ESTADO E INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL: ANÁLISE DAS POLÍTICAS INOVAR-AUTO E ROTA 2030

STATE AND AUTOMOTIVE INDUSTRY IN BRAZIL: ANALYSIS OF POLICIES INOVAR-AUTO AND ROTA 2030

ESTADO E INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN BRASIL: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS INOVAR-AUTO Y ROTA 2030

José Augusto Claro Junior
Mestre pelo Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense (UFF), Campus de Campos dos Goytacazes. Professor de Educação Básica II - Geografia pelo Governo do Estado de São Paulo.
jaclarojunior@gmail.com

Leandro Bruno Santos
Doutor em Geografia pela Unesp – Presidente Prudente. Coordena o Núcleo de Estudos em Economia Política Geográfica (NEEPG). Docente na Universidade Federal Fluminense. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq.
leandrobuno@id.uff.br

RESUMO
A relação entre a indústria automobilística e o Estado é marcada por diversas particularidades, apresentando uma trajetória histórica de iniciativas colaborativas e relações conflitivas. O foco deste artigo recai sobre as políticas industriais indutoras direcionadas ao setor automobilístico, sobretudo as mais recentes, como o programa Inovar-Auto e a Rota 2030. Os procedimentos metodológicos abrangeram levantamento bibliográfico, levantamento de dados secundários em bancos de dados (ANFAVEA, FENABRAVE, RAIS) e informações em revistas especializadas, sistematização e análise dos dados. O Inovar-Auto e o Rota 2030 favorecem as empresas com diversos benefícios, porém, o retorno do ramo automobilístico aos benefícios fiscais é pouco demonstrativo, apresentando números relacionados ao emprego, à produção e à exportação aquém do esperado.

Palavras-chave: Estado, indústria automobilística, Inovar-Auto e Rota 2030, políticas públicas.

ABSTRACT
The relationship between the automobile industry and the State is marked by several peculiarities, presenting a historical trajectory of collaborative initiatives and conflicting relations. This article aims to analyze the inductive industrial policies directed to the automobile sector, especially the most recent ones, such as the Inovar-Auto program and Rota 2030. The methodological procedures covered bibliographic survey, survey of secondary data in databases (ANFAVEA, FENABRAVE, RAIS), gathering information in specialized magazines, data systematizing and analyzing. Both Inovar-Auto and Rota

2030 have benefited the companies with several benefits, however, the return of the automobile industry to tax benefits is not very demonstrative, presenting numbers related to employment, production and exports below expectations.

Keywords: State, automotive industry, Inovar-Auto e Route 2030, public policies.

RESUMEN
La historia entre la industria automotriz y el Estado ha sido marcada por varias particularidades, presentando una trayectoria histórica de iniciativas de colaboración y relaciones conflictivas. Al respecto, el artículo tiene como objetivo analizar las políticas industriales inductivas dirigidas al sector del automóvil, especialmente las más recientes, como el programa Inovar-Auto y Rota 2030. Los aspectos metodológicos del estudio incluyeron revisión bibliográfica, selección de datos (ANFAVEA, FENABRAVE, RAIS), recopilación de información en revistas especializadas, sistematización y análisis de datos. En conclusión, este trabajo evidencia que tanto el Inovar-Auto como el Rota 2030 han apoyado a las empresas con varios beneficios, sin embargo, el retorno de la industria automotriz a los beneficios fiscales no es muy significativo, presentando indicadores de empleo, producción y exportaciones por debajo de las expectativas.

Palabras clave: Estado, industria automotriz, Inovar-Auto e Rota 2030, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O ramo automobilístico tem considerável relevância para a economia mundial e para as economias nacionais onde está presente, por conta do seu efeito de arrasto multiplicador sobre as demais cadeias produtivas e por ser um dos segmentos mais dinâmicos da indústria de transformação. O ramo é composto por poucos conglomerados apresentando características marcantes, como a grande força de arrasto em outros setores, valores expressivos em vendas e investimentos, organização e aliança através das chamadas *joint-ventures* e grande poder de barganha com os governos nacionais, seja de modo colaborativo ou conflitivo (DICKEN, 2010).

A relação entre a indústria automobilística e o Estado brasileiro, em suas distintas instâncias, é marcada por diversas nuanças. Foge do escopo deste texto discutir todas essas relações, restringiremos nossa análise à compreensão das medidas adotadas

pelo Estado em prol do fortalecimento e da expansão do ramo automotivo brasileiro, especialmente nos primeiros anos deste século, recorte temporal deste estudo. Nesse contexto, uma retrospectiva dessa relação é necessária, perpassando momentos marcantes de planos econômicos e políticas industriais, instalação de montadoras multinacionais etc.

Nosso objetivo é analisar a relação entre o Estado brasileiro e a indústria automobilística, tendo como foco as políticas setoriais recentes, a saber os programas Inovar-Auto e Rota 2030, criados especificamente para apoiar o ramo automobilístico. Em relação aos procedimentos metodológicos, realizamos um levantamento bibliográfico pertinente ao tema, além de dados secundários obtidos em revistas e *websites* especializados - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), Federação Nacional Distribuição Veículos Automotores (FENABRAVE) e órgãos governamentais - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Os dados foram sistematizados e analisados com a finalidade de atingir o objetivo proposto neste trabalho.

Além desta introdução, o texto está estruturado em cinco partes, considerando as considerações finais e as referências. Na primeira parte, delineamos, de modo estilizado, o papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento das forças produtivas no Brasil. Na segunda parte, analisamos as diversas políticas setoriais criadas para estimular a indústria automobilística brasileira. Por fim, na terceira parte, abordamos as políticas públicas recentes voltadas ao setor automotivo, particularmente os programas Inovar-Auto e Rota 2030. Ao final, constam as considerações finais e as referências.

O PAPEL DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

A análise do papel Estado como demiurgo na montagem de parque industrial complexo e verticalmente integrado precisa ser feita considerando as várias fases e formas de intervenção. Há várias fases marcantes para a emergência da indústria brasileira, como a transição do Brasil rural para o Brasil urbano, a maior complexificação de políticas indiretas (tarifa aduaneira e controle de divisas) e diretas

(promoção de alguns ramos), a criação de instituições estatais e a elaboração de macroplanos. Grosso modo, é a partir de meados dos anos 1950 que a articulação entre Estado e indústria, por meio de políticas industriais, ocorre de maneira mais evidente no Brasil (SANTOS, 2016).

