</i> , 2017; MELLO; MARX; MOTTA, 2016; MESQUITA, 2014; MESQUITA <i>et al.</i> , 2013; PASCOAL <i>et al.</i> , 2017; PASCOAL; SILVA, 2014; SCHAPIRO, 2017.

Tabela 7 – Revisão de literatura pelo termo Inovar-Auto

(conclusão)

Temática	Quantidade de publicações	Referências
Não relacionados diretamente com o Inovar-Auto (desenvolvimentos de engenharia e outros)	8	BLOEM DA SILVEIRA JR. <i>et al.</i> , 2018; CASTRO; PARREIRAS, 2018; DIOGO; CRUZ; MORAIS, 2015; FOLCO, 2016; GUIMARÃES; SILVA, 2019; JÚNIOR; BORINI, 2016; ROCHA; SOUZA; FILHO, 2014; SANTICIOLLI <i>et al.</i> , 2015.
Desenvolvimento regional e estudo de casos	7	LINZMAYER; OLIVA; KUBO, 2016; NAVARRO; DIAS; VALLE, 2013; NUNES; CHEN; STEINBRUCH, 2014; NUNES; COSTA; CLÓS, 2016; PASCOAL, 2015; PERROTTA; VENDRAMETTO, 2012; TREVIZANI; FARIA, 2014.
Eficiência energética e sustentabilidade	7	BERTONCINI, 2014; MELO; JANNUZZI; SANTANA, 2018; DOMINGUES; PECORELLI-PERES; SEROA DA MOTTA, 2014; DUARTE; MALHEIROS, 2015; LENZEN <i>et al.</i> , 2013; MARX; MELLO, 2014; MENEZES; MAIA; CARVALHO, 2017.
Comparação histórica	6	CIRILO; CLARK; CORRÊA, 2020; DUARTE <i>et al.</i> , 2017; LIMA, 2016; PERROTTA <i>et al.</i> , 2013; SANTOS, 2014; SIQUEIRA, 2015.
Fornecedores (autopeças)	5	FERREIRA FILHO <i>et al.</i> , 2013; PALMERI; VENDRAMETTO; REIS, 2014; PALMERI <i>et al.</i> , 2016; PASCOAL <i>et al.</i> , 2014a, 2014b.

Fonte: O autor (2021).

A temática desenvolvimento tecnológico debate, em linhas gerais, a abordagem dada ao tema pelo Inovar-Auto. Antes do programa, as montadoras já usufruíam de outra política pública de incentivo ao desenvolvimento tecnológico, a Lei do Bem, que permitia redução tarifária para atividades de pesquisa. As montadoras se utilizaram deste benefício na adequação das tecnologias oriundas de suas matrizes. A Lei do Bem e o Inovar-Auto “representaram fortes argumentos para unidades subsidiárias manterem e intensificarem P&D e atividades de engenharia no Brasil” (MELLO; MARX; MOTTA, 2016, p. 8, tradução livre). No entanto, as políticas

industriais voltadas à indústria automotiva brasileira têm como pontos em comum serem o resultado de crises setoriais periódicas e serem intervenções de curto prazo. Os ciclos apontam para um problema de competitividade, ao mesmo tempo que a indústria automotiva, com sua relevância econômica no âmbito nacional, continua a ser um cliente permanente das medidas de incentivo do governo (SHAPIRO, 1997). Isto é, se por um lado o Inovar-Auto representou uma oportunidade de desenvolvimento tecnológico na indústria automotiva nacional, por outro, o desenvolvimento exigido foi uma evolução incremental, de equalizar a tecnologia brasileira às dos países centrais (MELLO; MARX; MOTTA, 2016; MESQUITA *et al.*, 2013; PERROTTA; VENDRAMETTO, 2012; SCHAPIRO, 2017).

Esse resultado também aparece nos trabalhos que compararam o Inovar-Auto com o RAB. Algumas conclusões dessas pesquisas foram explicitadas na seção anterior, quando ambos os programas foram caracterizados. Destaca-se que os dois atraíram investimentos (SANTOS, 2014), mas que o crescimento do mercado interno foi a principal variável desta atração (LIMA, 2016). O estudo de Nunes *et al.* (2016) também compara os programas e encontra resultados semelhantes, porém o faz a partir do desenvolvimento da cadeia em uma região específica, o estado do Rio Grande do Sul.

Outras regiões especificadas em estudos de caso do desenvolvimento do programa foram a região do Grande ABC (LINZMAYER; OLIVA; KUBO, 2016) e o polo automotivo sul-fluminense (PASCOAL, 2015), que detectou a complexidade e dificuldade de entendimento do programa pelos participantes, semelhante aos problemas apontados por Cunha (2017).

Outro destaque da revisão de literatura é quanto aos estudos que abordaram o desenvolvimento do programa em relação aos fornecedores. Eles concordam que o Inovar-Auto beneficiou os fornecedores locais e suas relações com as montadoras (PASCOAL *et al.*, 2014b), no entanto, as regras de cálculo de rastreabilidade foram questionadas (PASCOAL *et al.*, 2014a).

Uma discussão em destaque dentro do Inovar-Auto é a ausência de incentivos para tecnologias de veículos híbridos e elétricos, contrariando a tendência mundial. Augustus de Melo *et al.* (2018) analisam o histórico de consumo de combustível e a quantidade de veículos da frota brasileira, extrapolando os dados em uma tendência que aponta para um consumo futuro de combustível. Na análise, considerando

também que as montadoras atingiram as metas estabelecidas pelo Inovar-Auto, estimou-se a economia monetária, baseada numa taxa de custo social e nos preços dos combustíveis.

Tendo debatido as considerações teóricas oriundas das pesquisas publicadas, avança-se para os resultados efetivos sob a ótica das metas e objetivos legislados. O programa abrangeu uma amplitude de alvos, de eficiência energética à quantidade de etapas fabris localizadas no país. O próprio MDIC publicou em seu portal da internet os resultados para cada objetivo. A seguir serão debatidos cada um deles, na ordem disposta no portal.

O primeiro objetivo específico descrito foi o de novos investimentos. O MDIC descreveu que havia uma meta de novos investimentos de R\$ 4,7 bilhões de reais no período do programa, que foi estimada em diagnóstico setorial do Plano Brasil Maior. Essa meta não está explícita na legislação e aparece como uma categoria de habilitação. A dinâmica dos novos investimentos ao longo do programa foi descrita em detalhes na seção 3.1. O MDIC especificou que foram investidos R\$ 6,7 bilhões⁵⁴, sem considerar dois grandes investimentos que não foram contabilizados como parte do programa: a planta da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) em Goiana, no estado de Pernambuco, e a planta da Honda em Itirapina, em São Paulo. Com isso, mesmo desconsiderando os planos que não se efetivaram, todos de marcas chinesas, o programa atingiu 142% do objetivo (MDIC, 2019b).

Outro objetivo específico foi o de eficiência energética. Este esteve explícito na lei, pois era condição para se beneficiar dos incentivos: atingir níveis mínimos de eficiência. A ambição era alcançar em 2017 um aumento de eficiência energética de 12,08% em relação aos veículos produzidos no país em 2011. Como mencionado previamente, o quesito foi alterado no decorrer do programa, se transformando em uma escala: mesmo que a empresa não alcançasse o limite mínimo, seria beneficiada proporcionalmente em relação aos níveis atingidos. Além disso, foram definidos níveis de eficiência maiores para empresas que desejassem ganhar, além dos benefícios de participação do programa, adicionais de um ou dois por cento de IPI. O MDIC divulgou que três empresas atingiram níveis mais elevados de eficiência (acima de 15,46% de

⁵⁴ O valor declarado pelo MDIC é inferior à estimativa de Sturgeon, Chagas e Barnes (2017), apresentado na Tabela 5. Entende-se que o trabalho dos autores estimou um valor projetado, enquanto os valores publicados pelo MDIC são valores efetivos, medidos durante a realização do programa.

aumento de eficiência), recebendo redução de um ponto percentual da alíquota de IPI adicional a partir de janeiro de 2017 em seus produtos. O valor divulgado como realizado para a meta de eficiência, de modo geral, foi de exatamente 12,08%, iguais à meta inicial, constatando um alcance de 100% (BRASIL, 2019e).

Seguindo a ordem de publicações do MDIC, o terceiro objetivo específico era aumentar o investimento em pesquisa e desenvolvimento no país e a meta era de 0,5% da receita bruta total da empresa, em 2017. A meta iniciava em 0,15%, em 2013, e aumentava progressivamente até chegar, ao final do período de vigência, em 0,5%. O percentual realizado pelo programa foi de 0,57%, isto é, na média as participantes do programa atingiram 114% da meta (BRASIL, 2017b).

De natureza semelhante era a meta de investimento em engenharia no país. No entanto, enquanto a meta em pesquisa em desenvolvimento tinha um escopo mais restrito, “dispêndios [...] realizados nas atividades de pesquisa básica dirigida, pesquisa aplicada, desenvolvimento experimental e serviços de apoio técnico” (BRASIL, 2017b), o investimento em engenharia se caracterizava por uma definição ampla:

[...] dispêndios poderão ser realizados nas atividades de desenvolvimento de engenharia, tecnologia industrial básica, treinamento de pessoal, desenvolvimento de produtos, concepção e projeto de laboratórios e centros de pesquisa, pistas de teste, desenvolvimento de ferramental e capacitação de fornecedores (BRASIL, 2019f).

A meta para os investimentos em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores era de 1% da receita bruta de vendas e serviços em 2017. O percentual médio atingido pelas participantes do programa foi de 2,23%, isto é, 223% da meta, de acordo com o MDIC (BRASIL, 2019f). Entre os percentuais de atendimento das metas oficiais, este foi o maior.

Entre as metas que fundamentaram o questionamento da OMC, estava a de etapas fabris. Exigia-se dos participantes que um número mínimo de etapas fabris fosse feito localmente. A meta era que, em 2017, dez etapas, de 13 definidas por lei, fossem feitas no país para 80% dos veículos produzidos. O MDIC afirmou ter acompanhado esta meta através de visitas técnicas e relatou que, em consequência, houve modernização nas etapas fabris de tratamento e pintura e fabricação de

motores. A meta foi cumprida com êxito, tendo as participantes em 2017 estruturado dez etapas de produção localmente (BRASIL, 2019g).

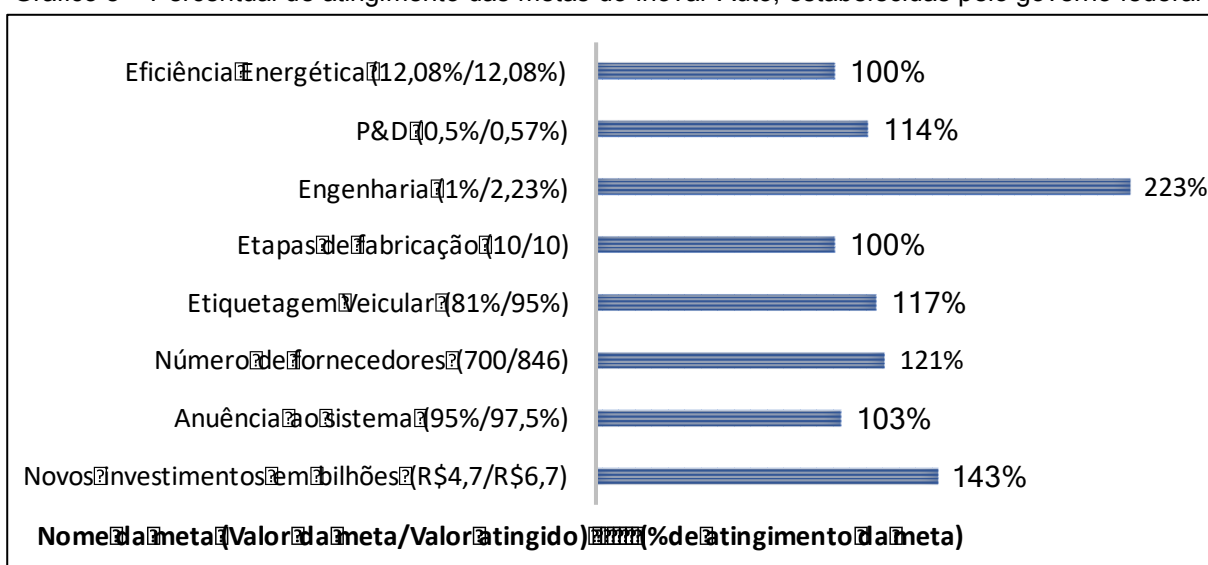
Em consonância com os níveis de eficiência energética que se objetivavam, estava a meta de participação no Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV). A adesão ao programa era simples, bastando à empresa participante se comprometer a etiquetar os veículos comercializados. A meta para cada empresa, que optasse pela condição, era atingir 100% dos veículos comercializados etiquetados em 2017. No entanto, para as fabricantes era uma opção. Em outros termos, a empresa poderia adotar outras metas para se habilitar. Já as importadoras, eram obrigadas a participar para se habilitarem. A meta estabelecida era de 81% dos veículos comercializados no país participarem do PBEV. O resultado foi que, em 2017, 95% dos veículos comercializados no país aderiram à Etiquetagem Veicular, e a meta foi atingida em 117% (BRASIL, 2019h).

Se a meta de etapas de fabricação tem um cunho de conteúdo nacional que contraria os acordos internacionais de comércio, mais difícil seria explicar o que o MDIC pretendia com a meta de desenvolvimento sustentável da indústria, se não a proteção dos fornecedores da indústria automotiva nacional. Por definição, a meta almejava “assegurar a promoção do desenvolvimento sustentável, os fornecedores de insumos estratégicos e de ferramentaria” (BRASIL, 2019i). A justificativa publicada no portal era acompanhar o fluxo de aquisição do material de insumos estratégicos e ferramentaria para possibilitar a elaboração de futuras políticas para o setor de autopeças. No entanto, as métricas evidenciam a proteção: um número mínimo de autopeças e ferramentarias que aderissem ao sistema de acompanhamento do programa (700 empresas); e uma meta mínima de anuência dos fornecedores ao programa (95%). Ambas as metas foram superadas, em dezembro de 2016, havia 846 empresas cadastradas no sistema de acompanhamento e 97,5% dos fornecedores firmaram anuência a ele (BRASIL, 2019i).

Pelas métricas do governo federal, o Inovar-Auto atingiu todas as metas previamente estipuladas. Um resumo de cada uma delas e seu percentual de atingimento pode ser visualizado no Gráfico 8. Todas foram atingidas em níveis satisfatórios, acima ou igual a 100% do previsto. Porém, teve destaque o atingimento da meta de engenharia, cujo resultado superou em mais de duas vezes o previsto, o que evidentemente não é um problema, apesar de causar estranheza. Uma possível

causa para isso seria um mal dimensionamento da meta. Uma alternativa para entender esse resultado é lembrar que as empresas poderiam optar por buscar atender a dois dentre quatro tipos de requisitos para usufruírem das benesses do Inovar-Auto. Assim, eventualmente mais empresas podem ter optado por esse requisito como objeto de sua adesão ao programa, e, na média geral, o dispêndio em engenharia se tornou, então, algo além do esperado. Por outro lado, é fato constatável que esse requisito em questão foi estabelecido de forma bastante ampla em sua definição, abrangendo desde treinamento até capacitação de fornecedores.

Gráfico 8 – Percentual de atingimento das metas do Inovar-Auto, estabelecidas pelo governo federal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC (BRASIL, 2017b, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i).

Se as possibilidades acima aventadas são igualmente prováveis, um membro da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) apontou em sua entrevista outra interessante explicação:

E aí eu venho com aquele discurso que a produtividade do Brasil é baixa. Uma das causas é o Inovar-Auto, porque ele tem uma lei de inovação só para ele, onde ele coloca que a engenharia, o desenvolvimento, é uma atividade de inovação. O que é desenvolvimento? [...] Daquela fábrica que eu desmontei [no exterior] para um projeto de carro que eu adaptei aqui, tenho que adaptar suspensão e tal... e aí eu faço essa atividade de engenharia, que eu sou obrigado a fazer, já faço, né? É do negócio fazer, não tem nenhuma inovação. Aí eu “boto” [no sentido de colocar] que estou fazendo inovação tecnológica e com isto eu garfo o seu, o meu, o nosso dinheiro e ganho benefício fiscal (MEMBRO ABIMAQ, 2019).

Uma vez mais, o membro da associação dos produtores de máquinas e equipamentos aponta para uma falha estrutural do programa, metas que já estariam atingidas antes do programa iniciar. Em sua suposição, esse objetivo exigiu das montadoras apenas uma adaptação contábil: alocar o quadro de engenharia como dispêndio exigido pelo Inovar-Auto.

Analogamente, há indícios de que os requisitos de investimento em inovação e tecnologia também não representavam uma dificuldade para as montadoras instaladas no país, tal como relata um gerente de uma fornecedora de autopeças em 2014, que “os limites mínimos de dispêndios requeridos pelo programa já eram atingidos pela indústria antes de sua implantação” (CUNHA, 2017, p. 50). A definição de tais requisitos pretendia apenas, nas palavras do presidente da Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), em 2012, “que todas as empresas pudessem atingir” (MOAN *apud* CUNHA, 2017, p. 50). Outros estudos apontam que as metas estabelecidas de investimento em inovação e tecnologia estavam abaixo das médias mundiais praticadas pelas empresas montadoras (MELO; JANNUZZI; SANTANA, 2018; PALMERI; VENDRAMETTO; REIS, 2014).

Duas análises são possíveis para testar a hipótese de que as metas de investimento em P&D e engenharia foram subdimensionadas: comparar as metas do programa com as estatísticas de inovação do setor automotivo no período anterior à sua promulgação; e compará-las com índices globais de investimento em inovação.

É possível avaliar os índices históricos de investimento em P&D e engenharia nacionalmente através da Pesquisa de Inovação⁵⁵ (IBGE, 2020). Entretanto, para tal, é preciso compreender os conceitos gerais do que a Pesquisa de Inovação (Pintec) nomina como inovação, ou atividades inovativas, e comparar com o conceito de P&D e engenharia do Inovar-Auto.

A Pintec é uma publicação trienal com medições por amostragem do valor monetário de dispêndio que as empresas de cada setor efetuam em atividades inovativas. O ano de referência é o último ano do triênio, portanto, a Pintec 2008 se

⁵⁵ A versão publicada em 2016, referente ao triênio 2012-2014, modificou o nome da publicação, que se chamava originalmente Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), e que possuía cinco versões anteriores: Pintec 2000, Pintec 2003, Pintec 2005, Pintec 2008 e Pintec 2011. A Pesquisa de Inovação de 2014 teve pouca alteração em relação aos indicadores medidos das pesquisas anteriores, permitindo, portanto, a comparação histórica entre as variáveis. Por esta razão, neste trabalho, a Pesquisa de Inovação será nominada também como Pintec.

refere ao triênio 2006, 2007 e 2008. A pesquisa categoriza as atividades inovativas em oito possibilidades: atividades internas de P&D; aquisição externa de P&D; aquisição de outros conhecimentos externos; aquisição de *software* (programas computacionais); aquisição de máquinas e equipamentos; treinamento; introdução das inovações tecnológicas no mercado; e projeto industrial e outras preparações técnicas para a produção e distribuição.

O Inovar-Auto conceitua categorias próprias para atividades de P&D e de engenharia (conforme apresentado na seção 4.1). As categorias das atividades inovativas da Pintec e das atividades de P&D e engenharia do Inovar-Auto não são semelhantes e, portanto, comparar apenas o indicador de atividades inovativas da Pintec com a meta do Inovar-Auto não seria correto. Corroborou com essa constatação o membro entrevistado do MDIC:

Você tinha a Pintec [que] foi tomada por base [...]. A Pintec dos automotivos já é um pouco acima do geral. [...] O Inovar não atingiu todo o setor automotivo. Ele pegou um conjunto muito específico de empresas. [...] E, lembrando, que a Pintec considera inovação itens que nós não considerávamos. Por exemplo: equipamentos para linha de produção nós não consideramos. Porque tem muitas atividades na Pintec. Ela tem atividades de compra de *softwares*. Então, isso seria uma atividade. Aquisição de *software* para laboratórios e centros de pesquisa (MEMBRO MDIC, 2019).

Ainda assim, é possível aproximar os conceitos de uma categoria e da outra, através da definição presente no programa Inovar-Auto e na Pintec. O Quadro 2, a seguir, apresenta um paralelo entre ambos, aproximando as categorias de atividades inovativas da Pintec com as definições de P&D e engenharia do Inovar-Auto:

Quadro 2 – Relacionamento ilustrativo das categorias de atividades inovativas da Pintec com as categorias de P&D e engenharia do Inovar-Auto

Inovar-Auto		Pintec
P&D	I Pesquisa básica dirigida	1) Atividades externas de P&D e 2) aquisição externa de P&D
	II Pesquisa aplicada	
	III Desenvolvimento experimental	
	IV Serviços de apoio técnico	
Engenharia	I Desenvolvimento de engenharia	3) Aquisição de outros conhecimentos externos
	II Tecnologia Industrial Básica (TIB)	8) Projeto industrial
	III Treinamento de pessoal	6) Treinamento
	IV Desenvolvimento de produtos	7) Introdução das inovações tecnológicas no mercado
	V Laboratório para engenharia	4) Aquisição de <i>software</i>
	VI Laboratório para TIB	4) Aquisição de <i>software</i>
	VII Desenvolvimento de ferramentas	5) Aquisição de máquinas e equipamentos
	VIII Capacitação de fornecedores	8) Projeto industrial

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2012b) e IBGE (2020).

A aproximação apresentada no Quadro 2 relaciona P&D com as duas primeiras categorias da Pintec, atividades externas de P&D e aquisição externa de P&D. As demais categorias da Pintec estão relacionadas às atividades de engenharia do Inovar-Auto. No entanto, esse relacionamento não pode ser entendido como direto e conclusivo, porque as definições das categorias da Pintec são muito diferentes das definições do Inovar-Auto. Por exemplo, uma atividade inovativa de treinamento pode ser qualificada no Inovar-Auto tanto como uma atividade de engenharia quanto de P&D, dentro da categoria serviços de apoio técnico. Por isso, salienta-se que este exercício comparativo tem efeito meramente ilustrativo.

Comparando as categorias 1 e 2 da Pintec com o valor da meta do Inovar-Auto para os anos de 2013⁵⁶, 2014 e 2017 de percentual de dispêndio com P&D em relação à receita líquida⁵⁷ (Gráfico 9), observa-se que os percentuais de dispêndio do

⁵⁶ O Inovar-Auto foi promulgado em 2012, mas iniciou em 2013. Portanto, comparar a Pintec 2011 com as metas do programa não é factível. Ainda assim, para uma perspectiva de série histórica, foi considerada na comparação dos Gráficos 9 e 10 a meta de 2013, início do programa, em comparação também com os percentuais de inovação e engenharia do setor automotivo no triênio de 2009-2011.

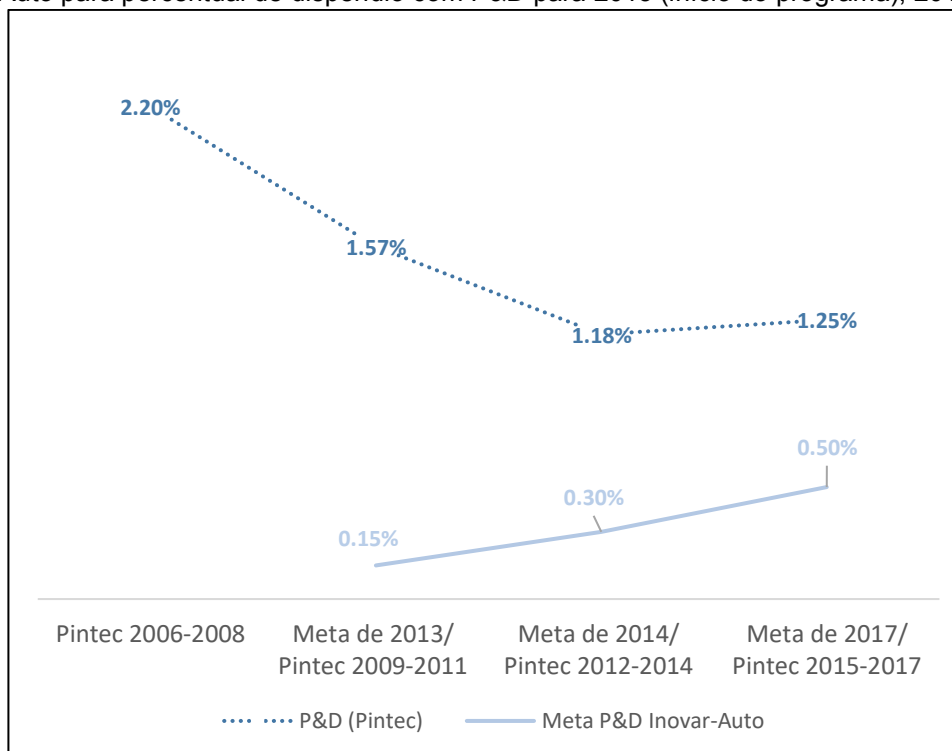
⁵⁷ A Pintec quantifica o total de receitas líquidas das empresas. O conceito de receita líquida dela se refere ao conceito tributário, utilizado na declaração do imposto de renda das empresas, que significa

setor apontados pela Pintec eram consideravelmente superiores à meta estabelecida pelo Inovar-Auto. Isto é, se as empresas instaladas nacionalmente comprovassem os valores de dispêndios correntes com P&D conforme suas respostas da Pintec, elas não teriam dificuldade em cumprir a meta de 2017 desde o início do programa.

Semelhante apontamento pode ser feito pela meta do Inovar-Auto em dispêndio com engenharia. A comparação da meta com os valores praticados pelo setor automotivo e apontados pela Pintec para as atividades 3, 4, 5, 6, 7 e 8 são superiores à meta de 2017 nas Pintec dos triênios 2006-2008, 2009-2011, 2012-2014 e 2015-2017. A Pintec 2014 apontou um decréscimo dessas categorias abaixo da meta do Inovar-Auto para 2017. Enquanto a meta a ser atingida em 2017 era de 1%, o valor calculado através da Pintec 2014 para o setor estava em 0,95%, ainda que em 2014 a meta era apenas de 0,75%. De qualquer maneira, se as montadoras automotivas fossem capazes de transformar os valores informados nas categorias 3 a 8 da Pintec em atividade de engenharia no Inovar-Auto, o esforço seria apenas de retomar a patamares que se praticavam em triênios anteriores (ver Gráfico 10 adiante).

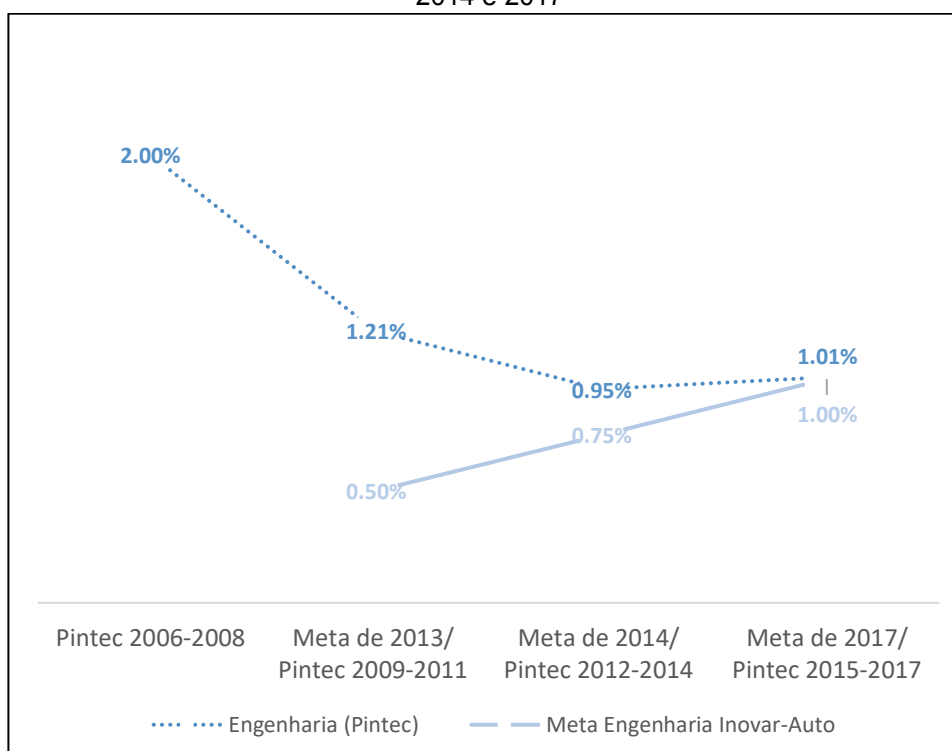
receitas totais deduzidas dos impostos e outras deduções incidentes sobre às vendas. O Inovar-Auto assume como parâmetro a receita bruta total, menos os impostos e contribuições incidentes sobre a venda. Portanto, o valor de receita líquida de vendas da Pintec pode ser equivalente à receita descrita pelo Inovar-Auto.

Gráfico 9 – Comparação entre os percentuais de dispêndio do setor automotivo das atividades inovativas 1 e 2 da Pintec dos triênios 2006-2008, 2009-2011, 2012-2014 e 2015-2017 com a meta do Inovar-Auto para percentual de dispêndio com P&D para 2013 (início do programa), 2014 e 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2012b) e IBGE (2020).

Gráfico 10 – Comparação entre os percentuais de dispêndio do setor automotivo das atividades inovativas 3, 4, 5, 6, 7, e 8 da Pintec dos triênios 2006-2008, 2009-2011, 2012-2014 e 2015-2017 com a meta do Inovar-Auto para percentual de dispêndio com Engenharia para 2013 (início do programa), 2014 e 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2012b) e IBGE (2020).

Contudo, salienta-se que essa comparação com a Pintec não é conclusiva, porque as categorias da Pintec não se relacionam diretamente às categorias do Inovar-Auto. Mesmo assim, ainda que não direcione a uma constatação factual sobre a definição de uma meta subdimensionada, a análise fornece pistas para compreender a dificuldade das montadoras em atingir a meta: se as empresas qualificassem seus dispêndios correntes com P&D e engenharia apontados na Pintec 2011 (equivalente a 2,78% da receita líquida, somando 1,57% do Gráfico 9 com 1,21% do Gráfico 10), estariam no início do programa Inovar-Auto, em 2013, com a meta cumprida para 2017 (a soma da meta de percentual de dispêndio com P&D e engenharia resulta em 1,5% da receita líquida). Retomando a razão desse exercício comparativo, das metas do Inovar-Auto com a Pintec, o intuito foi testar a hipótese de que tais metas foram subdimensionadas. Embora as comparações não tenham sido conclusivas, elas reforçaram os indícios apontados em outros estudos: de que as metas de investimento em P&D e engenharia não representaram um grande esforço para as montadoras e estavam abaixo dos patamares de investimento do setor em outros países.

Adicionalmente, constatando as diferenças entre as categorias do Inovar-Auto e da Pintec para atividades de P&D, é contestável que a Pintec tenha sido considerada como uma referência para a definição das metas do Inovar-Auto, pois as definições das categorias não são correlatas e as práticas correntes em atividades inovativas do setor automotivo se mostravam superiores às metas do programa.

Uma terceira crítica teórica às metas de investimento em P&D e engenharia se refere à natureza do Inovar-Auto em si: obter inovações, quer seja, invenções rentáveis, a partir da pesquisa científica. Em sua legislação, uma das formas de atingir os níveis mínimos de investimento em P&D era através de investimentos em centros de pesquisa, ou seja, o programa incentivava a integração do setor público de pesquisa com as empresas privadas, o que resultaria no direcionamento da pesquisa para os interesses do mercado. Entre os danos que tais orientações poderiam causar está a negligência de áreas importantes, como humanidades, pesquisa básica e ciências de interesse público. Esta última, em específico, abrange pesquisas que buscam aplicações não rentáveis, ao contrário, elas comumente prejudicam os lucros das empresas com imposições de restrições às suas práticas. Assim dizendo, a

máxima de que os países líderes em inovação são os que se destacam tem seu fundamento na premissa de que as empresas guiarão a pesquisa científica nacional a partir de seus próprios interesses, e não pelos interesses da sociedade (OLIVEIRA, 2014).

De qualquer maneira, os exercícios comparativos ilustrados apontam para o reconhecimento de que a dificuldade que as empresas montadoras instaladas no país enfrentaram no Inovar-Auto quanto a tais metas foi a de qualificar os dispêndios correntes dentro das categorias do Inovar-Auto.

Esses argumentos reforçam a hipótese de interesse e efetiva participação das montadoras de veículos na elaboração do programa. Além de colocar em dúvida uma das métricas estipuladas pelo governo federal, um dos entrevistados descreve os resultados que o Inovar-Auto teve para a associação de máquinas e equipamentos. Quando questionado sobre a avaliação que a Abimaq fazia do programa, respondeu:

Mal, mal. Nenhuma avaliação positiva. Não vendi mais máquina, porque a maioria veio de transferência de linhas em regime de admissão temporária. Lógico, você vende uma ou outra [máquina, para o mercado nacional, no período], mas não teve [venda]. Porque “compra de máquinas” não entrou no Inovar-Auto. Não tem isso (MEMBRO ABIMAQ, 2019).

O entrevistado da Abimaq defendeu que um projeto para a indústria automotiva nacional deveria se centrar na melhoria dos processos produtivos, isto é, em uma maior automatização dos processos. Também afirmou que as novas instalações ocorridas no período advieram de transferências de linhas de montagem obsoletas de outros países:

[A] linha da Peugeot [...] foi desmontada na França, ela deve ter ido talvez para a Hungria, [ou] para a Polônia, [e] depois de dez anos, ou menos, ela saiu da França e migrou para outro país do leste europeu e depois de mais dez anos ela veio para cá. Então a gente nunca tem projeto *up-to-date* [expressão que em português significa atualizado]. Evidentemente que alguma outra máquina precisa ser renovada, daí eu renovo as ferramentas. Mas eu trago basicamente aquele projeto de linha. Como sei disso? Porque sou eu quem assina os projetos de linha de produção para o Brasil. Todas. 100%. Quando eu digo 100%, digo todas, pois elas foram desmontadas ou elas foram já montadas de uma outra que veio para cá, entendeu? Com alguma finalidade. A finalidade normalmente é [...] remet[er] como *leasing* para fora, uma remessa disfarçada de lucro para fora, como se eu [es]tivesse pagando aluguel da máquina que está montada aqui. [De] todas as montadoras, com raríssimas exceções, os projetos são menos produtivos do que lá [no exterior], porque também montar uma linha produtiva sai caro, requer investimento, precisa de uma plataforma (MEMBRO ABIMAQ, 2019).

Apesar do programa ter negligenciado as produtoras de máquinas e equipamentos, uma parcela de associados da Abimaq foi incluída: a ferramentaria. Para o diretor da Abimaq, o desenvolvimento da ferramentaria foi pequeno, muito pouco, “[a] ferramentaria acabou. O que o Inovar-auto conseguiu foi acabar com a ferramentaria no Brasil” (MEMBRO ABIMAQ, 2019). Uma opinião semelhante foi a do membro da Abinfer, que disse que o impacto do Inovar-Auto para as ferramentarias brasileiras foi “zero. [...] Porque o projeto estava super bem montado, [es]tava bem desenhado, mas infelizmente nós entramos numa recessão [econômica]” (MEMBRO ABINFER, 2019). Mas essa perspectiva não é homogênea entre os atores, nem sequer do mesmo setor. O membro do APL Ferramentaria descreveu uma relação conflituosa que possuíam com a Abimaq e o benefício que receberam no Inovar-Auto:

[...] a Abimaq é uma associação completamente separada de nós. Nós estamos nesse trabalho com a Abimaq porque a Abimaq tem hoje um conselho automotivo. Eles entenderam que quem compra máquina deles é a ferramentaria, que não adianta fazer uma política que prejudique a ferramentaria, porque se prejudicar ela, a gente não compra máquina deles. Então, isso os caras entenderam hoje. A ferramentaria teve muito benefício? Teve. Mas comprou máquina. Nós compramos. Para você ter uma ideia, quando nós começamos o trabalho, você pagava 14% de imposto sobre a importação de ferramental. Nós aumentamos para 25% o de estampa e 30% de injetável (MEMBRO APL FERRAMENTARIA, 2017).