Durante o período do governo imperial, não há um planejamento de políticas industriais *lato* ou *stricto sensu* no Brasil, ainda que possamos identificar a emergência de algumas indústrias. Neste momento, o que se nota são algumas políticas fiscais praticadas pelo Estado, como a tarifa Belisário, que visava proteger a indústria nacional ante a forte competição estrangeira. Segundo Santos (2016), as diversas ações foram mais um conjunto de medidas *ad hoc* do que uma preocupação sistemática com a indústria.

Já no período republicano, a indústria brasileira se fortalece com a adoção de políticas indiretas destinadas a conter a crise econômica, como desvalorização cambial (quota-ouro) e garantia de divisas, além da emissão monetária para oferecer liquidez no mercado interno (SANTOS, 2016). A indústria passa por um processo de expansão e diversificação, contando com políticas específicas como elevação da taxa sobre direitos de importação, crédito do Banco da República do Brasil, isenção de impostos à importação de máquinas e insumos e aumento das taxas para produtos similares; isenção de impostos sobre a importação de bens de capital para exploração de carvão de pedra (LUZ, 1975, p. 194).

A partir dos anos 1930, a depressão ocasionada pela crise econômico-financeira internacional teve um impacto muito peculiar por causa dependência externa do café, que, naquele momento, representava 70% das exportações e algo em torno de 10% do PIB (SANTOS, 2012). A fim de contornar os problemas de balança de pagamentos, algumas medidas foram adotadas, entre elas o controle das importações. Segundo Versiani; Suzigan (1990), a política cambial (desvalorização e controle do câmbio, com escalas de prioridade à importação) tornou-se o principal instrumento de proteção. Para Furtado (2007), as condições adversas ao café e a relativa rentabilidade alta da indústria favoreceram a indústria de bens de consumo e intermediários e a nascente indústria de bens de capital.

Segundo Ianni (1971), a chegada de Vargas, com a revolução de 1930, ao poder é um marco de desenvolvimento do "Estado burguês", de rompimento do Estado oligárquico e de novas relações entre Estado e o sistema econômico. Vargas cria instituições como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), do Banco do Brasil, que fortalece a indústria nacional, além de outras companhias estatais que aumentam e protegem a segurança nacional, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e a Companhia Siderúrgica Nacional (SANTOS, 2016). Durante os anos 1930 e 1940, a indústria cresce de forma acentuada, através das forças empreendidas pela burguesia industrial emergente e pelo Estado brasileiro (SPOSITO; SANTOS, 2012).

Contudo, é nos anos 1950 que o Brasil entra numa nova fase da sua industrialização, marcada por uma complexificação e integração vertical e setorial das atividades produtivas (TAVARES, 1972). Os anos 1950 marcam o último mandato de Vargas como presidente do Brasil (1951-1954). No seu segundo governo, ele impulsionou o setor industrial por meio dos grupos executivos e das estatais que foram fundamentais à constituição do parque industrial brasileiro, como a Petrobrás e a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI). Outra instituição estatal fundamental ao desenvolvimento econômico nacional foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atualmente BNDES), criado no ano de 1952, com a finalidade de apoiar a instalação de infraestruturas e indústrias de base (SANTOS, 2016).

No ano 1956, o Plano de Metas continuou impulsionando o setor industrial do país, no governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). Com o plano, Juscelino Kubitschek (JK) priorizava quatro grandes pilares para o fortalecimento da indústria brasileira: os setores energético, alimentício, de transportes e a indústria de base. Os grupos executivos, criados por Vargas, ganharam uma nova dinamicidade neste momento, tornando-se essenciais para superar as principais deficiências que impediam o desenvolvimento das forças produtivas no país.

A década de 1950 foi marcada pelo considerável crescimento da indústria brasileira. Já era possível observar mudanças significativas no processo de industrialização, se comparado às décadas de 1930 e 1940. A matriz produtiva, anteriormente voltada prevalentemente para produtos agrícolas, passou a estar assentada

na indústria e na tríade formada pelo Estado, capital estrangeiro e capital nacional, cabendo ao primeiro os investimentos pesados e infraestrutura e bens intermediários, ao segundo as indústrias modernas de bens de consumo e ao último, indústrias menos dinâmicas de consumo.

A década de 1960 marca a ascensão do regime militar brasileiro e as medidas pró-indústria receberam um destaque nos planos nacionais de desenvolvimento (PND). O I PND, que vigorou entre os anos de 1972 e 1974, instituído no governo Médici, teve como objetivos principais promover a infraestrutura, aumentar a produção de bens siderúrgicos, estaleiros, geração de energia elétrica e expandir a indústria petroquímica. Com a criação de comissões voltadas à indústria, as isenções de impostos e os fundos e programas ligados ao BNDE, a indústria desfrutou de um período de crescimento significativo (SANTOS, 2016).

Contudo, com a crise do petróleo em 1973, houve uma mudança negativa nos números da balança comercial brasileira e a ampliação dos saldos negativos da balança de pagamentos. A resposta à crise foi o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no governo Geisel (1974-1979). Neste contexto desfavorável, Geisel não promoveu um programa de austeridade, mas decidiu manter as taxas elevadas de crescimento econômico através de medidas como aumento do endividamento externo e diminuição das reservas cambiais (SANTOS, 2012). O II PND foi um plano essencial à continuidade do crescimento industrial brasileiro, pois volumosos recursos foram destinados à indústria de bens de capital, de base (siderúrgica e petroquímica) e infraestrutura econômica e social.

Na década de 1980, as políticas industriais praticamente foram congeladas, devido a uma tentativa de estabilização macroeconômica. Nesta fase, buscou-se solucionar a dívida oriunda do período militar (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Apesar das dificuldades deste período, destaca-se positivamente a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia em 1985, um claro estímulo ao desenvolvimento tecnológico do país. Houve também a criação da Nova Política Industrial em 1988 e a implantação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE), que buscaram diminuir as desigualdades por meio de iniciativas visando o desenvolvimento regional (SANTOS, 2016).