Os membros dos sindicatos dos trabalhadores compactuam com os empresários da ferramentaria na perspectiva positiva que o incentivo teve para estes últimos. No entanto, os entrevistados ponderam a crise durante o período, que impactou negativamente os possíveis benefícios que o setor poderia ter e entendem que o resultado mais positivo para a ferramentaria foi as fábricas “continuarem existindo. Esse é o principal. Eles estavam fadados à extinção, literalmente” (MEMBRO DIEESE, 2018). Outro entrevistado, membro do sindicato dos trabalhadores, entende que o programa conseguiu “reforçar a ferramentaria brasileira, que vivia em uma crise muito grande” (MEMBRO SMABC, 2018).

Uma descrição das discussões de propostas desenvolvidas dentro do Inovar-Auto que favoreceriam o setor de ferramentaria foi dada pelo membro do DIEESE:

[...] Uma das políticas que a gente tentou implementar na ferramentaria era criar um *bureau* de engenharia. [...] Por trás do *bureau* de engenharia estava a compra de um supercomputador. O supercomputador era essencial para

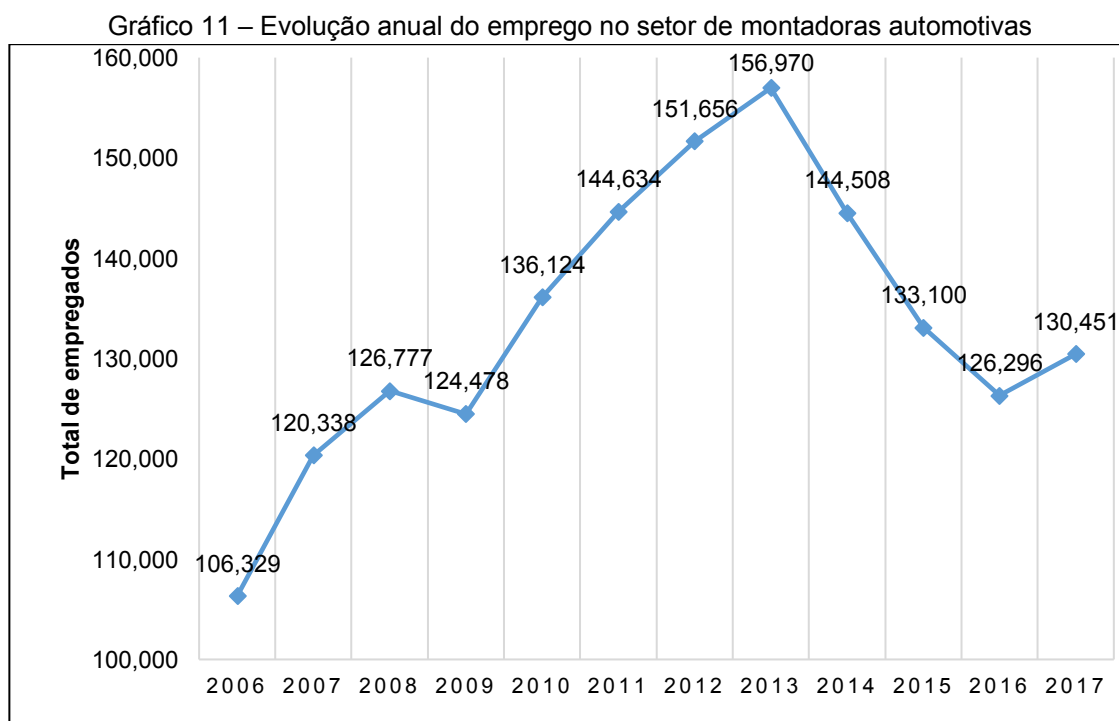
você. Esse era o primeiro problema. Aí você precisa ter as licenças de desenho e projeto. Os principais sistemas são internacionais, alemão, americano etc., e o pior de todos, cada montador usa um, então a ferramentaria acaba tendo que ter esses quatro, cinco *softwares* que ela não tem capacidade de pagar. Isso é um drama, tinha toda uma discussão de alinhamento e barateamento do acesso às licenças desses *softwares*. Toda uma política que a gente estava costurando para ver se conseguia viabilizar isso. Isso é uma coisa. Aí você tem o aço que é uma outra briga: preço do aço internacional, preço do aço brasileiro e a pureza do aço. Começa toda uma discussão para a ferramenta que você projetou sair, porque às vezes o projeto é com um tipo de aço, o aço chega mais impuro e a ferramenta quebra – outro problema. E o terceiro, era a própria produção da ferramenta, porque [...] estava chegando o *hot forming*. Então os ferramenteiros brasileiros não tinham ideia de como tratar isso. [...] E as ferramentarias não tinham capacidade de investimento. Aí você começa uma discussão com o BNDES para ter a linha de investimento para eles. Começa a forçar as montadoras a viabilizar investimentos para eles. E aí começam essas possibilidades. Então, se você não alinhasse a compra das montadoras para as ferramentas, você não alinhava a linha de financiamento para eles. Se não alinhassem as linhas de financiamento para eles, eles não se modernizavam. Se eles não se modernizassem, eles quebravam. Então, eu diria que o que sobrou foi pelo Inovar, tirando um ou outro [empresário do ramo de ferramentaria] que eu acho que [...] sobraria, porque era muito grande. Não sobraria muito não. O que sobrou tem a ver com o Inovar-Auto (MEMBRO DIEESE, 2018).

Apesar de as conquistas do programa terem ficado aquém do que havia sido proposto, os entrevistados ligados aos sindicatos dos trabalhadores, ao que apontam suas falas, o avaliam positivamente. Defender o setor de ferramentaria foi uma das pautas dos sindicatos dos trabalhadores, mas não foi a única. Anteriormente, debateu-se como as causas tradicionais de luta sindical, como emprego e salário, foram substituídas por uma defesa do setor: empresas instaladas localmente que empregam trabalhadores qualificados. Com tais objetivos estabelecidos, os membros dos sindicatos dos trabalhadores entrevistados analisaram o Inovar-Auto positivamente:

[...] Nós achamos que o programa foi bom, modernizou os carros, melhorou a performance do motor, trouxe áreas que nós não tínhamos no Brasil. A Scania não tinha uma área de desenvolvimento de fornecedores aqui, nem área de inteligência, tudo na Suécia. Com o Inovar-Auto e para cumprir a resolução de P&D, ela montou área de inteligência na Scania aqui em São Bernardo. Não existiam, empregam mais de 250 trabalhadores, engenheiros, tecnólogos. Não tinha. A Toyota montou área de modificação de carro e design aqui, então São Bernardo é uma fábrica que, depois que a produção da Bandeirante acabou, ninguém sabia o que ia ser da Toyota, em São Bernardo, já que ela investiu em Indaiatuba e depois Sorocaba, mas antes de Sorocaba, inclusive, ninguém sabia. E resolveram fazer o que na planta de São Bernardo? Planta tecnológica, então, ensaio de motor é aqui, testes de motor é aqui, design é aqui, modificação de design, testes, várias áreas de tecnologia aplicada, engenharia aplicada está sendo feita aqui, que eram coisas do Japão. Então, hoje a fábrica tem..., nós tínhamos 600 empregados em 2010? Hoje está com 1.500, quase todo mundo de tecnologia. Então, mudou o perfil da planta. A Volks sempre foi uma fábrica bem constituída, muita coisa aqui, e aí acho que mudou menos, porque ela já tinha as áreas

de teste, as áreas de campo de prova, ela sempre teve uma engenharia muito forte e tal, a Volks preservou. A GM tinha um centro tecnológico em São Caetano. A GM sempre foi um ponto fora da curva, ela cresceu muito no mercado, mas ela tem uma estratégia voltada para fora e está em crise no mundo. A Ford também está em crise no mundo, então não é tão fácil. Camaçari está preservado, São Bernardo é uma dúvida para nós o que vai acontecer, porque a fábrica perdeu bastante capacidade, vamos ver o que vai acontecer. Mas, no geral, o que a gente viu foi um renascimento dessas áreas de tecnologia que tinham nos anos 1980, e se perderam, e voltaram, voltaram com força para o Brasil. Então, acho que o balanço é positivo, em termos de qualidade, em termos de renda maior. Tivemos o azar da crise, mas o problema, estruturalmente, atendeu muitos requisitos que achávamos que o programa devia ter (MEMBRO SMABC, 2018).

Parte do otimismo dos membros do SMABC e CUT é resultado da mudança de enfoque, ou seja, a questão da conservação (ou relativa ampliação) de postos de trabalho em áreas de tecnologia, pois se houvesse a manutenção da pauta tradicional de número de empregos, o Inovar-Auto acabaria por ter um resultado decepcionante, tal como expresso no **Error! Reference source not found.** O emprego decaiu ao longo do programa, recuperando-se sensivelmente no último ano, mas ainda em patamares menores que 2010.

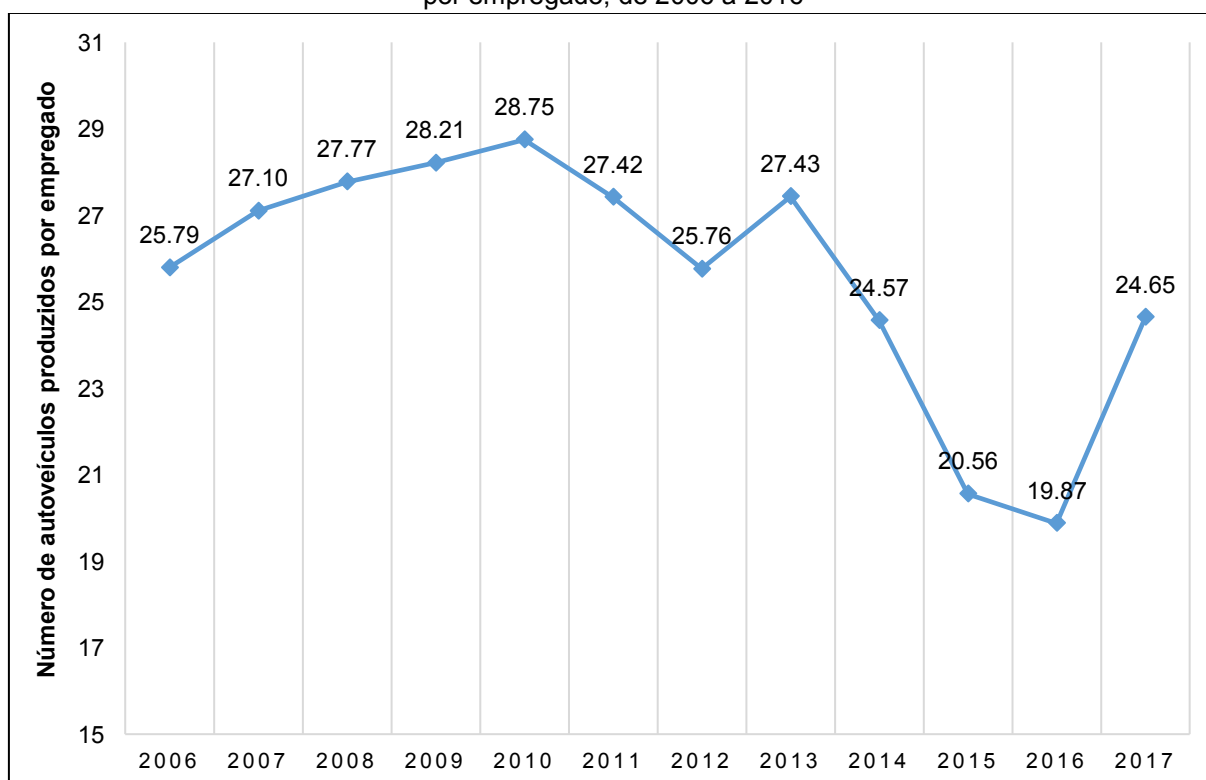


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019).

Duas hipóteses para esse comportamento do emprego podem ser traçadas: pode ter sido resultado das novas instalações produtivas, com maior automação e

consequentemente maior produtividade e menos postos de trabalho; e pode ter sido consequência da retração do mercado, em virtude da crise econômica do período. Ainda que ambas as possibilidades possam ser verdadeiras, ao se analisar o número de veículos produzidos por trabalhador empregado anualmente, verifica-se que há uma redução: de 27,43 veículos produzidos em 2013 por trabalhador empregado nas montadoras automotivas, para 19,87, em 2016, o menor valor da série (Gráfico 12). Esses números indicam que a crise teve impacto também na produtividade, reduzindo-a mesmo que tenha havido uma melhora na produtividade pela importação de equipamentos e máquinas mais automatizadas. A alta correlação (0,75) entre o número de automóveis produzidos no período (2006-2017) e o número total de empregados por ano do setor confirma a relevância da crise como um fator do número de empregados.

Gráfico 12 – Produtividade no setor de montadoras automotivas em número de veículos produzidos por empregado, de 2006 a 2016



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Anfavea (2019).

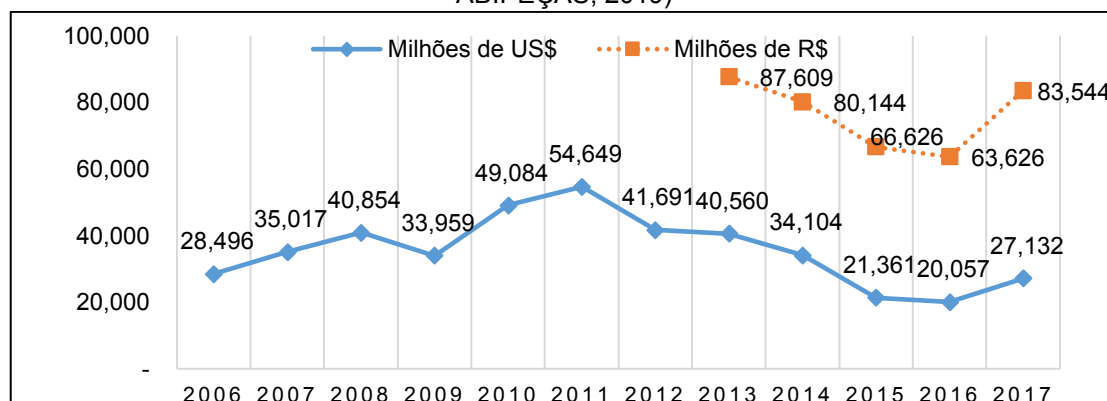
A produtividade não foi uma pauta explícita nem na legislação do programa nem nas métricas divulgadas pelo governo federal. Os membros do SMABC, da CUT, do DIEESE, da Agência do Grande ABC e do setor de ferramentaria pouco

mencionaram a respeito. Diferentemente do membro da Abimaq entrevistado, que traça para o programa sua maior crítica: segundo ele, o Inovar-Auto não incorporou nenhuma exigência de maiores índices de produtividade. Pensar em um processo produtivo significaria pensar em maiores índices de automatização, ou, em outras palavras, maiores investimentos em máquinas e equipamentos. Mas este entrevistado da Abimaq não foi o único a refletir sobre aspectos internos à produção; o membro do Sindipeças entrevistado também revelou uma percepção semelhante:

A princípio, teve uma coisa que não deixa você ter uma visão clara do programa, que foi a crise. Se não tivesse a crise, a gente teria uma clareza de qual foi o impacto do programa, se positivo ou negativo. [...] Ele foi positivo em uma posição de mercado daquele momento, mas deixou de ter uma visão de médio e longo prazo, [...] A associação [Sindipeças], ela também estava olhando muito a curto prazo. Por quê? Os custos aumentando, as empresas no limite de suas margens. Um exemplo: margem média do setor estava muito baixa. [...] Então, essa visão de curto prazo da associação naquela época eu vejo até como correta, porque ela precisava defender seu associado, porque ele não estava ganhando dinheiro. E com a ameaça da montadora falando ainda que ia aumentar os importados. De fato, aumentou. [...] E aí a gente perdeu um negócio muito importante, a gente deixou de ser um fornecedor de cadeia global. E quando você deixa de ser, é o pior dos mundos, porque você não participa dos grandes projetos de desenvolvimento. [...] Faltou essa visão estratégica de criar uma situação para ser um fornecedor de cadeia global, participar das cadeias globais de fornecimento. Quando acendeu a luz vermelha, isso foi em 2014 para 2015, [...] aí é que a gente começou a correr atrás de alternativas: automação e robotização das pequenas e médias empresas. [...] [Por] que você tem que defender um conteúdo local no robô? Porque tem uma legislação no BNDES que você pode tomar linha [de crédito], mas ela tem que ter X% de conteúdo local. Fala para mim: se nem a Coreia compra robô dela, flexibiliza isso! Porque a gente precisa automatizar a linha. Se tem uma política de geração de emprego, na verdade você vai precisar de quê? Do cara que vai aplicar o robô, do cara que vai fazer a manutenção do robô ou dos aplicadores, que é um grande entrave aí. [...] Então, se olhar o processo como um todo, faltou essa visão mais micro (MEMBRO SINDIPEÇAS, 2019).

O setor de autopeças foi um beneficiário indireto do incentivo e, ainda que sua participação estivesse condicionada a um esforço burocrático de cadastro no sistema de rastreamento, era de se esperar que as empresas com produção local enxergassem um aumento do volume de vendas, ou, considerando a crise do período, um aumento na fatia de fornecimento às montadoras em relação às peças importadas. Analisando a primeira possibilidade, o aumento do volume de vendas, tem-se que entre 2013 e 2017 o setor teve uma queda no seu faturamento (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Faturamento anual do setor de autopeças em milhões de dólares para o período de 2006 a 2017 (ANFAVEA, 2019) e em milhões de reais para o período de 2013 a 2017 (SINDIPEÇAS; ABIPEÇAS, 2019)

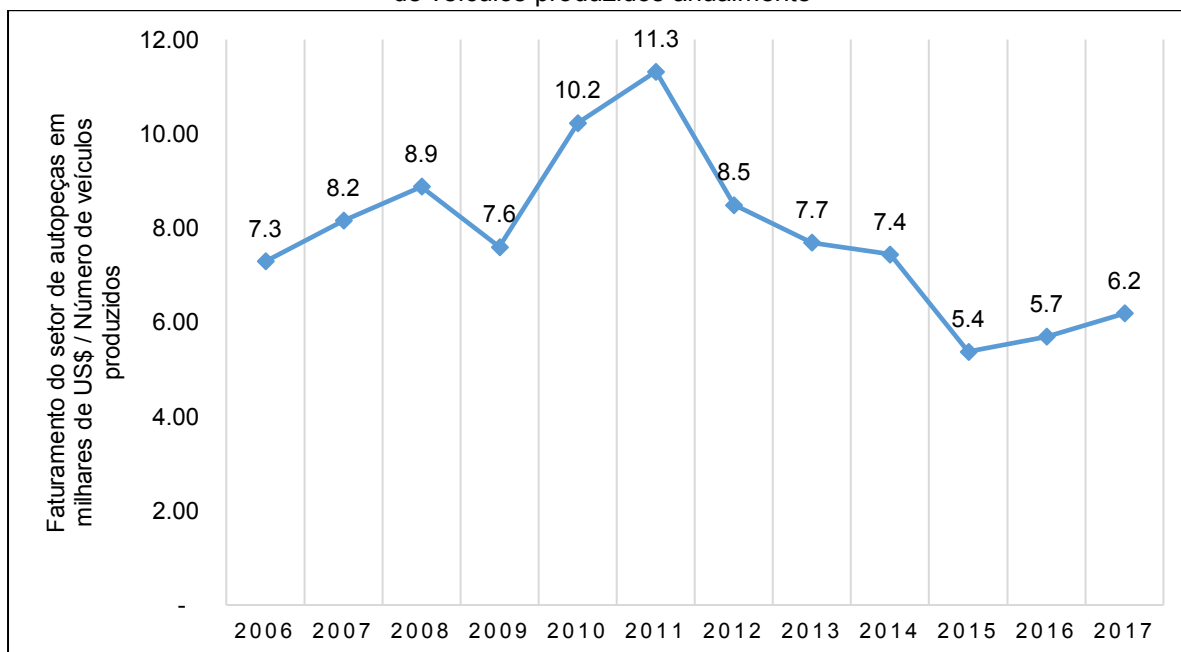


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019) e Sindipeças e Abipeças (2019).

Em 2013, o faturamento do setor foi de 40.560 milhões de dólares e, em 2017, foi de 27.132 milhões de dólares. Uma redução de 33%. Quando comparados em reais (BRL), os valores de 2017 se aproximam de 2013: faturamento de 87.609 milhões de reais em 2013 e 83.544 milhões de reais em 2017, uma redução de 4,6% (SINDIPEÇAS; ABIPEÇAS, 2019).

Mesmo com a redução menor na comparação em reais (BRL), ao observar as curvas históricas percebe-se que no período do programa houve uma redução substancial do faturamento do setor, que pode estar atrelada à redução na produção de automóveis. Para testar esta hipótese, comparou-se a relação entre o faturamento anual do setor de autopeças com o número de veículos nacionais produzidos em cada ano. O resultado está expresso no Gráfico 14, a seguir.

Gráfico 14 – Relação entre o faturamento do setor de autopeças em milhares de dólares e o número de veículos produzidos anualmente



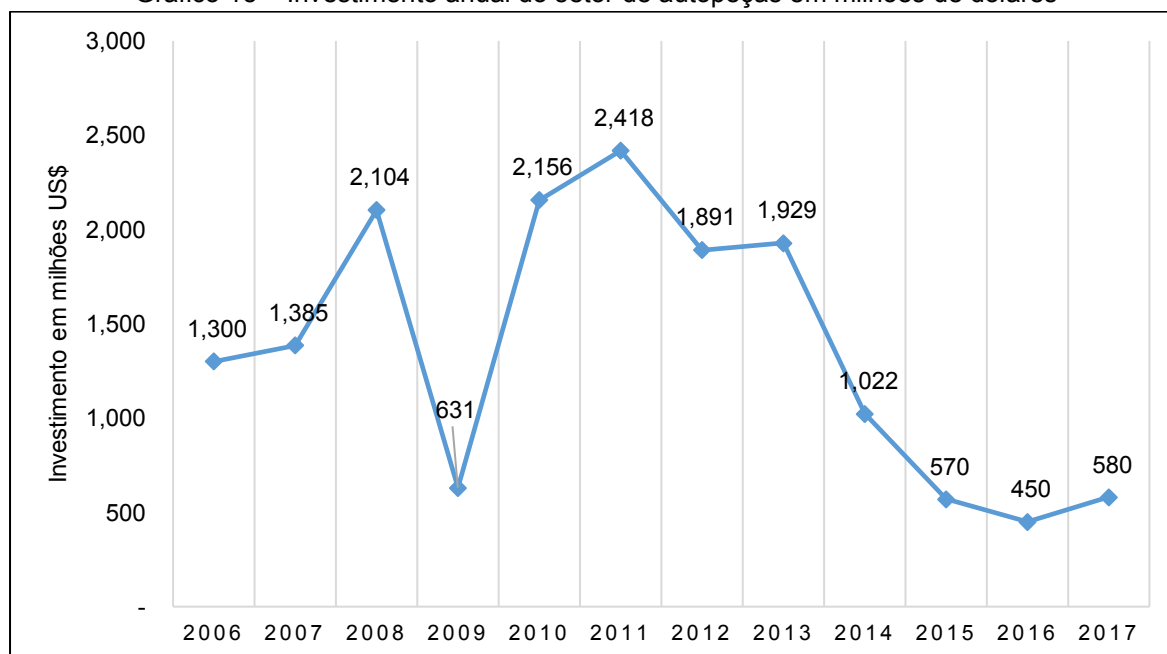
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019).

O Gráfico 14 mostra que a indústria de autopeças reduziu seu faturamento em relação à quantidade de carros produzidos anualmente desde 2011. Isso significa dizer que, para cada carro licenciado em 2011, a indústria de autopeças faturou cerca de 11 mil dólares. Em 2017, esse índice era de aproximadamente 6 mil dólares. No entanto, comparando as séries históricas, há uma forte correlação entre ambos os indicadores (0,85), indicando que o faturamento do setor de autopeças sofreu interferência da produção de veículos nacionais. Essa forte correlação explica o aumento do faturamento do setor até 2011, e seu proporcional aumento de faturamento por veículo produzido.

O que a análise não consegue responder é a razão da queda de participação da indústria de autopeças, ou a redução do faturamento do setor, a partir de 2011 até 2015. Conforme discutido anteriormente, até setembro de 2014, a rastreabilidade do programa era computada pela simples comprovação de compra nacional, sem se averiguar a origem do produto – que poderia ter sido importado e revendido por empresa nacional. Assim, o sistema de rastreabilidade passou a vigorar a partir de 2015, efetivamente. Isso pode ter impactado positivamente o setor de autopeças. No Gráfico 14, há, de fato, uma ligeira melhora no faturamento do setor em relação à quantidade de carros produzidos nacionalmente a partir de 2015.

Um último ponto apontado pelo membro do Sindipeças é sobre a automatização do setor. A automatização de um setor implicaria em aumento de investimento. Os investimentos no setor de autopeças reduziram-se abruptamente no período do programa, conforme expresso no Gráfico 15, a seguir.

Gráfico 15 – Investimento anual do setor de autopeças em milhões de dólares



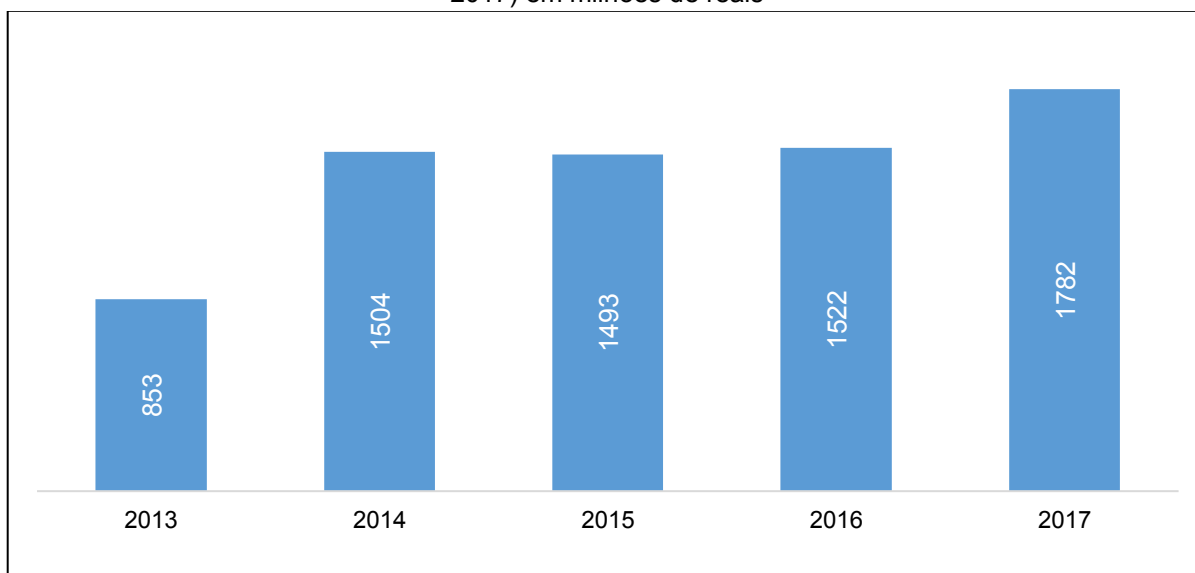
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Anfavea (2019).

Uma vez mais, há que se considerar nesse comportamento o efeito da crise econômica. Com menor faturamento e queda nas vendas nacionais, o recurso destinado a investimento foi reduzido. Neste aspecto, a expectativa do setor, representada pelo entrevistado do Sindipeças, de se fortalecer através de investimentos em processos mais automatizados, foi frustrada no período. Mas, mesmo assim, é possível apontar que as autopeças se beneficiaram do programa ao menos em um resultado: o afastamento temporário do espectro chinês que assombrava as empresas instaladas localmente.

O grupo de empresas que recebeu a maior parcela de benefícios ao proteger o mercado nacional foi o das montadoras, tal como relata o membro da Anfavea (2020): “o Inovar-Auto deu um grande resultado para o país”. O desconto de IPI era feito na contabilidade das multinacionais habilitadas ao programa. O governo federal percebia o desconto como uma desoneração. No período foram desonerados 7,153 bilhões de reais, distribuídos ao longo dos cinco anos do programa, de 2013 a 2017

(RECEITA FEDERAL, 2018). Os valores desonerados anualmente estão expressos no Gráfico 16, a seguir.

Gráfico 16 – Total de arrecadação desonerada pelo Inovar-Auto em seu período de vigência (2013-2017) em milhões de reais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Receita Federal (2018).

Os valores apresentados no Gráfico 16 não esclarecem qual o tamanho do esforço que essa desoneração ocasionou nas contas do governo federal. Tomando 2015 como exemplo, a desoneração de 1,493 bilhão de reais para as montadoras habilitadas ao Inovar-Auto representou: 0,02% do PIB do mesmo ano; 0,13% da arrecadação; e 4,60% do IPI (RECEITA FEDERAL, 2018). O percentual do total de IPI é expressivo e denota a dimensão da desoneração que o programa promoveu. De toda a receita federal em Imposto sobre Produto Industrializado, o Inovar-Auto desonerou 4,6%. De maneira simplista, esse foi o preço do Inovar-Auto, o preço pago pela sociedade brasileira. Caberia, então, questionar essa mesma sociedade sobre qual teria sido o resultado efetivo do programa para ela? Se o Estado for entendido como representante do povo-nação, então seria suficiente questionar o próprio Estado. O membro entrevistado do MDIC relatou que “nós achamos que o Inovar-Auto fez a diferença [...] [com] [...] duas avaliações muito distintas: a avaliação dos fabricantes é muito positiva; [para] os importadores [...] foi uma barreira” (MEMBRO MDIC, 2019).

No entanto, como já discutido anteriormente, a representação do Estado como povo-nação é um fetiche, e na impossibilidade de personificar a sociedade, ou

representá-la com uma única opinião, perguntou-se aos entrevistados sobre quais teriam sido os resultados do Inovar-Auto para a sociedade brasileira. Alguns relataram que o programa promoveu carros com mais tecnologia, mais eficientes e menos poluentes:

[...] Alinhamento tecnológico. O carro nacional hoje é um carro mais seguro e mais eficiente. [...] Esse alinhamento vem pelo próprio Inovar-Auto. E aí não volta mais. É o que eu falo sempre, se você comprou um carro com *airbag* e ABS, esquece, nunca mais [deixará de comprar com estes itens]. [...] A mudança no diesel brasileiro é uma curva absurda. E sem a discussão de alinhamento tecnológico o Brasil ainda estaria matando gente com enxofre [...] com o diesel [...]. Mas ninguém vai falar nisso, ninguém vai citar que está no Inovar-Auto. [...] É uma política toda articulada, e o que está por trás da política articulada é alinhar com os padrões internacionais. Então tudo que tem de melhoria no setor automotivo, está de alguma forma vinculado ao Inovar-Auto (MEMBRO DIEESE, 2018).

A sociedade teve um carro melhor, a sociedade, parte dela, se empregou no setor, conseguiu emprego no setor, famílias que não tinha[m] alguém empregado no setor, passaram a ter, até 2013, 2014 ainda, depois começou a cair. Mas a sociedade ganhou, ganhou emprego, ganha, nesse caso, com um mercado consumidor melhor, ganha com produtos menos poluentes, melhores. Então a sociedade acho que teve um ganho a respeito disso (MEMBRO SMABC, 2018).

Os produtos que estavam na rua antes do Inovar-Auto e ao fim do Inovar-Auto não têm nada a ver, houve um avanço tecnológico extraordinário. Essa melhoria de 12% [de aumento de eficiência dos carros] que parece, para quem não está na engenharia, que não é muito, mas é muito, ela trouxe uma economia para o Brasil na redução de consumo de combustível numa ordem que vale a 7 bilhões de reais por ano, só de economia de combustível. Além das outras melhorias que vieram ligadas a isso de redução de emissão de gases tóxicos (MEMBRO ANFAVEA, 2020).

Eu digo que os grandes ganhos para [a] sociedade foram (nós até medimos esse impacto para a sociedade) no seguinte sentido: ao se reduzir a penetração de importado, você amplia a demanda da produção nacional, porque você tem menos importados cobrindo a demanda e você aumenta emprego, produção e gera mais renda no país. [...] Outro ponto extremamente importante, foi a redução em termos de toneladas de CO₂ de eficiência energética. Quando você fala em melhoria, mais de 15% de eficiência energética em média, se fala em redução de consumo de combustível. [...] Sem falar de todas as novas tecnologias que foram incorporadas. Tornando os veículos mais leves, mais econômicos e mais modernos. [...] Então, isso são todos ganhos para o consumidor (MEMBRO MDIC, 2019).

A sociedade teria, então, adquirido novas mercadorias, com novas atribuições, mais tecnológicas – nas narrativas, aparecem atributos de segurança, eficiência energética e sustentabilidade. Essas modificações no veículo produzido nacionalmente por multinacionais estrangeiras, de fato, ocorreram. Um dos

entrevistados utilizou o termo “alinhamento tecnológico”. E por alinhamento, entende-se que as empresas trouxeram as tecnologias já conhecidas em seus países de origem. O resultado foi uma redução do consumo de combustível em 15,46% e, conseqüentemente, da emissão de gás carbônico na mesma proporção (OLIVEIRA, 2018).

No cenário traçado pela legislação, a expectativa seria que esse alinhamento resultasse, além de produtos melhores, em uma capacidade maior de desenvolver tecnologias. De outra forma, ainda que o acesso a mercadorias com as características das que são produzidas nos países centrais obrigasse a importar equipamentos, paralelamente teriam sido desenvolvidas capacidades para o aprimoramento dessas novas tecnologias. O país se beneficiaria duplamente, com o alinhamento tecnológico e com a instalação (ou conservação) de centros de desenvolvimento. Essa esperança fica evidente na resposta de outro entrevistado, quando questionado sobre os benefícios do programa à sociedade:

Se agora a indústria passa a ter compromisso com o país, passa a transferir tecnologia, passa a demandar engenheiros, cientistas e tal, então isso incentiva as pessoas a fazer[em] engenharia, ciência e tal. [...] Então, para a sociedade é muito bom (MEMBRO CUT, 2019).

Quanto ao alcance de melhores mercadorias sendo comercializadas nacionalmente, os estudos convergem em apontar que o programa atingiu seus objetivos. No entanto, em relação à ambição de maiores investimentos em P&D, não se pode dizer o mesmo. Rocha e Rauen (2018, p. 30) analisaram o assunto em relação ao setor de montadoras automotivas e concluíram que

[...] a desoneração adicional recente, apesar de vultosa, não alterou o comportamento das empresas em relação à P&D e inovação na direção esperada, apenas deu alívio fiscal a uma atividade que já seria executada pelo setor privado. Ademais, parece ter produzido um mix de subsídio (direto versus indireto) pouco eficaz, que, reduzindo a margem para o apoio direto, gerou uma ligeira diminuição do gasto privado, em relação ao que teria sido sem a ocorrência das desonerações adicionais. Em outras palavras, o aumento da isenção à inovação não apenas gerou um efeito substituição como diminuiu o investimento empresarial total em P&D.