A década de 1990 é marcada por uma ruptura do padrão econômico vigente, dada a ascensão do neoliberalismo no Brasil, com adoção de medidas de abertura e liberalizantes visando à integração competitiva do país no mercado global. As políticas de estabilização econômica impediram qualquer elaboração de uma política industrial *lato sensu* e ganhou importância a adoção de medidas de liberalização comercial e de aumento da competitividade (SANTOS, 2012). Houve também uma transição de uma década de instabilidade para uma outra marcada por novo plano monetário, além da implantação de regimes setoriais e acordos que fortaleceram diversos setores, como o automobilístico.

Santos (2012) afirma que, apesar das medidas liberais, não houve um abandono das políticas setoriais, pois o BNDES e os fundos de pensão desempenharam um importante papel no financiamento dos grupos vencedores da privatização e no processo de reestruturação (fusões e aquisições). Setorialmente, a indústria automobilística contou com um regime especial de incentivo e proteção tarifária. Na mesma direção, Almeida (2009) destaca que, no final dos anos 1990, foram criados fundos setoriais, com a participação da iniciativa privada na formulação e planejamento do incentivo à inovação.

No início do século XXI, as políticas públicas industriais no Brasil são impulsionadas, muito por conta de um cenário internacional favorável e de algumas regulações internas. No ano de 2004, já no primeiro governo Lula (2002-2006), a coalizão de classes e frações de classes que ascendeu com o governo, entre elas a industrial, foi beneficiada com a retomada da política industrial na agenda do Estado brasileiro por meio da criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Essa política tinha como meta proporcionar um aumento na eficiência da estrutura produtiva industrial do país, além de expandir a capacidade de exportações e investir nos centros de inovação das empresas industriais (ALMEIDA, 2013).

A PITCE ficou caracterizada pela seleção de certos setores, principalmente aqueles caracterizados por forças inovadoras e tecnológicas, entre eles o setor automobilístico. Ainda que a PITCE tenha revelado números significativos, mostrou-se frágil com o passar dos anos, por conta do seu viés produtivo, sendo substituída por outra política. Para Almeida (2013), seu maior erro residiu em não contemplar setores

menos dotados tecnologicamente e mais intensivos na mão de obra no Brasil, tais como os setores calçadista, têxtil e de confecções.

A PITCE foi substituída no segundo mandato de Lula (2006-2010) pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que corrigiu os erros da política anterior, incorporando uma ampla gama de indústrias em suas diferentes complexidades tecnológicas. A PDP foi criada em 2008, sendo elaborada num momento positivo da economia brasileira, com frequentes acúmulos de *superávits* comerciais, forte crescimento e melhoria na vida dos brasileiros através de fatores como a expansão do crédito, melhoria na renda e em sua distribuição, na redução do número de desempregados e do endividamento da população (CANO; SILVA, 2010).

A PDP sofreu percalços, no entanto, com o agravamento da crise econômica internacional. Face ao contexto adverso, o governo foi impelido a adotar medidas anticíclicas visando manter aquecida a atividade econômica (SANTOS, 2016), reduzindo impostos sobre bens de consumo duráveis (incluindo automóveis) e usando os bancos públicos na oferta de créditos. Em 2011, no governo Dilma Rousseff, a PDP foi substituída pelo Plano Brasil Maior (PBM). Este plano, lançado num cenário de acirramento da disputa pelos mercados interno e externo, tinha como objetivo intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação, combater os efeitos da guerra cambial e das incertezas do cenário internacional, enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo, acelerar o investimento em infraestrutura física e impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior.

Após caracterizar brevemente a relação entre Estado e atividade industrial no Brasil, por meio de diversas políticas públicas (*ad hoc*, setoriais, *stricto* e *lato* sensu), procuraremos discutir, na seção seguinte, as políticas setoriais voltadas especificamente à indústria automobilística. Faremos a discussão dessas várias políticas setoriais inserindo-as nos marcos das relações históricas estabelecidas entre Estado e indústria discutidos nesta seção.

ESTADO E POLÍTICAS SETORIAIS NA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

Na seção anterior, abordamos o desenvolvimento das forças produtivas sob a influência do Estado. Neste momento, nosso foco recairá sobre o ramo automobilístico e na sua relação histórica com o Estado brasileiro, por meio das políticas setoriais, visando compreender as relações entre o Estado, como importante agente regulador, e os agentes e órgãos vinculados à indústria automobilística. Ainda que este ramo tenha se fortalecido no Brasil a partir de meados do século XX, alguns marcos anteriores são importantes, como a instalação da Ford, em 1919, e da General Motors (GM), em 1925.

O governo de Getúlio Vargas foi um marco para a indústria brasileira, na medida em que, durante o seu retorno ao poder nos anos 1950, o ramo automobilístico ganhou notoriedade nos grupos executivos da CDI e do BNDE, entidades que tiveram papel relevante para essa indústria. À época, a edição de aviso 288, no ano de 1953, da Subcomissão de Jipes, Tratores e Caminhões e Automóveis, limitou a concessão de licenças de importação de automóveis, forçando a instalação de empresas no mercado local e o desenvolvimento da indústria de autopeças. É nesse contexto que temos a inauguração de unidade de montagem da Willys Overland e da Volkswagen no país.

O governo JK contribuiu, também, para o crescimento da indústria automobilística nos finais da década de 1950, os seus quatro pilares intensificaram a relação com o BNDE e os grupos executivos e tivemos a criação de um órgão setorial exclusivo para a indústria automobilística, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), por meio do decreto 39.412. O GEIA estabeleceu normas para criações e instalações de unidades industriais produtoras de autoveículos no Brasil, entre elas a quantidade de passageiros a serem transportados, os índices de nacionalização de autopeças e as isenções fiscais (SANTOS, 2016).