À sociedade, então, teria restado a possibilidade de adquirir mercadorias similares às dos países centrais, mais seguras e eficientes. Se a tecnologia já existia e era comercializada no exterior, por que a sociedade brasileira precisou pagar

tamanho preço? É com esta perspectiva que o membro da Abimaq questiona os benefícios do Inovar-Auto para a sociedade:

O que mudou no preço do seu carro? Abaixou? Para [a] sociedade interessa o seguinte: eu tenho carro com a última tecnologia disponível? Não. Eu tenho carro mais moderno? Não. Eu tenho carro mais barato? Não. Então, não sei qual foi o benefício que teve para a sociedade. [...] A sociedade precisava estar fugindo do carro. O governo deveria incentivar transporte público. O que eles deram de bilhões aqui, fazia metrô, fazia corredores de ônibus, financiava outras coisas (MEMBRO ABIMAQ, 2019).

A mercadoria, vista nessa ótica, por esse entrevistado, em seu valor de uso, como tal foi comparada não somente com as mercadorias estrangeiras, mas com outras alternativas de transporte. O transporte público poderia ser um concorrente ao valor pago pela sociedade brasileira ao Inovar-Auto. Mas essa reflexão não foi apresentada pelos demais atores, que consentiram com o sucesso do programa, mesmo frente à crise econômica que abalou sua continuidade. Considerando que o Inovar-Auto participou do plano de desenvolvimento de ciência e tecnologia do país, tendo por foco um setor abastado, produtor de bens de consumo de parte das camadas médias e da elite, e entre cujas empresas há alta concentração de capital externo, o programa propôs soluções conservadoras e de pouco impacto social, reproduzindo o que Herrera (1983, p. 14) décadas antes já havia apontado nas iniciativas dos governos latino-americanos no pós-1945: “o resultado foi que, na prática, o planejamento da ciência seguiu, de maneira geral, as diretrizes oriundas dos países centrais, que têm características muito diferentes”.

De todo modo, ao observar a legislação e as finalidades almejadas do Inovar-Auto, pode-se afirmar que o incentivo atingiu seu objetivo. Os objetivos legislados e as metas do governo federal foram alcançados com êxito. Mesmo o questionamento da OMC, que poderia ser uma crítica à sua elaboração, se revelou uma estratégia de sucesso. E a adesão, que por um lado teve uma taxa relevante de desistência, por outro, resultou no intuito implícito mais almejado pelos atores: a prorrogação da vinda das empresas chinesas. De outra forma, a saída das empresas chinesas do programa e sua prorrogação de instalação local atingiu o objetivo que os atores da cadeia nacional buscavam: proteger o mercado da entrada chinesa.

Em suma, neste capítulo, fez-se uma apreensão do programa Inovar-Auto desde sua concepção legislativa até os resultados observados. Contextualizou-se os

aspectos gerais anteriores à sua concepção, identificando nas entrevistas com membros de instituições que participaram do programa as finalidades almeçadas que não estavam explícitas na legislação. Debateu-se, também, as adesões, desistências e fatos que marcaram o desenvolvimento do programa, as mudanças legislativas, a denúncia na OMC e a crise econômica e política. Por fim, analisou-se os resultados do programa, com uma apreensão teórica dos estudos científicos publicados e avaliação dos resultados oficiais divulgados pelo governo. Finalmente, encerrou-se o texto com uma exploração ampla de outros resultados, que foram revelados a partir da pesquisa de campo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio proposto por este estudo foi o de analisar uma política industrial setorial, o Inovar-Auto. A complexidade deste programa foi dada pela sua própria concepção, que abrangia tecnologia, economia e política. O problema científico guiou a pesquisa para um olhar particular sobre esse objeto complexo, para uma investigação dos benefícios observados pelos atores da cadeia automotiva nacional. Assumindo a hipótese de que o programa beneficiou amplamente os atores da cadeia automotiva, foram tecidas análises teóricas e empíricas para verificar sua validade. As análises apresentadas demonstram que um grupo de atores foi majoritariamente beneficiado pelo programa: as montadoras. O velho interesse das multinacionais estrangeiras por condições ultralucrativas prevaleceu. Esta tese é o resultado das discussões e dos estudos apresentados ao longo deste trabalho e, à guisa de conclusão, são apresentados os principais argumentos que a sustentam.

O objeto de estudo desta tese é uma relação entre Estado e frações de classe (tanto do empresariado, quanto dos trabalhadores). O desenvolvimento histórico da indústria é parte do próprio desenvolvimento do MPC, que, entre outras coisas, historicamente polarizou os antagonismos de classe ao ponto de formarem-se, de modo geral, duas classes sociais frontalmente opostas: a classe dos proprietários dos meios de produção, ou classe burguesa; e a classe dos trabalhadores.

A transformação da pequena unidade familiar para a grande fábrica do capitalismo, já sob o regime de constante industrialização, é marcada pela consolidação das formas de contrato de compra e venda da força de trabalho. Enquanto o capitalista quer garantir o uso eficiente dos seus recursos, neste caso, o tempo de trabalho, o/a trabalhador/a vende sua força de trabalho durante uma jornada para sobreviver. A quantidade de tempo que uma jornada de trabalho expressa – ou a quantidade de trabalho expressa em um dado tempo de jornada – tornou-se uma disputa colossal entre as duas classes. Nesse contexto, a força política aparece como um exercício de poder que se manifesta de diversas formas na luta de classes. E o Estado capitalista é a estrutura de poder que se apresenta com a função de garantir a coesão de uma sociedade dividida em classes.

O Estado capitalista é, portanto, um fator de unidade na tensa e instável formação social capitalista, de modo que não poderia deixar de ser também um campo de batalha da luta política de classe. Um fenômeno importante que concerne ao

Estado e foi relatado aqui é o isolamento da esfera econômica em relação à esfera política, resultando na ocultação das relações de classe dos agentes. Assim, o Estado capitalista assume também a função de ser uma instância de organização política das classes dominantes, pois representa o poder político dessas classes e, neste sentido, opera como barreira (ou desvio) à organização política da classe trabalhadora.

Essa abordagem da relação entre o Estado e o empresariado, envolvendo a classe trabalhadora, fornece os contornos de compreensão de um programa criado no governo do Partido dos Trabalhadores e com a participação de organizações sindicais de trabalhadores. O Estado capitalista objetiva a coesão da sociedade representando o poder político das classes dominantes. Portanto, geralmente, os interesses da classe trabalhadora (ou outras frações de classe de menor poder) aparecem nas políticas públicas somente quando são convenientes às frações de classe integrantes do bloco hegemônico. Um exemplo histórico de fragilidade da participação dos trabalhadores em políticas industriais foram as Câmaras Setoriais. Porém, antes de recapitular esta experiência brasileira, convém apontar outra delimitação relevante na análise do objeto, a indústria brasileira.

Neste estudo, o interesse geral esteve centrado na compreensão da relação entre a formação das políticas industriais e os anseios das classes sociais no Brasil. A economia capitalista industrial brasileira é partícipe da economia capitalista global, tendo sido necessária à expansão desta última. O seu desenvolvimento posterior – até os dias atuais – consistentemente manteve os pilares da dependência. Historicamente, houve momentos de predominância de políticas de incentivo à reprodução do capital industrial, por meio de isenções tributárias. É fato notório que parte significativa da estrutura produtiva instalada no país pertence a empresas estrangeiras, tornando tais incentivos questionáveis: uma transferência do Estado para os rendimentos das multinacionais sediadas em seus respectivos países de origem.

Os incentivos estatais à indústria instalada localmente ocorreram marcadamente em três momentos anteriores ao século XX: nos governos de Getúlio Vargas, em um processo de substituição das importações; no governo de Juscelino Kubitschek, que tinha como objetivo o adensamento nacional da indústria; e, por último, no governo de Ernesto Geisel, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Esses momentos foram importantes na conformação da estrutura industrial brasileira, sobre a qual governos recentes, como os das coligações lideradas pelo PT entre 2003-2016, promulgaram planos de incentivo, como o Inovar-Auto (neste caso especificamente, nos governos de Dilma Rousseff). A complexa e tensa frente política que compôs a experiência dos governos liderados pelo PT continha contradições que foram sendo exacerbadas com o tempo. A conglomeração de frações de classe da burguesia industrial (ao lado de setores como o agronegócio e o capital financeiro), com frações de classe trabalhadora resultou em dilemas insuperáveis. Esse tipo de aliança entre frações de classes (mesmo opostas) obviamente ocorreu em governos antecedentes aos do PT, como nos governos de FHC. Nestes, houve a priorização da fração da burguesia vinculada ao capital internacional, seja pelas privatizações ou pela abertura comercial. A fragilização da fração de classe burguesa industrial e do movimento sindical resultou numa união (ainda que temporária) entre essas frações de classe de interesses antagônicos, que formaria a frente política dos governos do PT. E tal frente só foi possível com o alheamento de pautas históricas do movimento sindical.

Figurando como líder populista do PT, Lula se elegeu em 2002 e governou o país por dois mandatos consecutivos, seguido por Dilma Rousseff, que havia sido ministra e herdaria, em seguida, o poder executivo do país, mas não necessariamente o carisma e a base de apoio “lulistas” – e menos ainda o contexto econômico internacional favorável. Dilma assumiu posturas mais audaciosas em defesa da indústria nacional, acatou as reivindicações de organizações da fração de classe da burguesia industrial e confrontou mais abertamente interesses de frações de classe da burguesia vinculada ao capital financeiro.

Entre as ações que figuraram como características da priorização de frações de classe da burguesia industrial estavam o Plano Brasil Maior e o próprio Inovar-Auto. Mas o confronto com a classe burguesa vinculada ao capital financeiro teve outro efeito relevante: a crise política. Ainda que Dilma tivesse conquistado a reeleição em 2014, uma mudança de diretriz econômica em direção ao neoliberalismo, quiçá como uma tentativa de minimizar os conflitos políticos que vivenciava, minou rapidamente sua base eleitoral e resultou em última instância no golpe que a destituiu do poder. E mesmo frações da classe burguesa industrial, que se beneficiaram da audácia de Dilma, abandonaram a frente política do PT, apoiaram o golpe e cindiram a união com a classe trabalhadora.

Chama a atenção que o Inovar-Auto tenha surgido durante o governo do Partido dos Trabalhadores, que ascendeu ao poder graças às exitosas alianças entre movimentos sindicais de trabalhadores e frações de classe da burguesia industrial. A presença do movimento sindical na frente política que ascendeu ao poder poderia aludir a pautas genuínas da classe trabalhadora na formulação do programa. Ao analisar a legislação, entretanto, não se observam benefícios literais à classe trabalhadora. Nas entrevistas com representantes sindicais a ausência é confirmada.

A hipótese de que a classe trabalhadora tenha se beneficiado diretamente é, portanto, falsa desde a concepção do programa. Mas o setor automotivo não é composto de uma fração de classe trabalhadora em oposição a uma única fração de classe capitalista industrial. O setor automotivo é uma composição de grupos de empresas muito distintos entre si e, conseqüentemente, de diferentes frações de classe da burguesia industrial.

Via de regra, o setor tem destaque na história da sociedade, pois seus artefatos, os automóveis, simbolizam, além da economia de tempo e trabalho, liberdade, independência e prestígio. Em sua incorporação como um artefato de amplo consumo na sociedade, teve uma rápida difusão mundialmente, moldando a vida urbana global. Apesar disso, as fábricas de automóveis permaneceram por décadas nos países centrais, cabendo aos países periféricos exportar matérias-primas para obter, pela importação, aqueles produtos. Apenas em momentos posteriores é que a indústria automotiva migrou suas fábricas para regiões periféricas, como o Brasil.

O desenvolvimento da indústria automotiva brasileira se iniciou pela substituição da importação de autopeças, pois até 1950 o país não conheceu nenhuma fábrica (no sentido estrito de fabricação) de veículos instalada localmente, com exceção das operações CKD de montadoras estadunidenses, que datam da década de 1920. As primeiras fábricas de autopeças nacionais surgiram na década de 1930 e até o pós-1945 eram incentivadas pelas crises externas. Foram formadas por pequenos empresários locais, muitos dos quais eram oriundos do setor agrícola exportador, que empreendiam na fabricação de itens similares aos importados.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o setor de autopeças entrou em confronto com os importados estrangeiros dos países centrais. Buscando enfrentar o desequilíbrio da balança comercial e apoiado na pressão dos empresários locais do

setor de autopeças (organizados no Sindipeças), o segundo governo de Vargas promulgou políticas de desestímulo às importações e de incentivo a ingressos de transnacionais para a produção local.

Entre as ações de seu segundo governo, Vargas instituiu uma comissão industrial, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), em 1951, e o Aviso 288 da Cexim, em 1952, proibindo a importação de peças que tivessem similar nacional. Outra ação de destaque do período foi a Instrução 113 da Sumoc, que permitia a importação de equipamentos sem cobertura cambial.

Não obstante isso, as mudanças que criariam as bases para a instalação de um setor produtivo nacional vieram a ocorrer somente no governo de Juscelino Kubitschek com a formação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), que protegeu o mercado de autopeças com a exigência de índices de nacionalização dos veículos produzidos e a determinação de que até 1961 os veículos deveriam ser produzidos com 95% de peças nacionais em peso.

O plano de desenvolvimento automotivo teve relevante sucesso em seus objetivos, apesar de ter contado com a frustração em relação aos projetos de carros de passeio – símbolo da indústria avançada –, pois não contou com projetos da Ford e da GM, as duas maiores montadoras mundiais do período. A Ford se adequou às exigências do GEIA apenas para a produção de caminhões importando maquinários obsoletos de outras plantas. A montadora somente instalaria plantas de fabricação de automóveis no país no período dos governos militares, quando foram criadas condições pelo Estado brasileiro que favoreceram os capitais estrangeiros frente ao capital nacional.

Desde o final da década de 1950 até o início da década de 1970, montadoras estrangeiras migraram para o país buscando atender às necessidades de sua reprodução como oligopólios internacionais, que perseguem a expansão de seus mercados, sem deixar de lado a pressão por políticas de incentivo estatal à instalação de plantas no país. O setor de autopeças nacional foi ora beneficiado por esses movimentos (e incentivos estatais), ora prejudicado pela facilidade de importação. Nos momentos em que o setor de autopeças se encontrava em desvantagem, soluções alternativas foram utilizadas para as empresas sobreviverem, até mesmo a formação de cartéis. O protecionismo frente à concorrência externa, através de políticas restritivas de importação, retornou no governo de Geisel e permaneceu até 1989.

Na formação da indústria automotiva brasileira houve a configuração de setores com interesses distintos no interior da cadeia produtiva do setor. As montadoras eram multinacionais que se instalaram para participarem do mercado interno, usufruindo dos contínuos benefícios públicos. As autopeças se formaram no seio de uma burguesia nacional, formando uma fração de classe da burguesia industrial com interesses autóctones, representado pela organização do Sindipeças.

A partir de 1990 iniciou-se uma mudança estrutural na economia brasileira, com abertura comercial, desregulamentação e privatizações. Concomitante a esse movimento, na indústria automotiva foram estabelecidos dois acordos setoriais entre trabalhadores, empresas e Estado, em 1992 e 1993, através da Câmara Setorial do Setor Automotivo. O envolvimento de trabalhadores revestiu o Estado com um papel de mediador entre classes opostas. Esse papel logo se dissolveu com um protocolo de isenção tributária firmado exclusivamente entre Estado e montadoras, voltado a veículos pequenos (o protocolo dos carros populares de 1993). A efêmera experiência tripartite cederá lugar à convencional relação direta entre Estado e empresariado (sobretudo multinacional), com acordos unilaterais de isenções para as montadoras estrangeiras instaladas localmente.

Seguindo os moldes de acordos entre montadoras e Estado, em 1996, o complexo automotivo nacional recebeu uma política industrial específica, o Regime Automotivo Brasileiro (RAB), que modificou a estrutura produtiva automotiva do país. As montadoras automotivas gozaram de isenções tributárias com a contrapartida de um plano de investimento e ampliação das exportações, além de uma proteção com altas tarifas de importação. Com a renúncia fiscal deliberada pelo regime, as montadoras instaladas no país aderiram ao programa e ampliaram seus preços e margens de lucratividade.

De forma antagônica, a indústria de autopeças – entre cujas empresas ainda se mantinha uma proporção significativa de capital nacional – ficou desprotegida, com a facilitação para as montadoras importarem peças. Para minimizar os impactos no setor de autopeças, o Estado lançou quotas de importações de 50% do total da compra de cada item e liberou uma linha de crédito para reestruturação do setor, que garantiu a sobrevivência de uma parte da indústria de autopeças local. Ainda assim, o setor sofreu um processo de desnacionalização no período, com a entrada de

empresas estrangeiras influenciadas pelas montadoras dos mesmos países de origem.

Foi nessa direção, dada pelos efeitos do RAB, que o parque industrial automotivo assumiu sua forma mais recente no Brasil: as autopeças sistemistas, fornecedoras globais das montadoras, migraram para o país, seja adquirindo fábricas de origem nacional ou instalando novas plantas. Para as empresas nacionais restaria assumir funções com menores capacidades técnicas, concorrendo com os produtos importados. A fração de classe da burguesia industrial nacional vinculada às autopeças, e que assumiu um papel de protagonista no desenvolvimento da cadeia automotiva brasileira nos primórdios da produção nacional, declinou no RAB a uma participação periférica.

O RAB também foi marcado por uma guerra fiscal entre municípios e estados para receber os novos investimentos. O governo federal não atuou contra a guerra fiscal e a incorporou ao RAB. Sua única ação foi acrescentar benefícios para a instalação de empresas em regiões menos industrializadas do país.