Além disso, medidas fundamentais para o adensamento e fortalecimento da estrutura industrial brasileira foram amparadas através das instruções Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Tais instruções viabilizaram a entrada de capitais externos, sob a forma de maquinários, ferramentas e equipamentos, facilitando uma chegada maciça de multinacionais, entre elas as automobilísticas. O ramo

automobilístico se beneficiou da importação de insumos a taxa de câmbios favoráveis e de bens de capital sem cobertura cambial (instrução 70) e de normativas oriundas dos grupos executivos (instrução 113) (SANTOS, 2016).

O BNDE apoiou indiretamente o ramo automotivo com políticas públicas setoriais de incentivo (PRATES; CASTRO; FERREIRA, 2010). Essa época marca o início da produção de veículos no Brasil em uma escala considerável. As medidas cambiais, fiscais e creditícias fortaleceram o ramo e atraíram as multinacionais automobilísticas. A entrada de companhias como a Willys, Ford, Mercedes-Benz, Toyota, International Harvester, General Motors, Scania, Simca e a Volkswagen, bem como a consolidação de empresas nacionais como a FNM e a Vemag, foram essenciais à formação e consolidação de um polo automotivo no território brasileiro (GUIMARÃES, 1989).

O *boom* industrial nos governos Vargas e JK é sucedido por um período de recessão e de dificuldades no estabelecimento de uma nova política industrial para estimular a atividade industrial no início dos anos 1970. É nesse contexto de crise e contradição do modelo de industrialização que ocorre o golpe militar. Durante o período inicial da ditadura militar, temos uma onda de privatizações e aquisições de empresas nacionais pelas estrangeiras, como foi o caso da incorporação da FNM pela italiana Alfa Romeo e da Vemag pela alemã Volkswagen. Ao mesmo tempo, empresas estrangeiras atuando no país também foram adquiridas por concorrentes - a Willys pela Ford e as empresas International Harvester e Simca pela Chrysler.

Nos anos 1970, empresas multinacionais automobilísticas entraram no Brasil se beneficiando de medidas fiscais de governos estaduais, como a Fiat (Figura 1), que se instalou em Betim, Minas Gerais (GUIMARÃES, 1989). A década de 1970 é marcante, pois podem ser tecidas várias análises relacionadas ao crescimento do ramo automobilístico no país. Neste momento, a indústria automobilística já se consolidava frente aos demais segmentos industriais, representando 15,6% do PIB industrial brasileiro (SCHAPIRO, 2017).

Figura 1 - Trabalhadores da Fiat de Betim em 1976 na montagem do icônico Fiat 147



Fonte: VIEIRA (2017).

Nos anos 1980, face a crise econômica e o esgotamento do Estado desenvolvimentista, ocorreu uma ruptura no padrão da política econômica do país. As políticas industriais sofreram um revés e passou a prevalecer a tentativa de estabilização macroeconômica frente à crise desencadeada durante os anos anteriores (SUZIGAN; FURTADO, 2006). A indústria automobilística assistiu a um aumento significativo de veículos encalhados nos pátios. Além disso, o ramo ficou defasado tecnologicamente frente à expansão global da produção de veículos modernos das montadoras japonesas. Os números do setor apresentaram uma severa queda frente aos números da década anterior, como enfatizado por Guimarães (1989, p.376):

> Após mais de 20 anos de crescimento contínuo, os produtores brasileiros de automóveis enfrentam a partir do início dos anos 80 uma forte contração do mercado interno, o que acarretou, em seus piores anos (1981 e 1987), quedas espetaculares das vendas internas, que se reduziram a cerca da metade do pico alcançado no final da década de 70.

Diante desse contexto adverso dos anos 1980, a indústria automobilística passou por uma reorganização interna e se adequou ao padrão de concorrência global. O Estado adotou diversas medidas visando controlar o forte desequilíbrio macroeconômico, dificultando a elaboração e implementação de qualquer política estruturada para o setor.

Nos anos 1990, os laços entre Estado e indústria automobilística se estreitaram através de algumas medidas como a câmara setorial e os acordos automotivos, por exemplo (ANDERSON, 1998). À época, a indústria automobilística ainda sofria os reflexos de anos anteriores quanto à produtividade e às vendas, apresentando queda na sua participação em relação ao PIB industrial de 15,6%, em 1975, para apenas 10,6%, no ano de 1991 (SCHAPIRO, 2017). A fim de estimular o crescimento dessa indústria, o governo adotou medidas fiscais como redução na tributação sobre a produção, principalmente de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (SANTOS; BURITY, 2002).

As medidas estatais possibilitaram a retomada da competitividade do ramo automobilístico frente aos demais na indústria de transformação. Em conjunto, todas as medidas adotadas, mas sobretudo a abertura comercial, refletiram na mudança de *status* que a indústria automobilística passou a ter a partir de então, conforme o excerto de Carvalho (2003, p.183).

> O processo de abertura comercial ocorrido nos anos 1990 representou um ponto de inflexão para a indústria automobilística no Brasil. Especificamente para o setor automotivo, as mudanças expressaram-se na redução de barreiras comerciais e estímulo à concorrência e competição entre as organizações do setor. As tarifas alfandegárias para a indústria automobilística brasileira caíram de 80% para 20%, entre 1990 e 1994.

Outro ponto importante à compreensão da relação entre Estado e indústria automobilística nos anos 1990 diz respeito às políticas industriais setoriais. Após uma década de estagnação, a câmara setorial criada em conjunto com o primeiro acordo do complexo automobilístico se mostrou fundamental para a retomada do crescimento do ramo, por meio de discussões relacionadas à carga tributária, aos lucros das montadoras e das fabricantes de autopeças e à redução do preço final dos autoveículos, mostrando-se um importante elo de negociação entre os empresários, o governo e os trabalhadores. O início das atividades da câmara setorial se deu em 1991 e teve como principal medida inicial a redução de 22% no preço dos automóveis, a partir de uma partilha tripartite de responsabilidades (SCHAPIRO, 2017).