De forma geral, o programa promoveu a continuidade das expansões do setor das montadoras iniciadas pelas Câmaras Setoriais, rompeu com a tradição de isenções e proteções por tempo indeterminado e sem contrapartidas, provocando uma expansão das instalações no país, que resultou em uma melhora na balança comercial, além de um conjunto de mudanças com a ampliação simultânea de produção, vendas, exportações, importações e investimentos em uma nova fase de desenvolvimento da cadeia automotiva no Brasil.

Um fator de destaque que influenciou os resultados do RAB foi o crescimento da demanda interna de veículos, iniciado nos acordos setoriais, e que explica o crescimento da produção na década de 1990, em comparação à década anterior. Outra consideração relevante foi o achatamento dos salários no setor, uma regressão em relação às efêmeras conquistas obtidas pela classe trabalhadora nos acordos setoriais.

O que se constatou é que, no período anterior ao Inovar-Auto, houve uma mudança qualitativa em atores da cadeia automotiva, os sindicatos mudaram sua forma de atuação e as empresas de autopeças assumiram uma nova composição.

As câmaras setoriais representaram um marco de mudança de atuação do sindicalismo brasileiro, especialmente na CUT. O sindicalismo combativo anterior

cedeu lugar a um sindicalismo propositivo, que pleiteia participar dos fóruns de debate de políticas industriais e colaborar com governo e empresas no fomento aos setores empresariais. Essa proposição é divergente do arcabouço teórico referenciado neste trabalho, em que as classes trabalhadoras e capitalistas têm em seu cerne interesses antagônicos. No contexto brasileiro o antagonismo é ainda mais evidente, dada a formação da indústria dependente baseada na superexploração do trabalho. A experiência histórica dos acordos no âmbito da Câmara Setorial Automotiva avaliza tal contradição: os benefícios à classe trabalhadora foram efêmeros e tiveram seus resultados regredidos pouco tempo depois de seu fim. O Inovar-Auto herdou a atuação propositiva do sindicato. Mesmo as organizações sindicais tendo abertura de influência nos governos petistas, a pauta apresentada em prol dos trabalhadores foi primordialmente a defesa do setor de ferramentarias, uma fração de classe burguesa nacional de menor expressão política, e a proteção do setor automotivo à entrada dos importados, que ameaçaria os empregos.

O setor de autopeças também se modificou na década de 1990. A classe de burgueses industriais nacionais se fragilizou com os contínuos incentivos à importação. Os empreendimentos de capital nacional se esfacelaram no período de maneira que no início do Inovar-Auto restavam majoritariamente empresas menores de capital nacional organizadas no Sindipeças. A instituição contava então com a participação de grandes multinacionais subservientes às montadoras. Essa caracterização é pertinente para a compreensão dos benefícios que o setor de autopeças obteve no Inovar-Auto.

O legado deixado pelo RAB para o setor automotivo nacional foi a inclusão do país na cadeia global de valor, mas com profundas transformações na estrutura da cadeia nacional, com menor participação do capital nacional e fragilização dos movimentos da classe trabalhadora do setor.

Mais de uma década após o encerramento do RAB, antes da promulgação do Inovar-Auto, essas condições perdurariam em um contexto diferente: a saturação dos mercados globais tradicionais e a expectativa de crescimento dos mercados emergentes, que possibilitava que estes se especializassem em alguma das atividades de produção da cadeia e que participassem da estratégia da nova divisão do trabalho internacional.

Ainda que o Brasil fosse um mercado emergente, sua balança comercial da indústria automotiva apontava para uma contínua exclusão de sua participação na cadeia global de valor. O país importava cada vez mais veículos, abastecendo um mercado interno crescente. No setor de autopeças, o aumento do *déficit* da balança comercial era ainda mais acentuado.

O panorama que antecedeu o Inovar-Auto era desolador para a cadeia automotiva nacional como um todo. As montadoras multinacionais com fábricas locais observavam suas vendas caírem frente aos importados, as autopeças acompanhavam o mesmo movimento e a classe trabalhadora temia o desemprego resultante da fragilização da produção nacional.

Uma primeira reação do governo brasileiro a esse quadro foi o aumento da alíquota do IPI em 30% para veículos importados em setembro de 2011. Em tese, o que houve foi o aumento do IPI para todos os automóveis e a isenção para aqueles que cumprissem condições específicas, tal como a exigência de 65% de conteúdo nacional, investimento em P&D e produção de etapas fabris no país. O decreto era um prenúncio do Inovar-Auto, com uma notória proteção das montadoras instaladas nacionalmente, mas ferindo os acordos internacionais de comércio, firmados com a OMC.

O Inovar-Auto seria promulgado no ano seguinte após o decreto, mantendo suas bases, mas abrangendo novas complexidades e considerando a participação de empresas importadoras e outras adequações que pudessem minimizar o confronto com os acordos de comércio internacionais. O programa, que se encerrou em 2017, tinha o objetivo de promover o desenvolvimento tecnológico na indústria automotiva.

O incentivo destinou-se a três modalidades de empresas: montadoras já instaladas localmente, importadoras e montadoras com projetos de instalação (novas entrantes). Para se habilitar ao programa, as empresas deveriam cumprir requisitos obrigatórios e requisitos eletivos. Os requisitos obrigatórios eram o cumprimento de metas de eficiência de consumo de combustível e a manutenção de situação regular em relação aos tributos federais. Quanto aos requisitos eletivos, as empresas poderiam escolher quais cumpririam. No caso de montadoras de veículos de passeio, deveriam optar por três de quatro deles, que eram: patamar mínimo de percentual de nacionalização das peças e operações; percentual mínimo de investimento do faturamento em dispêndios com pesquisa e desenvolvimento; percentual mínimo de

investimento do faturamento em dispêndios com engenharia, tecnologia industrial básica e desenvolvimento de fornecedores; e, por fim, participação no programa Etiquetagem Veicular.

As empresas habilitadas receberam benefício em forma de crédito tributário, concedido diante de dispêndios com desenvolvimentos tecnológicos. Por ser um crédito, o Estado esteve, no final das contas, investindo como parceiro dessas empresas, as montadoras. Nesta ótica, o programa se revelou como um projeto para atender aos interesses de grandes corporações estrangeiras.

As entrevistas realizadas com membros de organizações que participam ou participaram da cadeia automotiva nacional, sejam organizações de empresas, de trabalhadores ou técnicos do próprio Estado, revelaram que a elaboração do programa se aproximou mais do RAB do que dos Acordos Setoriais. Quer seja, o Inovar-Auto contemplou o interesse primordialmente das montadoras, o que levaria a entendê-lo como uma relação mais estreita entre Estado e montadoras (ainda que frações da classe empresarial da cadeia automotiva e o próprio operariado, por meio dos principais sindicatos do ramo, tivessem influenciado a sua formulação).

Ao lado da ausência das pautas tradicionais trabalhistas, houve no programa uma novidade dentre as políticas históricas de incentivo ao setor: a inclusão indireta do setor de ferramentaria. E a participação deste setor viria a ocorrer justamente por meio da atuação dos sindicatos de trabalhadores. Estes sindicatos se distanciaram de pautas trabalhistas tradicionais e defenderam as empresas da cadeia automotiva que ainda restavam como parte do capital nacional, inclusive pequenos empresários do setor de ferramentaria.

A inclusão da ferramentaria como um setor beneficiário indireto indica que houve influência na elaboração do programa. Ainda assim, não houve uma negociação multipartite como nos Acordos Setoriais, com interferência direta, por exemplo, em parâmetros como a manutenção de postos de trabalho ou o aumento de salários.

Quando analisado pela ótica dos entrevistados das organizações sindicais de trabalhadores, à primeira vista, os sindicatos se beneficiaram com o Inovar-Auto em sua atuação propositiva, dada a inclusão do setor de ferramentarias como um beneficiário indireto. A sobrevivência desse setor de menor expressão política poderia resultar na garantia de empregos.

De maneira semelhante, se as montadoras instaladas nacionalmente se desenvolvessem durante o programa ao nível de se tornarem um polo tecnológico e exportador, os sindicatos poderiam vivenciar um aumento do número de empregos e, quiçá, empregos com melhores qualificações e rendimentos em virtude das supostas exigências de maiores inovações do programa (que resultaria em maior número de atividades de P&D e engenharia). O aumento do número de montadoras ocorreu, mas acompanhou as expectativas de crescimento do mercado interno. A partir do momento em que a crise econômica, resultado da crise mundial que se iniciou nos Estados Unidos em 2007, impactou o mercado automotivo brasileiro, houve um movimento de recrudescimento da cadeia automotiva local. A Ford, por exemplo, mesmo figurando entre as maiores participantes do mercado de automóveis no país, transferiu suas fábricas para os países vizinhos, integrantes do Mercosul.

Seja pela crise econômica que abalou o desenvolvimento do programa ou por outro fator, a expansão do setor para sua transformação em um polo produtivo exportador se revelou uma miragem. A expansão e a retração do setor respeitaram as condições exigidas pelo programa, mas orientaram-se pela dinâmica do mercado interno. Por fim, considerando, centralmente, a ausência de pautas trabalhistas no programa e os desdobramentos posteriores, os trabalhadores pouco ou nada se beneficiaram.

Os setores empresariais, montadoras, autopeças e ferramentarias, foram beneficiados em diferentes intensidades. Ainda que o beneficiário majoritário do programa tenha sido o setor das montadoras, houve algum benefício em menor grau para outros setores. Independentemente do grau de benefício que o programa ofertava, o interesse comum de todos os participantes da cadeia era o de restringir a entrada de importados, principalmente dos chineses, o espectro que assombrava a indústria brasileira.

Os setores de autopeças e de ferramentarias eram beneficiários indiretos, pois a compra nacional era uma exigência para as montadoras. A conformação do setor de autopeças nos períodos anteriores, como empresas seguidoras das montadoras, teve como efeito um posicionamento subserviente a elas. A entrevista com o membro do Sindipeças revelou que o setor se orienta pelas indicações das montadoras. Mas o progressivo aumento de carros importados nos anos anteriores ao programa representava um risco para todas as empresas da cadeia.

A urgência em estancar as importações refletiu no sucesso do lançamento do programa, com a adesão unânime das montadoras com instalações fabris no país. As novas entrantes, montadoras que participaram do programa para um projeto de nova fábrica, se comportaram de duas maneiras distintas. Um primeiro grupo de empresas já possuía projetos prévios de instalação no país e foi incentivado pelo programa a efetivá-los. Um segundo grupo de empresas que ganhava mercado com a importação acabou por se adequar ao Inovar-Auto forçadamente, por meio da proposição de projetos de fabricação local. Neste segundo grupo, os projetos foram majoritariamente frustrados com a redução do mercado de automóveis brasileiros no período do programa. Na habilitação para importadoras, houve casos de adequações e empresas que não se habilitaram até o final do programa.

De forma geral, os casos de participantes do programa que, ora não efetivaram seus projetos, ora cancelaram sua habilitação, foram em sua maioria de empresas chinesas. De outra forma, na perspectiva das entrantes chinesas, o Inovar-Auto foi um programa frustrante. Se a frustração era ou não uma intenção real, embora não declarada, do Inovar-Auto, o fato é que o afastamento temporário das montadoras chinesas foi um resultado do programa.

O afastamento das empresas chinesas ocorreu ao menos no setor das montadoras, pois houve casos de empresas em outros setores da cadeia que contornaram a exigência de conteúdo nacional fazendo pequenas modificações em peças importadas. Em virtude dessas brechas, o programa sofreu alterações ao longo de sua execução, refinando as definições que eram passíveis de serem contornadas, tal como o conteúdo nacional. De outra maneira, essa evolução do critério do programa sinaliza que as montadoras desejavam o afastamento dos importados quando se referia aos concorrentes, mas não quando se tratava de fornecedores de autopeças e ferramentarias.

Seja para montadoras, autopeças ou outro setor, a diferença de condições de comercialização entre produtores locais e importados acabou por ferir o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) da OMC, do qual o Brasil é signatário. Mais uma vez, um incentivo ao setor nacional foi questionado na OMC, assim como tinha sido o RAB. Entretanto, tal questionamento era – segundo alguns dos entrevistados desta pesquisa – previsto e participava da estratégia do programa. Ou então, dizendo de

outra forma, o plano do Inovar-Auto de encerramento em 2017 já considerava o tempo de tramitação das questões que seriam levantadas na OMC.

Ao olhar pelo prisma do conflito com a OMC, a estratégia do Inovar-Auto teve expressivo sucesso. Mas a resolução do questionamento da OMC não foi uma meta declarada do governo. As metas objetivadas pelo governo que foram divulgadas iam desde investimento e desenvolvimento de áreas como P&D e engenharia até número de fornecedores locais. Todas as metas foram atingidas com êxito. Mas, cabem as ressalvas a seguir.

As metas estavam diretamente relacionadas aos requisitos de participação das montadoras. Ao comparar duas das metas, investimento em P&D e em engenharia, com indicadores econômicos do governo, a saber, indicadores da Pintec, constata-se que tais metas não representavam um desafio ao setor. Ao contrário, mesmo considerando os erros de aproximação de cálculo, ambos requisitos já eram cumpridos pelo setor antes do programa. No que concerne a um desenvolvimento de atividades de engenharia e P&D, ainda que as metas do programa tenham sido atingidas, as análises revelam que eram subdimensionadas. Desta maneira, parte dos resultados desejados pelo governo era praticada antes do programa. A conclusão reforça a teoria do papel do Estado como um representante dos interesses de classes dominantes.

De maneira geral, todos os entrevistados foram unânimes em considerar que os limites do programa decorreram da crise econômica que se desenrolou no período. As origens dessa crise podem ser buscadas na economia, sobretudo como um resultado da crise mundial que explodiu em 2007, nos Estados Unidos, mas se difundiu globalmente após 2008. Somada à crise econômica, e a multiplicando, o país viveu uma crise política que, no setor automotivo, amargou o diálogo entre os diferentes atores da cadeia nacional (ou mais especificamente, a harmonia entre associações patronais e sindicatos de trabalhadores).

A crise econômica e a crise política selaram o destino do programa. Não obstante, houve um esforço público considerável: somente em 2015, a desoneração do IPI para as montadoras representou uma desoneração de 4,6% de toda a receita federal em IPI. Sendo o Estado um representante do povo-nação, qual teria sido o efeito desse esforço para a sociedade?

As respostas dos entrevistados convergiram na constatação de que o programa teria atualizado os veículos comercializados no país. Em outros termos, os brasileiros passaram a ter no mercado nacional veículos similares aos que são comercializados nos países centrais, com melhor eficiência energética, o que resultou em menor consumo e poluição, maior segurança veicular e tecnologias embarcadas atualizadas. Porém, a adoção de carros mais modernos não se traduz em um transporte mais eficiente.

Nas metrópoles brasileiras, o trabalhador acessa os espaços urbanos por meio do transporte público e não com o carro. As barricadas erguidas nas manifestações de 2013, primeiro ano do Inovar-Auto, indicavam um desejo popular do brasileiro de melhoria do transporte público. Na contramão das reivindicações, o programa destinava recursos para o transporte individualizado. Assim, os benefícios oferecidos pelo Estado através do programa não surtem efeito na vida do trabalhador, que não tem acesso a essas mercadorias. Neste sentido, o Inovar-Auto acabou confirmando que o Estado capitalista se apresenta como representação da sociedade, mas que se orienta pelos interesses das classes dominantes.

A tese que se defende é que o Inovar-Auto protegeu o setor que historicamente já se beneficiava dos incentivos públicos brasileiros: as montadoras. Apesar das inovações no formato e da inclusão de setores que não foram contemplados em experiências anteriores, o programa repetiu o que se conhece desde os primórdios da indústria automotiva no país, um incentivo para multinacionais estrangeiras fabricarem localmente atendendo a demanda interna.

Demais setores industriais também observaram algum benefício, mesmo que em menor grau. Os atores menos favorecidos foram o sindicato de trabalhadores e a sociedade. A postura propositiva do sindicato de trabalhadores nestas últimas décadas tem resultado em benefícios efêmeros e reduzidos. A experiência do Inovar-Auto repetiu o que se observou nas câmaras automotivas, os ganhos obtidos em negociação entre trabalhadores e capitalistas existiram apenas enquanto beneficiaram as classes dominantes. A tese apresentada demonstra a importância de o movimento sindical brasileiro assumir um posicionamento de resistência em uma sociedade dividida por classes antagônicas e mediada por um Estado que representa a classe dominante.

Antes de encerrar cabem considerações sobre os alcances e os limites do estudo. As análises e os resultados apresentados contribuem com as reflexões sobre a atuação sindical e as dinâmicas da cadeia automotiva brasileira. As discussões da experiência do Inovar-Auto podem colaborar com os debates científicos sobre a elaboração de políticas industriais para o setor automotivo e as limitações das ações sindicais. Por outro lado, o estudo se limitou aos dados e as perspectivas obtidos no período da pesquisa. Novas publicações, com novos dados, podem aprimorar os contornos apresentados. A limitação mais evidente da pesquisa – e que pode ser explorada em trabalhos futuros – é a relação do Inovar-Auto com o programa que o sucedeu, o Rota 2030, pois parte dos efeitos do incentivo pode se refletir nas dinâmicas subsequentes à sua realização.

REFERÊNCIAS

- ADDIS, C. Cooperação e desenvolvimento no setor de autopeças. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Eds.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997. p. 134-157.
- AETHRA. **AETHRA automotive systems**. Disponível em: www.aethra.com.br/en/home-2/. Acesso em: 09 jul. 2019.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Plano Brasil Maior**. Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço executivo 2011-2014. Brasília: ABDI, 1º nov. 2016. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/Relatorio%20PBM%202011-2014.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- AGGARWAL, V. K.; EVENETT, S. J. Do WTO rules preclude industrial policy? Evidence from the global economic crisis. **Business and Politics**, v. 16, n. 4, p. 481-509, 2014.
- ALERIGI JR., A. **Chinesa Shacman investe R\$ 400 mi em fábrica de caminhões no Brasil**. 20 abr. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/chinesa-shacman-investe-r400-mi-em-fabrica-de-caminhoes-no-brasil-8251271>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ARAÚJO, S. M. de. Indústria automobilística e movimento do capital. *In*: ARAÚJO, S. M. de (Ed.). **Trabalho e capital em trânsito: a indústria automobilística no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2007. p. 340.
- ARBIX, G. *et al.* Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 3, p. 9-27, nov. 2017.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). **Anuário da indústria automotiva brasileira 2012**. São Paulo: ANFAVEA, 2012.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). **Anuário da indústria automotiva brasileira 2019**. São Paulo: ANFAVEA, 2019.
- AUTOMOTIVE BUSINESS. **Foton confirma fábrica no RS e aluga Agrale**. 10 mar. 2016. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/23587/foton-confirma-fabrica-no-rs-e-aluga-agrale>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- AUTOMOTIVE BUSINESS. **Com novo Polo, Volkswagen amplia uso da MQB no Brasil**. 28 jul. 2017. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/26194/com-novo-polo-volkswagen-amplia-uso-da-mqb-no-brasil>. Acesso em: 13 jun. 2019.

AUTOMOTIVE BUSINESS. **Foton da China estuda investir em fábrica de caminhões no Brasil**. 10 jan. 2019. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/28552/foton-da-china-estuda-investir-em-fabrica-de-caminhoes-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2013. [Primeira edição de 1971].

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Nossa história** – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BARBIERI, C. **Quem é Caoa, o novo dono da fábrica da Ford no ABC Paulista**. 03 set. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,quem-e-caoa-o-novo-dono-da-fabrica-da-ford,70002995079>. Acesso em: 07 out. 2019.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016 : poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. Econ. Contemp.**, núm. esp., p. 1-63, 2017.

BERTONCINI, R. B. **Estudo de melhoria da eficiência energética de um veículo flex fuel no contexto do Inovar-Auto**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) – Centro Universitário da FEI, São Bernardo do Campo, 2014.

BEYNON, H. **Trabalhando para Ford**: trabalhadores e sindicalistas na indústria automobilística. Tradução: Laura Teixeira Motta. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BLOEM DA SILVEIRA JR., L. A. *et al.* Technology roadmapping: a methodological proposition to refine Delphi results. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 126, p. 194-206, 2018.

BOITO JR., A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

BORGHI, R. A. Z. The Brazilian productive structure and policy responses in the face of the international economic crisis: an assessment based on input-output analysis. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 43, p. 62-75, 2017.

BRANDÃO, N. **Montadoras chinesas vieram para vencer** – mas deu tudo errado. Disponível em: <https://quatorrodas.abril.com.br/noticias/montadoras-chinesas-vieram-para-vencer-mas-deu-tudo-errado/>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Decreto n. 7.567, de 15 de setembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011a. p. 8-9.

BRASIL. Lei n. 12.715, de 17 de setembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012a.

BRASIL. Decreto n. 7.819, de 03 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012b.

BRASIL. Lei n. 12.844, de 19 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2013a. p. 1-7.

BRASIL. Lei n. 12.996, de 18 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2014a. p. 3-4.

BRASIL. Ministério da Economia. **INSS**: Institucional INSS. 28 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Portaria 113, de 15 de abril de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 abr. 2013b. p. 45-46.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Portaria 257, de 23 de setembro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 out. 2014b. p. 78-80.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Mercedes-Benz do Brasil inaugura fábrica dentro do programa Inovar Auto**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/renai/61-noticias/992-mercedes-benz-do-brasil-inaugura-fabrica-dentro-do-programa-inovar-auto>. Acesso em: 13 jun. 2019b.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **MDIC cancela habilitação de montadora no Inovar-Auto**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/component/content/article/61-noticias/1494-mdic-cancela-a-habilitacao-de-montadora-no-inovar-auto>. Acesso em: 14 jun. 2019c.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Habilitações programa Inovar-Auto**. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sdci/InovarAuto/Habilita%C3%A7%C3%B5es_Inovar_Auto_01062017.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017a.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Novos investimentos**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-2>. Acesso em: 18 jun. 2019d.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Eficiência energética**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-3>. Acesso em: 18 jun. 2019e.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Pesquisa e desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-4>. Acesso em: 03 jun. 2017b.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Engenharia e tecnologia industrial básica**. Disponível em:

<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-5>. Acesso em: 18 jun. 2019f.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Etapa fabris**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-6>. Acesso em: 18 jun. 2019g.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Etiquetagem veicular**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-7>. Acesso em: 18 jun. 2019h.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Desenvolvimento sustentável da indústria**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/inovar-auto/objetivo-geral-e-especifico-8>. Acesso em: 18 jun. 2019i.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 30 jun. 2019j.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Cerimônia de lançamento do Plano Brasil Maior**. Brasília, 02 ago. 2011b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5CIXfJFESDM>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. **Plano Brasil Maior**. Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011-2014. Brasília: ABDI, 2016. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/Relatorio%20PBM%202011-2014.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

CARBAJAL-SUÁREZ, Y.; MORALES-FAJARDO, M. E. El sector automotriz en México y Brasil: un análisis desde la perspectiva comercial. **Internext: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**, v. 11, n. 3, p. 4-21, 2017.

CASTRO, D. M.; PARREIRAS, F. S. A review on multi-criteria decision-making for energy efficiency in automotive engineering. **Applied Computing and Informatics**, 2018.

CAVALCANTE, R. V. **Política industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais**: o programa Inovar-Auto. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CIRILO, S. B. M.; CLARK, G.; CORRÊA, L. A. O desenho institucional das políticas industriais: incentivos fiscais concedidos ao setor automobilístico e suas contrapartidas. **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 256-276, abr. 2020.

COMIN, A. **De volta para o futuro**: política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90. São Paulo: Annablume: Fapesp, 1998.

CONSONI, F.; BERNARDES, R. C.; SCUR, G. Determinants of global R&D mandate: the case of General Motors of Brazil. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, n. 1, p. 129-146, abr. 2017.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z. de; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1 (134), p. 103-119, mar. 2014.

COSTA PINTO, E. **O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise – texto para discussão**. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, R. D. **Avaliação dos aspectos tributários do Inovar-Auto**: programa de incentivos à indústria automotiva. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

CURADO, M.; CURADO, T. **Uma estimativa dos custos fiscais da política industrial recente (2004-2016)**: texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

DEARNBORN, M. **Ford Modelo T, primeiro carro popular da história, comemora 110 anos de lançamento**. 02 out. 2018. Disponível em: <https://media.ford.com/content/fordmedia/fsa/br/pt/news/2018/10/02/ford-modelo-t--primeiro-carro-popular-da-historia--comemora-110-.html>. Acesso em: 30 jan. 2021.

DECCA, E. S. de. **O nascimento das fábricas**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. [Primeira edição de 1993].

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Considerações sobre o Plano Brasil Maior**. São Paulo: DIEESE, 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2011/notaTec102PlanoBrasilMaior.html>. Acesso em: 22 ago. 2019.

DICKSON, D. La política del cambio tecnico. *In*: DICKSON, D. **Tecnología alternativa**. Madrid: Blume, 1980. p. 47-78.

DIOGO, C. P.; CRUZ, R. A. S.; MORAIS, W. A. A tecnologia da têmpera por estampagem e sua relação no desenvolvimento e fabricação de produtos. **Tecnologia em metalurgia, materiais e mineração**, v. 12, n. 3, p. 228-236, 2015.

DOMINGUES, J. M.; PECORELLI-PERES, L. A.; SEROA DA MOTTA, R. Environmental regulation and automotive industrial policies in Brazil: the case of INOVAR-AUTO. **Law and Business Review of the Americas**, v. 20, p. 399, 2014.

DUARTE, C.; MALHEIROS, T. Sustentabilidade e políticas públicas para o setor sucroenergético: uma análise dos temas abordados. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, p. 122-138, dez. 2015.

DUARTE, R. G. *et al.* Co-evolution of Industry Strategies and Government Policies: The Case of the Brazilian Automotive Industry. **BAR – Brazilian Administration Review**, v. 14, n. 2, 2017.

ECHEVARRIA, G. In the name of free trade: WTO against the brazilian tax incentives. **Global Trade and Customs Journal**, v. 15, n. 5, p. 235-243, 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Plano Brasil Maior 2011/2014**: análise de instrumentos. São Paulo: Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec), 2011a.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP) *et al.* **Brasil do diálogo, da produção e do emprego**: acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego. Disponível em: <https://fsindical.org.br/midias/arquivo/0670ac3f7dda6ddd53187cd89e7d46ae1%5d.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Brasil do diálogo, da produção e do emprego**, 26 maio 2011b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2d9MaKbIBuw>. Acesso em: 11 jul. 2019.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Global, 2009. [Primeira edição de 1973].

FERREIRA FILHO, V. S. *et al.* Inovar-Auto & alianças estratégicas: um novo cenário de cooperação para montadoras e fornecedores de auto-peças. *In*: SEGET – SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, X., 2013, Resende. **Anais...** Resende, out. 2013.

FIAT AUTOMÓVEIS S.A. Publicações de terceiros e editais de comarcas. **Minas Gerais – Caderno 2**, p. 9, mar. 2014.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FOLCO, J. C. **Análise de corrosão por espectroscopia de impedância em bronzinas de motores a combustão flexíveis**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1981. [Primeira edição de 1974].

G1. **Audi volta a produzir no Brasil**. 09 out. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/carros/noticia/2015/10/audi-volta-produzir-no-brasil.html>. Acesso em: 14 jun. 2019.

G1. **Kia comemora fim do Inovar-Auto e confirma 4 lançamentos para 2018**. 09 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/carros/noticia/kia-comemora-fim-do-inovar-auto-e-confirma-lancamentos-de-2018.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2019.

G1. **Suzuki anuncia fábrica em Goiás**. 04 maio 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/carros/noticia/2011/05/suzuki-anuncia-fabrica-em-goias.html>. Acesso em: 07 out. 2019.

GALVÃO, A. Os metalúrgicos do ABC e a câmara setorial da indústria automobilística. **Revista de Sociologia e Política**, v. 10, n. 11, p. 83-101, 1998.

GATTÁS, R. **A indústria automobilística e a segunda revolução industrial no Brasil**: origens e perspectivas. São Paulo: Prelo, 1981.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GIUCCI, G. **A vida cultural do automóvel**: percursos da modernidade cinética. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUIMARÃES, A. G.; SILVA, A. R. da. Impact of regulations to control alcohol consumption by drivers: an assesment of reduction in fatal traffic accident numbers in the Federal Disctric, Brazil. **Accident Analysis and Prevetion**, v. 127, p. 110-117, 2019.

GUIMÓN, J. *et al.* Policies to Attract R&D-related FDI in Small Emerging Countries: Aligning Incentives With Local Linkages and Absorptive Capacities in Chile. **Journal of International Management**, v. 24, p. 165-178, jun. 2018.

HERRERA, A. O planejamento da ciência e tecnologia na América Latina: elementos para um novo marco de referência. *In*: HERRERA, A. **Ciência, tecnologia e desenvolvimento**. Brasília: CNPq/UNESCO, 1983. v. 2, p. 11-28.

IBUSUKI, U.; BERNARDES, R. C.; CONSONI, F. L. New Brazilian automotive industrial policy: analysis of the consequences for local R&D based on new comer's strategies. **International Journal of Automotive Technology and Management**, v. 15, n. 1, p. 63, 2015.

IBUSUKI, U.; KAMINSKI, P. C.; BERNARDES, R. C. Evolution and maturity of Brazilian automotive and aeronautic industry innovation systems: a comparative study. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 32, n. 7, p. 769-784, jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Inovação**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). **PBE Veicular chega ao oitavo ciclo com adesão de todas as montadoras**. 2016. Disponível em: <http://inmetro.gov.br/imprensa/releases/pbe-veicular-adesao-montadoras.pdf>. Acesso em: 22 maio 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). 05 set. 2018. **Inmetro** – O que é o Inmetro. Disponível em: <http://rweb01s.inmetro.gov.br/inmetro/oque.asp>. Acesso em: 22 maio 2017.

INTERNATIONAL SPECIAL TOOLING & MACHINING ASSOCIATION (ISTMA). **ISTMA statistical yearbook**. Portugal: ISTMA, 2017.

JURGENFELD, V.; LIMA, M. **Sinotruk investirá R\$ 300 milhões em sua primeira fábrica no Brasil**. 10 abr. 2012. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/2609932/sinotruk-investira-r-300-milhoes-em-sua-primeira-fabrica-no-brasil>. Acesso em: 15 jun. 2019.

KNOPIK, M. J. V. **As implicações das decisões proferidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) para a Política Nacional de Informática (PNI)**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

KUTNEY, P. **Jaguar Land Rover inaugura fábrica brasileira**. 14 jun. 2016. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/24105/land-rover-inaugura-fabrica-brasileira>. Acesso em: 14 jun. 2019.

LADOSKY, M. H. G.; RODRIGUES, I. J. A CUT e o sindicalismo brasileiro nos anos recentes: limites e possibilidades. **Tempo Social**, v. 30, n. 1, p. 53-76, abr. 2018.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LENZEN, M. *et al.* Drivers of change in Brazil's carbon dioxide emissions. **Climatic Change**, v. 121, n. 4, p. 815-824, dez. 2013.

LIMA, U. A cadeia global de valor da indústria automobilística: dinâmica de produção e comércio exterior. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, v. 17, p. 39-55, 2014.

LIMA, U. **O Brasil e a cadeia automobilística**: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

LIN, Y. Post-crisis China impact on trade integration and manufacturing competitiveness between Argentina and Brazil. **Journal of Chinese Economic and Business Studies**, p. 147-170, jan. 2018.

LINZMAYER, E.; OLIVA, E. de C.; KUBO, M. F. Ações em gestão estratégica de pessoas nos ambientes de inovação na indústria automobilística da região do Grande ABC. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, v. 3, n. 2, p. 16-28, 2016.

MACHADO, D. T. R. de M. **Análise fiscal das políticas de subsídio e desoneração no setor automotivo brasileiro**. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MANO, A. MPF denuncia mais 14 pessoas da MMC Automotores do Brasil no âmbito da Operação Zelotes. **Reuters**, 10 fev. 2017.

MARGLIN, S. Origens e funções do parcelamento das tarefas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 18, n. 4, p. 7-23, 1978.

MARINI, R. M. Dialética da dependência, 1973. *In*: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Eds.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011a. p. 131-172. [Primeira edição de 1973].

MARINI, R. M. Sobre a dialética da dependência, 1973. *In*: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Eds.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011b. p. 173-185. [Primeira edição de 1973].

MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução**. 6. ed. Florianópolis: Insular, 2017. [Primeira edição de 1969].

MARTINS, H. R. N. **The Brazilian Inovar-Auto Program and the WTO Dispute**. [s.l.]: Mahindra North American Technical Center, 2016.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. [Primeira edição de 1987].

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro II: o processo de circulação do capital. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014. [Primeira edição de 1885].

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. Tradução: Antônio Carlos Braga. 2. ed. São Paulo: Escala, 2009. [Primeira edição de 1848].

MARX, R.; MELLO, A. M. D. New initiatives, trends and dilemmas for the Brazilian automotive industry: the case of Inovar Auto and its impacts on electromobility in Brazil. **International Journal of Automotive Technology and Management**, v. 14, n. 2, p. 138, 2014.

MASIERO, G. *et al.* The global value chain of electric vehicles: a review of the Japanese, South Korean and Brazilian cases. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 80, p. 290-296, dez. 2017.

MELLO, A. M. de.; MARX, R.; MOTTA, F. G. A preliminary analysis of Inovar Auto impact on the Brazilian automotive industry R&D activity. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v. 13, n. 1, p. 22-28, 2016.

MELO, C. A. de.; JANNUZZI, G. D. M.; SANTANA, P. H. D. M. Why should Brazil to implement mandatory fuel economy standards for the light vehicle fleet? **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 81, p. 1166-1174, jan. 2018.

MELLO, A. M. D.; MARX, R.; MOTTA, F. G. A preliminary analysis of Inovar Auto impact on the Brazilian automotive industry R&D activity. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 13, n. 1, p. 22-28, 2016.

MEMBRO ABIMAQ. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos**, 17 maio 2019.

MEMBRO ABINFER. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro da Associação Brasileira das Indústrias de Ferramentais**, 25 set. 2019.

MEMBRO AGÊNCIA DO ABC. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro do município de São Bernardo do Campo e Agência do ABC**, 04 dez. 2018.

MEMBRO ANFAVEA. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores**, 24 abr. 2020.

MEMBRO APL FERRAMENTARIA. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro do APL Ferramentaria do Grande ABC**, 03 ago. 2017.

MEMBRO CUT. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro da Central Única dos Trabalhadores**, 17 maio 2019.

MEMBRO DIEESE. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**, 04 dez. 2018.

MEMBRO MDIC. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 12 set. 2019.

MEMBRO SINDIPEÇAS. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores**, 17 maio 2019.

MEMBRO SMABC. **Entrevista sobre o Inovar-Auto com membro do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC**, 05 dez. 2018.

MENEZES, E.; MAIA, A. G.; CARVALHO, C. S. de. Effectiveness of low-carbon development strategies: evaluation of policy scenarios for the urban transport sector in a Brazilian megacity. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 114, p. 226-241, jan. 2017.

MESQUITA, D. L. *et al.* **Aspectos institucionais da inovação: uma análise acerca dos regimes automotivos brasileiros de 1995 a 2012**. In: CONFERÊNCIA ALTEC 2013: POLÍTICAS E GESTÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NOS ESPAÇOS LATINO-IBEROAMERICANOS. Porto: ALTEC, 2013.