O primeiro acordo setorial do ramo automobilístico cumpriu seu papel na retomada da expansão em 1993, sob o Governo Itamar. É no ano de 1993 que temos a criação do segundo acordo setorial, que se utilizou dos erros e acertos do primeiro para implementar metas em troca dos benefícios fiscais. O desconto no ICMS foi um ponto crítico deste segundo acordo, sendo observada uma controvérsia entre o governo federal e os estaduais, que se refletiu no fim do acordo e na criação de um terceiro e último acordo ainda no âmbito das câmaras setoriais, no ano de 1995 (SCHAPIRO, 2017).

Em relação às câmaras setoriais, podem ser tecidos vários pontos, tanto positivos como negativos. Quanto aos positivos, as metas do segundo acordo foram alcançadas e superadas, muito por conta do diálogo estabelecido entre os agentes, se inserindo aqui uma retomada do poderio sindical nas discussões, tão reprimido em décadas anteriores e que, numa década marcada pelo avanço do neoliberalismo, conseguiu participar nas rodadas de discussões (ANDERSON, 1998). Já em relação aos negativos, o aumento dos números de trabalhadores no ramo nunca foi uma das prioridades, algo que pode e deve ser questionado na medida em que é um dos que mais recebe investimentos e contrapartidas oriundas do Estado.

As discussões das câmaras setoriais e dos acordos automotivos perduraram apenas por alguns anos, pois o saldo positivo de tais iniciativas teve pouca duração, fazendo com que o governo federal, em 1995, adotasse um novo plano para o segmento automotivo, o chamado Novo Regime Automotivo (NRA). O NRA emergiu em um contexto desfavorável, marcado por uma intensa redução das tarifas alfandegárias,

contribuindo para um cenário comercial internacional adverso para o ramo. Além da maior competitividade e pressão do setor automotivo argentino e adoção de políticas de estabilização monetária, a indústria automobilística enfrentou uma ausência de políticas setoriais (ANDERSON, 1998). Na segunda metade dos anos 1990, as políticas industriais sofreram um revés, muito por conta da estagnação causada pelas políticas neoliberais, baseadas em uma política de juros elevados, controle inflacional e superávit primário (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Nas décadas anteriores aos anos 1990, as multinacionais do ramo automobilístico receberam atenção por parte do Estado em diferentes momentos, num contexto em que o setor industrial como um todo contou com apoio direto e indireto do Estado, sobretudo a partir do período Varguista, perpassando por JK e pelo período militar (ARBIX, 2002). A década de 1990 é marcada por um aprofundamento da relação entre o ramo automobilístico e o Estado brasileiro, apesar da pauta neoliberal vigente, o desenvolvimento industrial e as políticas industriais voltam à pauta da agenda econômica do país, porém são penalizadas ao sabor das medidas de estabilização macroeconômica.

Nos primeiros anos do século XXI, grandes mudanças macroeconômicas globais afetaram positivamente o cenário econômico brasileiro. No primeiro governo Lula (2003-2007), o Brasil se beneficiou de uma grande demanda por *commodities*, além de uma retomada nas políticas públicas de indução industrial e de diminuição da desigualdade social (PINTO, 2013). Ainda que os pressupostos neoliberais tenham vigorado (superávit primário, controle da inflação, juros altos etc.), este novo governo se notabilizou por facilitar os canais de negociação entre Estado e capital privado, por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que resultou na criação de uma política voltada à indústria no ano de 2004, a PITCE (SANTOS, 2016).

Diferentemente das iniciativas anteriores, a PITCE foi uma das principais políticas destinadas à inovação tecnológica. Não obstante, embora ela tenha se mostrado inovadora, não se sustentou por longos anos. A pequena duração dessa política industrial teve a ver com o seu foco, praticamente exclusivo, nos setores mais dinâmicos do ponto de vista tecnológico, deixando de lado os segmentos mais intensivos em mão de obra, como confecções, têxtil e calçados, mostrando seu calcanhar de Aquiles por

não contemplar uma significativa quantidade de trabalhadores e indústrias (ALMEIDA, 2013).

A PITCE deu lugar à PDP, no ano de 2008, cujo principal desafio foi manter e sustentar o crescimento econômico brasileiro, estabelecendo metas como 1) aumentar a taxa de investimento da economia; 2) elevar o gasto privado com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) sobre o Produto Interno Bruto (PIB); 3) incrementar a participação nas exportações mundiais; 4) aumentar o número de Micro e Pequenas Empresas (MPE) exportadoras (ALMEIDA, 2009, p. 17). A indústria automobilística foi contemplada na PDP, contando com medidas de apoio ao fortalecimento da engenharia de projeto, muito por conta do predomínio de empresas estrangeiras no ramo.

No governo de Dilma Rousseff (2011-2014), a PDP foi substituída pelo Plano Brasil Maior (PBM). O plano esteve fundamentado em ações verticais - com seleção de setores prioritários - e horizontais, tendo como principal característica o corte transversal das medidas sobre o tecido industrial. Entre as ações verticais, a indústria automobilística foi uma das contempladas, por permitir adensamento da cadeia produtiva e exercer extravasamento sobre o restante da economia. No bojo da implementação do PBM, ocorreu a criação do programa setorial Inovar-Auto, em 2012, para apoiar a indústria automobilística. Este programa, encerrado em 2017, foi sucedido pelo Rota 2030. Na seção seguinte, dedicaremos nossa análise a estas duas políticas setoriais.

POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES NO SETOR AUTOMOBILÍSTICO (INOVAR-AUTO E ROTA 2030)

Os anos 2010 são marcados pela retomada das políticas industriais voltadas ao setor automobilístico, por meio da criação e implementação de políticas setoriais. A primeira delas foi o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO). Este programa foi criado no ano de 2012 pelo governo federal a partir da lei nº 12.715, com período de validade de 2013 a 2017. Entre os seus objetivos, visava criar condições para o aumento

de competitividade no ramo automobilístico, produzir veículos mais econômicos e seguros, investir na cadeia de fornecedores, em engenharia, tecnologia industrial básica (TIB), P&D e capacitação de fornecedores (MDIC, c2020a).

Para Schapiro (2017), o Inovar-Auto foi criado para atrair novos investimentos e nacionalizar a produção automobilística, sobretudo trazer efeitos positivos no segmento de autopeças. Outro objetivo foi promover uma evolução no padrão produtivo, para se aproximar ou equalizar aos padrões internacionais, voltando-se, assim, para a pauta de aumento da exportação da indústria automobilística. O programa estabeleceu que o Estado direcionaria incentivos tributários beneficiando a realização de novos investimentos, o incremento do padrão tecnológico dos veículos e de suas peças e componentes, além do aumento na segurança e eficiência energética. Em contrapartida, as empresas deveriam se comprometer com algumas metas específicas. O quadro síntese 1 traz informações dessas contrapartidas.

Quadro 1 - Síntese das metas, benefícios e beneficiários do Inovar-Auto.

METAS ESPECÍFICAS DO PROGRAMA INOVAR-AUTO
Investimentos mínimos em P&D (inovação)
Aumento do volume de gastos em engenharia, TIB e capacitação de fornecedores
Produção de veículos mais econômicos
Aumento da segurança dos veículos produzidos
BENEFÍCIOS
Crédito presumido de IPI de até 30 pontos percentuais
Crédito presumido de IPI referente a gastos em P&D, investimentos em TIB, engenharia de produção e capacitação de fornecedores
A PARTIR DE 2017
Veículos que consumam 15,46% menos terão direito a abatimento de um ponto percentual de IPI
Veículos que consumam 18,84% menos terão direito a abatimento de dois pontos percentuais de IPI
BENEFICIÁRIOS
Empresas que produzem veículos no país
Empresas que não produzem, mas comercializam veículos no país
Empresas que apresentem projeto de investimento para produção de veículos no país

Fonte: MDIC (c2020a). Elaborado pelos autores.

O Inovar-Auto atraiu novas empresas do ramo automobilístico no país, algumas delas como a Audi e a Mercedes-Benz atuaram em outros momentos, mas os intentos fracassaram e fecharam suas portas. Com o Inovar-Auto, a inovação tecnológica diferenciou o programa dos demais em relação aos investimentos, pois superaram o montante de US$ 10 bilhões, seja na fabricação de novos modelos para atender as demandas do programa na questão segurança ou na fabricação de motores mais eficientes do ponto de vista energético (LEÃO; GOULART, 2012). Os investimentos realizados na vigência do Inovar-Auto e alguns no Rota 2030 estão dispostos na Tabela 1, na qual são mostrados os grupos/empresas que anunciaram os valores, o ano de vigência do investimento, as finalidades e os locais.

Tabela 1 - Investimentos recentes das montadoras automobilísticas no Brasil

Grupo/Empresa	Ano	Valor	Destinação
General Motors	2014/2020	R$ 13 bi	Novos veículos e motores, modernização das fábricas de Gravataí – RS e São Caetano do Sul – SP
Jaguar Land Rover	2013/2020	R$ 750 mi	Construção de Fábrica em Itatiaia - RJ
Toyota	2018/2019	R$ 1,6 bi	Produção do Yaris na fábrica em Sorocaba – SP e aumento da capacidade da fábrica de motores em Porto Feliz – SP
Volkswagen/Audi	2016/2020	R$ 7 bi	Desenvolvimento da nova família de veículos com a plataforma MQB e produção em São Paulo e no Paraná
Mercedes-Benz	2018/2022	R$ 2,4 bi	Modernização das fábricas de veículos comerciais em São Bernardo do Campo – SP e Juiz de Fora – MG – Novos produtos, tecnologias e conectividade
Nissan	2016/2018	R$ 750 mi	Ampliação da capacidade industrial de Resende - RJ e introdução de nova linha de montagem do SUV Kicks
Renault	2014/2024	R$ 740 mi	Construção de centro de distribuição de peças em Quatro Barras - PR e Desenvolvimento e Produção de dois novos veículos em São José dos Pinhais – PR
Iveco	2017/2019	R$ 380 mi	Desenvolvimento de novos produtos na fábrica em Sete Lagoas – MG
MAN Latin America	2017/2020	R$ 1,5 bi	Novos veículos, tecnologias digitais e internacionalização da marca VWCO instalada na unidade de Resende – RJ
CAOA/Chery	2018/2022	R$ 6 bi	Desenvolvimento comum de automóveis e das linhas de produção em Jacareí – SP

			e Anápolis – GO
Scania	2016-2020	R$ 2,6 bi	Novos produtos, modernização da fábrica em São Bernardo do Campo – SP e da rede de concessionárias
Volvo	2017-2019	R$ 1 bi	Melhoria da fábrica em Curitiba – PR, desenvolvimento de produtos e ampliação das concessionárias na América Latina
FCA	2018-2022	R$ 14 bi	Criação de uma nova linha de produtos, motores e conectividade
Total	2013-2024	R$ 50,97 bi	Valores totais de todos os investimentos advindos das montadoras automobilísticas

Fonte: Claro Junior (2019).

Os números apresentados pela indústria automobilística brasileira nas últimas décadas apresentaram elevado crescimento, atingindo, em alguns momentos, mais de 3,5 milhões de unidades produzidas. Porém, durante a vigência do Inovar-Auto (2013 a 2017), o programa sofreu com a crise internacional, principalmente no ano de 2015, passando a exibir sucessivas quedas na produção de automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus. Diante da crise do ramo e das pressões das empresas e seus órgãos de representação, o governo federal continuou a promover política industrial setorial para o ramo automobilístico por meio da criação do Rota 2030.

O Programa Rota 2030 – Mobilidade e logística substituiu o Programa Inovar-Auto. O foco da Rota 2030 é inserir a indústria automotiva brasileira no mercado global por meio da exportação de autoveículos e autopeças. Além desse objetivo principal, verificamos também medidas de estímulos à (P&D), visando dotar as empresas de instrumentos que as capacitem a alcançar algumas metas pré-estabelecidas. Outra ação que o programa pretende contemplar compreende as dificuldades enfrentadas pela indústria automotiva nacional (Quadro 2).

Quadro 2 - Estruturação do Rota 2030 – Mobilidade e Logística

DIFICULDADES ENCONTRADAS NO SETOR AUTOMOBILÍSTICO
A baixa competitividade da indústria automotiva nacional, que resulta em uma integração passiva às cadeias globais de valor
A defasagem tecnológica, especialmente em eficiência energética e desempenho estrutural e tecnologias assistivas à direção, do produto nacional frente às novas tecnologias em fase de implementação nos grandes mercados dos países desenvolvidos

Continua...