MESQUITA, D. L. **Inovação no setor automotivo: uma abordagem baseada nos aspectos institucionais e nas capacidades dinâmicas**. Tese (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.

MORAES, B. **Nissan investe em nova fábrica no Brasil**. 27 jun. 2011. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/10833/nissan-investe-em-nova-fabrica-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2019.

NAVARRO, R.; DIAS, M.; VALLE, A. BMW and Brazilian federal government: enhancing the automotive industry regulatory environment. **International Journal of Arts & Sciences**, v. 6, n. 2, p. 551-567, 2013.

NEVES, M. de A.; NETO, A. C. Fatores locacionais, processo e relações de trabalho nos novos espaços de produção da indústria automotiva. In: ARAÚJO, S. M. (Ed.). **Trabalho e capital em trânsito: a indústria automobilística brasileira**. Curitiba: Editora UFPR, 2007. p. 25-45.

NUNES, M. P.; CHEN, Y.; STEINBRUCH, F. K. De “Made in China” para “Made in Brazil”: uma análise do processo de internacionalização de uma empresa do setor automotivo no Brasil. **Revista de Negócios**, v. 19, n. 3, p. 41-57, out. 2014.

NUNES, M. P.; COSTA, S. L.; CLÓS, J. P. S. S. O Inovar-Auto e sua contribuição para o desenvolvimento do setor automotivo: uma análise com foco regional no Rio Grande do Sul. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 34, p. 237-272, jan. 2016.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013. [Primeira edição de 1972].

OLIVEIRA, M. de. Eficiência importada. **Pesquisa FAPESP**, v. 267, maio 2018.

OLIVEIRA, M. B. de. Inovação e neoliberalismo: a experiência brasileira. *In*: CALDART, R. S.; ALENTEJANO, P. (Eds.). **MST, universidade e pesquisa**. São Paulo: Expressão Popular, 2014. p. 39-59.

OLIVEIRA JR., M. de M.; BORINI, F. M. Editorial. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v. 13, n. 1, mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **OECD science, technology and industry scoreboard 2017: the digital transformation**. Paris: OECD Publishing, 2017.

PALMERI, N. L. *et al.* Contributions of the program Inovar-Auto to the automotive manufacturers in Brazil. *Advances in Production Management Systems. Initiatives for a Sustainable World. In: IFIP Advances in Information and Communication Technology*, 2016, Cham. **Anais...** Cham: Springer International Publishing, 2016. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-51133-7_76. Acesso em: 31 jan. 2021.

PALMERI, N. L.; VENDRAMETTO, O.; REIS, J. G. M. dos. Development of the auto parts industry in Brazil. *Advances in Production Management Systems. Innovative and Knowledge-Based Production Management in a Global-Local World. In: IFIP INTERNATIONAL CONFERENCE ON ADVANCES IN PRODUCTION MANAGEMENT SYSTEMS*, 2014, Springer, Berlin, Heidelberg. **Anais...** Springer, Berlin, Heidelberg, 20 set. 2014. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-44733-8_63. Acesso em: 10 jul. 2017.

PASCOAL, E. T. *et al.* New Brazilian automotive policy and the increase of local auto parts content: a critical analysis of the automotive supply chain. *In: INTERNATIONAL COLLOQUIUM OF GERPISA*, 22., 2014, Kyoto. **Anais...** Kyoto: Gerpisa, 2014a.

PASCOAL, E. T. *et al.* Cooperação e inovação para criação de infraestrutura tecnológica: a participação das empresas do polo automotivo sul fluminense no programa Inovar-Auto. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ENGENHARIA AUTOMOTIVA (SIMEA)*, XXII., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Blucher Engineering Proceedings, 2014b.

PASCOAL, E. T. **Novo regime automotivo brasileiro: desafios e oportunidades da região sul fluminense**. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, Universidade Estadual Paulista, Guaratinguetá, 2015.

PASCOAL, E. T. *et al.* The new Brazilian automotive policy and its impact on the competitiveness of multinational automobile and auto parts manufacturers. **International Journal of Automotive Technology and Management**, v. 17, p. 225, jan. 2017.

PASCOAL, E. T.; SILVA, A. L. N. da. O desafio do Inovar-Auto no avanço tecnológico da segurança veicular no país. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ENGENHARIA AUTOMOTIVA*, XXII., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Blucher, 2014. Disponível em: <http://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/o->

desafio-do-inovar-auto-no-avano-tecnolgico-da-segurana-veicular-no-pas-8965. Acesso em: 22 jun. 2019.

PERROTTA, R. *et al.* **Program Inovar-Auto, initiatives toward innovation and competitiveness in the automotive sector in Brazil.** Advances in Production Management Systems. Sustainable Production and Service Supply Chains. *In: IFIP INTERNATIONAL CONFERENCE ON ADVANCES IN PRODUCTION MANAGEMENT SYSTEMS*, 2013, Springer, Berlin, Heidelberg. **Anais...** Springer, Berlin, Heidelberg, 09 set. 2013. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-41263-9_47. Acesso em: 10 jul. 2017.

PERROTTA, R.; VENDRAMETTO, O. Development of engineering competencies in Brazil and innovation policies, an overview of the automotive sector. Advances in Production Management Systems. Competitive Manufacturing for Innovative Products and Services. *In: IFIP INTERNATIONAL CONFERENCE ON ADVANCES IN PRODUCTION MANAGEMENT SYSTEMS*, 2012, Springer, Berlin, Heidelberg. **Anais...** Springer, Berlin, Heidelberg, 24 set. 2012. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-40352-1_90. Acesso em: 10 jul. 2017.

PINTO, G. A. **A máquina automotiva em suas partes**: um estudo das estratégias do capital nas autopeças em Campinas. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

PINTO, G. A. **A máquina automotiva em suas partes**: um estudo das estratégias do capital na indústria de autopeças. São Paulo: Boitempo, 2011a.

PINTO, G. A. **O regime automotivo brasileiro de 1995 e a descentralização industrial**: o caso da Região Metropolitana de Curitiba. *In: ESOCITE*. Curitiba: 2011b.

PIRES, T. M. de C. C. A construção da imagem política de Dilma Rousseff como mãe do povo brasileiro. **Revista Debates**, v. 5, n. 1, p. 139, jun. 2011.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Tradução: Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas: Editora da Unicamp, 2019. [Primeira edição de 1968].

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago: CEPAL, 2012. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40010>. Acesso em: 24 abr. 2017. [Primeira edição de 1949].

RAMALHO, J. R. O Estado produtor e a Fábrica Nacional de Motores. *In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997. p. 159-179.

RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária**: bases efetivas – ano calendário 2015 série 2013-2018. Brasília: Receita Federal – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, mar. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia->

fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

REIS, S. **Chery e Fiat contam experiências de Inovar-Auto na prática**. 07 ago. 2014. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/20212/chery-e-fiat-contam-experiencias-de-inovar-auto-na-pratica>. Acesso em: 14 jun. 2019.

REIS, S. **Investimentos de montadoras somam R\$ 36 bi no Brasil**. 11 jan. 2016. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/23261/investimento-de-fabricas-soma-r-36-bi>. Acesso em: 15 jun. 2019.

REVISTA CARRO. **Kia entra no Inovar-Auto**. *Revista Carro*, 04 dez. 2013. Disponível em: <https://revistacarro.com.br/noticias/kia-entra-no-inovar-auto/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

RIATO, G. **Foton: chineses estudam investir R\$ 200 milhões para nacionalizar SUVs**. 15 mar. 2016. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/23613/foton-pode-investir-r-200-milhoes-para-fazer-suvs-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2019.

RIATO, G. **JAC Motors assume fábrica que era da HPE em Goiás**. 18 dez. 2017. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/26829/jac-assume-fabrica-que-era-da-hpe-em-goias>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ROCHA, G.; RAUEN, A. **Mais desoneração, mais inovação?** Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento: texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33819:td-2393-mais-desoneracao-mais-inovacao-uma-avaliacao-da-recente-estrategia-brasileira-de-intensificacao-dos-incentivos-fiscais-a-pesquisa-e-desenvolvimento&catid=411:2018&directory=1. Acesso em: 23 jun. 2019.

ROCHA, H. M.; SOUZA, C. N. de A. de; FILHO, D. F. dos S. Mass customization enablement through lean design and set-based concurrent engineering application. *Journal of Operations and Supply Chain Management*, v. 7, n. 2, 2014.

RUFFO, G. H. **Hyundai tenta tirar sua representação das mãos da CAO A**. 30 abr. 2018. Disponível em: <https://www.kbb.com.br/detalhes-noticia/hyundai-distribuicao-cao-a-fim-contrato/?ID=1050>. Acesso em: 07 out. 2019.

SANTICIOLLI, F. M. *et al.* Multiobjective gear shifting optimization considering a known driving cycle. *Acta Scientiarum. Technology*, v. 37, n. 3, p. 361-369, jul. 2015.

SANTOS, R. S. dos. **Os incentivos para a indústria automobilística: uma análise comparativa entre o novo regime automotivo de 1996 e o Inovar-Auto 2012**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SARTI, F.; BORGHI, R. A. Z. **Evolução e desafios da indústria automotiva no Brasil: contribuição ao debate**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, 2015.

SCHAPIRO, M. G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 2, p. 437-455, jun. 2017.

SCHARINGER, J. F. **Mitsubishi**. Disponível em: <http://www.lexicarbrasil.com.br/mitsubishi/>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Eds.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997. p. 23-87.

SILVEIRA, J. C. da. **Fábrica chinesa BYD traz soluções próprias para energia e mobilidade no Brasil**. 05 mar. 2018. Disponível em: http://portuguese.xinhuanet.com/2018-05/03/c_137153457.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC (SMABC). **Seminário Brasil do diálogo, da produção e do emprego**. 16 maio 2011. Disponível em: http://www.smabc.org.br/smabc/materia.asp?id_CON=25777&id_SEC=12&busca=brasil+do+di%E1logo. Acesso em: 11 jul. 2019.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES (SINDIPEÇAS). ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE AUTOPEÇAS (ABIPEÇAS). **Desempenho do setor de autopeças 2019**. São Paulo: Sindipeças: Abipeças, 2019.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, v. 102, p. 39-67, jul. 2015.

SIQUEIRA, A. B. P.; MARTINS, J. C. Policy space and policy autonomy under the WTO: a comparison of post-crisis industrial policies in Brazil and the US. **Law and Development Review**, v. 8, n. 2, p. 389-432, 2015.

SIQUEIRA, H. Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). **EURE (Santiago)**, v. 41, n. 122, p. 261-277, jan. 2015.

STURGEON, T. J.; CHAGAS, L. L.; BARNES, J. **Inovar auto: evaluating Brazil's automotive industrial policy to meet the challenges of global value chains**. [s.l.]: The World Bank, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/100851511798447023/Inovar-auto-evaluating-Brazils-automotive-industrial-policy-to-meet-the-challenges-of-global-value-chains>. Acesso em: 22 jun. 2019.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TEIXEIRA, J. R. M. **Novos arranjos institucionais e desenvolvimento: a Bahia e a expansão automotiva mundial**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

TERRELL, E. **When a quote is not (exactly) a quote**: General Motors. 22 apr. 2016. Disponível em: [//blogs.loc.gov/inside_adams/2016/04/when-a-quote-is-not-exactly-a-quote-general-motors/](https://blogs.loc.gov/inside_adams/2016/04/when-a-quote-is-not-exactly-a-quote-general-motors/). Acesso em: 30 jan. 2021.

TOPOROWICZ, R. B. Sinotruk irá erguer fábrica no Paraguai. **Blog do Caminhoneiro**, 13 mar. 2017. Disponível em: <https://blogdocaminhoneiro.com/2017/03/sinotruk-ira-erguer-fabrica-no-paraguai/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

TORRES, R. L. **A indústria automobilística brasileira**: uma análise da cadeia de valor. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

TREVIZANI, A. P. de S. B.; FARIA, A. C. de. Impactos tributários do Inovar-Auto em uma montadora de veículos automotores na região do Grande ABC (SP). *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS (SINGEP), III.; SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE (S2IS), II., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2014.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). **Roteiros de termos**. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/comites/cep-o-comite-de-etica-em-pesquisa-envolvendo-seres-humanos/roteiros-de-terminos>. Acesso em: 05 abr. 2018.

WTO. **The text of the general agreement on tariffs and trade (GATT)**. WTO, jul. 1986. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm#art3_2. Acesso em: 16 jun. 2019.

WTO. **Dispute settlement DS472 Brazil**: certain measures concerning taxation and charges. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

APÊNDICE A – GUIA DE ENTREVISTA

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE)

Pesquisador: Tiago Bernardino Vargas. Telefone: (XX) XXXX-XXXX
(E-mail para: XXXX)

[Atenção: em caso de extravio deste documento, por favor, enviar à Secretaria PPGTE (UTFPR): Endereço e telefone do departamento]

Título da Pesquisa:

O programa Inovar-Auto: uma análise das frações sociais envolvidas em sua elaboração e de seus desdobramentos

Guia de Entrevista:

INFORMAÇÕES A RESPEITO DO/A ENTREVISTADO/A

Nome do/a entrevistado/a: _____
_____;

Especificar o cargo do/a entrevistado/a: _____
_____;

Especificar a organização que representa: _____
_____;

Estimativa do número de associados (organizações, pessoas ou entidades) que participam da organização: _____
_____;

Nome do/a entrevistador/a: _____
_____;

Data da entrevista: ____/____/____

Hora do início da entrevista: ____ : ____

Hora do término da entrevista: ____ : ____

Observações gerais:

PARTE I: INFORMAÇÕES GERAIS

- 1) Sr(a) entrevistado(a): faça uma breve descrição de seu relacionamento com esta organização⁵⁸, abrangendo seu cargo atual e suas responsabilidades junto a ela.
- 2) Como é o relacionamento dos participantes⁵⁹ com a organização? (Descrever como acontece a entrada de novos participantes, os condicionantes de sua participação e como acontece o relacionamento na prática com a organização – no caso de associações e sindicatos patronais, participantes se referem a entidades e, no caso de sindicatos dos trabalhadores, se referem a trabalhadores).

A próxima pergunta deve ser ocultada na entrevista com participantes do órgão público.

- 3) A respeito do relacionamento desta organização com os órgãos públicos, especificamente os responsáveis por incentivos ao setor (tal como MDIC, ABDI e BNDES):
 - 3.1. Quais os canais de diálogo existentes, os temas tratados e a percepção sobre a receptividade das demandas propostas pela organização?
 - 3.2. Há formas de atuação da organização frente aos órgãos públicos que extrapolam estes canais institucionais de diálogo?
 - 3.3. Houve mudanças no padrão de relacionamento desde os governos liderados pelo PT?

PARTE II: INOVAR-AUTO

- 4) Em linhas gerais, o que foi o programa Inovar-Auto?
 - 5) A organização participou da elaboração do programa Inovar-Auto?
- Se sim:

⁵⁸ Organização é um termo que designa a entidade que o/a entrevistado/a participa (por exemplo, Anfavea, MDIC etc.).

⁵⁹ Quando o/a entrevistado/a for um/a responsável de um órgão público, os participantes são as entidades a quem este órgão se dirige. Por exemplo, os participantes do MDIC são as empresas da indústria, comércio exterior e serviços.

- 5.1. Como foi iniciada esta participação? (Em termos de ter sido convidada e/ou ter sido uma promotora do programa).
- 5.2. Quais foram as propostas que a organização fez como parte da agenda de ações do programa? (Detalhar se houve propostas não aceitas).
- 5.3. Como estas propostas foram elaboradas dentro da própria organização? (Como foi o relacionamento com a base da organização – empresas, trabalhadores e instituições).
- 5.4. Como estas propostas se articularam com as dos demais participantes? (Descrever como foi o diálogo na construção da agenda de ações entre os participantes).

Se não:

- 5.5. Quais foram os motivos de não participar?
- 5.6. Quais propostas a organização teria feito se tivesse participado?
- 6) Como a organização avalia o Inovar-Auto? (Em termos dos efeitos que ele teve sobre a organização, pontuando seus principais aspectos positivos e negativos. Se possível, compará-lo com programas anteriores, como o RAB).
- 7) Qual a percepção da organização sobre os resultados do programa para os outros setores participantes? (Participantes diretos e indiretos). E para a sociedade? (Em termos de geração de empregos, investimentos em bens de capital, atividades de PD&I, sustentabilidade ambiental, frente às desonerações tributárias).
- 8) O Inovar-Auto tinha como objeto central de seu incentivo o desenvolvimento tecnológico e a inovação. Como a organização avalia o avanço em desenvolvimento tecnológico e inovação oriundo do Inovar-Auto? (Demanda de engenharia local, lançamento de produtos no país, transferência de tecnologia para os produtores nacionais e fomento ao desenvolvimento de centros de pesquisa local, entre outros).
- 9) Focando o setor de ferramentaria:
 - 9.1. Como foi a participação dele na elaboração do Inovar-Auto? (Entidades que o representaram, convidadas ou não a participar; propostas encaminhadas por esse setor e seu diálogo com os demais participantes).
 - 9.2. Quais foram os resultados do Inovar-Auto para o setor de ferramentaria?
 - 9.3. Como esta organização (entrevistada) analisa a participação do setor de ferramentaria no programa?
- 10) Durante o Inovar-Auto houve questionamento por parte da OMC.

10.1. Como a organização avalia este questionamento? (Se possível, especificar casos semelhantes de outros países).

10.2. Qual foi o posicionamento da organização frente ao questionamento da OMC? (Avaliar também se houve posicionamento público, diante da sociedade, por meio de estudos ou informes, por exemplo).

11) Está em discussão um novo programa de incentivo à indústria automotiva. Quais propostas a organização acredita serem necessárias neste programa, em termos de superar os limites do Inovar-Auto?

12) A organização é favorável a incentivos públicos ao setor automotivo?

13) O/a entrevistado/a tem alguma observação que a entrevista não abordou e que acha pertinente para o estudo do Inovar-Auto?