O risco de transferência das atividades de P&D para outros polos, com a consequente perda de postos de trabalho de alta qualificação
O risco de perda de investimentos no país, com a não aprovação de novos projetos pelas matrizes das empresas instaladas no país
A existência de capacidade ociosa na indústria, que precisa ser direcionada para o mercado global
O risco de perda do conhecimento no desenvolvimento de tecnologias que utilizam biocombustíveis, com impactos naquela cadeia produtiva
REQUISITOS OBRIGATÓRIOS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS NOVOS PRODUZIDOS NO PAÍS OU IMPORTAÇÃO DE VEÍCULOS NOVOS
Rotulagem veicular: adesão à rotulagem veicular de eficiência energética e de segurança com 100% dos modelos de veículos comercializados no país
Eficiência Energética: metas de aumento que implicarão na redução do consumo de combustível médio dos veículos novos em pelo menos 11% até 2022
Desempenho Estrutural e Tecnologias Assistivas à direção: meta estabelecida implicará na antecipação da disponibilização de itens de segurança veicular
Os veículos que atenderem aos critérios de eficiência energética e desempenho estrutural/tecnologias assistivas farão jus à redução da alíquota do IPI (a partir de 2022)

Fonte: MDIC (c2020b). Elaborado pelos autores.

O Rota 2030 foi pensado como uma política pública de longo prazo para quinze anos (de 2015 a 2030), divididos em três ciclos quinquenais. As empresas habilitadas ao Rota 2030 também devem realizar alguns gastos mínimos em P&D (de 0,25% a 1,20%) da receita bruta do total de venda de bens e serviços em relação aos produtos automotivos. Em troca, as empresas terão deduções do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre Lucro Liquido (CSLL) proporcionais ao volume de gastos realizados em P&D no país, o benefício corresponde a um retorno que varia entre 10,2% e 12,5% sobre o total dos valores gastos (MDIC, c2020b).

Outra característica do Rota 2030 é que o programa possui um grupo de acompanhamento, amparado na lei nº 13.755/2018, que deve publicar, anualmente, um relatório de avaliação contendo os resultados técnicos e econômicos, além dos impactos decorrentes dos dispêndios direcionados ao programa, em áreas como produção, emprego, investimentos, inovação e agregação de valor do ramo automobilístico. Neste grupo de acompanhamento, serão realizadas análises por meio de alguns indicadores, que serão agregados através do Observatório Nacional das Indústrias da Mobilidade e Logística.

Como é uma política recente, não encontramos trabalhos que tenham verificado a efetividade da criação do Rota 2030, porém o grupo de acompanhamento é um avanço em relação às políticas anteriores para o ramo. Quanto à produção, o grupo de acompanhamento fará análises dos anuários estatísticos da ANFAVEA e do SINDIPEÇAS, além dos dados disponibilizados pela Pesquisa Industrial Anual (PIA), do IBGE. No campo do emprego, os dados serão obtidos através da plataforma RAIS + CAGED, do Ministério da Economia. Na área de investimentos, novamente os anuários da ANFAVEA, do SINDIPEÇAS e das empresas habilitadas no Programa serão utilizados, bem como os dados de desembolsos mensais do Sistema BNDES. No campo da inovação, serão levantadas informações da Pesquisa de Inovação (PINTEC), do IBGE, dos relatórios anuais de P&D das empresas habilitadas e dos números de registros de patentes registrados no INPI. Por fim, quanto à agregação de valor, serão realizadas análises dos relatórios anuais de acompanhamento das empresas habilitadas no programa e dos dados de valor adicionado bruto do IBGE (MDIC, c2020b).

Em relação aos indicadores que permitam verificar a efetividade do programa Rota 2030, qualquer avaliação acaba sendo prematura, visto que o programa passou a ser implementado apenas no ano de 2018. Apesar disso, podemos fazer alguns apontamentos comparando o Rota 2030 e o Inovar-Auto (tabela 2).

Tabela 2 - Produção e exportação de automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus (2009-2019)

Ano	Produção Total	Exportação Total	Empregos
2009	3.182.923	475.325	85.155
2010	3.646.548	767.432	93.182
2011	3.442.787	582.752	95.616
2012	3.415.486	471.103	90.758
2013	3.736.629	591.623	101.690
2014	3.172.750	359.571	95.515
2015	2.443.222	442.013	93.030
2016	2.196.207	537.426	86.771
2017	2.716.757	784.718	84.434
2018	2.893.695	629.175	83.705
2019	2.944.988	428.208	...

Fonte: ESTATÍSTICAS (c2020). Organizado pelos autores.

Na pré-crise de meados da atual década, a indústria automobilística brasileira apresentava números consolidados em sua produção, mantendo-se na casa dos três milhões de unidades produzidas, ultrapassando a cifra de 3,7 milhões em 2013. Durante a vigência do Inovar-Auto, a produção caiu fortemente (de 3,7 milhões de unidades, em 2013, para em torno de 2,2 milhões em 2016), repercutindo a crise econômica e política do país. As empresas contornaram a queda da demanda com a abertura de novos mercados no exterior e aumento da exportação. O setor conheceu uma recuperação na produção a partir de 2017, mas a crise na Argentina, principal mercado de exportação para as montadoras, levou à queda dos embarques externos. Assim, sob a curta vigência do Rota 2030, a recuperação gradual da produção local é acompanhada de diminuição das exportações.

Em relação aos empregos gerados, é possível observar, na tabela 2, que o ano de 2013, início do Inovar-Auto, apresenta uma alta considerável, elevando o número do setor automotivo para mais de cem mil trabalhadores. Contudo, nos anos seguintes, em compasso com a crise econômica e política, o setor passa a apresentar uma queda crescente dos empregos formais, que atingem em torno de 83,7 mil trabalhadores. Essa queda, no entanto, apresenta diferentes ritmos entre os estados, com alguns apresentando perdas e outros, aumento do número de empregados (Tabela 3).

Tabela 3 - Número de empregados na fabricação de automóveis, camionetas e utilitários (2008-2018)

	Anos										
Estados	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Rondônia	0	0	0	5	0	0	0	0	0	5	3
Amazonas	70	65	120	53	112	128	60	4	5	4	0
Maranhão	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ceará	472	515	480	484	604	537	503	482	483	482	494
Rio Grande do Norte	26	21	21	18	21	18	15	16	14	13	9
Pernambuco	64	57	60	501	661	1061	1508	3824	4674	6326	6528
Sergipe	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Bahia	3634	3308	3535	3600	3866	4395	4359	5329	4881	5131	4793
Minas Gerais	17196	16707	18147	16209	19049	18804	18406	18860	16400	13995	13225
Rio de Janeiro	3459	3303	4169	4449	4492	4278	3191	2415	2529	4452	4188
São Paulo	48921	46615	50107	51985	43108	52189	49091	45846	43056	37906	38351
Paraná	8610	8722	8932	9887	10089	10003	8993	8729	8337	9424	9287
Santa Catarina	5	10	20	27	81	142	756	936	1170	1060	945

Rio Grande do Sul	3163	3201	3685	3967	4339	5309	4570	3427	2260	2844	3103
Mato Grosso do Sul	30	79	91	114	114	33	16	13	11	10	11
Goiás	2049	2485	3743	4233	4140	4740	3992	3110	2902	2752	2742
Distrito Federal	65	67	72	84	78	53	55	39	49	30	26
Total	**87766**	**85155**	**93182**	**95616**	**90758**	**101690**	**95515**	**93030**	**86771**	**84434**	**83705**

Fonte: RAIS/CAGED (2019). Organizado pelos autores

Os estados de São Paulo e Minas Gerais, principais produtores na indústria automobilística, são os que apresentam maior queda na geração de empregos formais. Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro também exibem queda, mas numa velocidade menor, com recuperação nos últimos anos da série. Santa Catarina apresentou pequena perda, sendo alavancada pelos investimentos da BMW, na produção de automóveis, e da General Motors, na produção de motores. Em Pernambuco, diferentemente dos demais estados, com os elevados investimentos da Jeep (subsidiária da Fiat), ocorre um aumento crescentes dos empregos, elevando o estado à quarta posição no conjunto da indústria nacional quanto à geração de empregos formais.

Quanto aos estabelecimentos industriais no setor automobilístico, as tendências são menos perceptíveis, dadas as variações nos últimos dez anos (Tabela 4). Um movimento de queda se inicia em 2007 e se finda em 2010, diminuindo de 103 para 91 estabelecimentos. Face à crise econômico-financeira internacional iniciada em 2007, a adoção de políticas anticíclicas foi suficiente, no ramo automobilístico, para manter o número de estabelecimentos.

Tabela 4 - Número de estabelecimentos na fabricação de automóveis, camionetas e utilitários (2008-2018)

	Anos										
Estados	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Rondônia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Amazonas	2	2	3	2	1	2	2	2	2	2	1
Maranhão	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ceará	4	5	5	5	7	5	7	7	7	5	6
Rio Grande do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Pernambuco	4	3	3	5	7	6	3	6	6	6	6
Sergipe	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Bahia	8	3	3	3	4	4	2	3	2	1	1
Minas Gerais	10	9	10	11	7	7	6	5	6	5	5
Espírito Santo	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0

Rio de Janeiro	6	5	5	5	6	6	6	4	4	4	3
São Paulo	33	35	37	42	47	47	48	50	45	42	37
Paraná	9	8	7	7	7	7	7	7	9	5	5
Santa Catarina	2	2	2	4	2	2	3	3	3	3	3
Rio Grande do Sul	9	9	7	9	10	10	9	9	10	7	6
Mato Grosso do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Goiás	4	5	4	5	4	4	7	5	4	3	4
Distrito Federal	3	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1
Total	**97**	**91**	**91**	**105**	**109**	**105**	**105**	**106**	**102**	**87**	**81**

Fonte: RAIS/CAGED (2019). Organizado pelos autores

Durante a vigência do Inovar-Auto, houve um aumento que logo foi seguido de oscilações no número de estabelecimentos, mas o final da série, que marca a transição do programa para o Rota 2030, apresenta uma queda acentuada no número de estabelecimentos. Apesar dos incentivos, o programa recém-criado não tem sido capaz de assegurar o funcionamento dos estabelecimentos industriais no ramo automobilístico. São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, respectivamente, foram os estados que mais perderam estabelecimentos no período, enquanto Pernambuco, Santa Catarina e Ceará apresentaram ligeira queda.

As informações levantadas e sistematizadas nas tabelas anteriores permitem fazer algumas constatações. Primeiro, em relação aos investimentos anunciados pelas montadoras automobilísticas durante a vigência dos dois planos analisados, notamos que o aporte anunciado é elevado, embora nem todos tenham sido ainda concretizados. Os investimentos em novas unidades e na modernização das existentes têm aumentado a mecanização e a robotização do setor, alterando a dinâmica dos empregos, o volume de produção e a economia de estoque. Novas linhas de produtos são anunciadas, cada vez mais complexas tecnologicamente, seguindo as exigências feitas pelas políticas setoriais. Segundo, e relacionado ao comentado anteriormente, os empregos amplamente propalados em favor da implementação das políticas setoriais apresentaram pequenos aumentos (2013, por exemplo), com tendência de queda contínua entre os anos de 2014 e 2018. Igual tendência pode ser observada quanto ao número de estabelecimentos, mostrando a falta de efetividade da política na manutenção de empregos e estabelecimentos durante os períodos de crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o Estado desempenhou papel importante na montagem de um parque industrial complexo e verticalmente integrado. Ao longo de todo o século XX, a intervenção estatal na indústria brasileira conheceu diversas fases e formas de intervenção. Até 1930, predominou uma ação indireta (tarifa aduaneira e controle de divisas) e direta (promoção de alguns ramos). No período de 1930 a 1970, a criação de instituições estatais, a elaboração de macroplanos (Plano de Metas e II PND), a constituição de instrumentos e mecanismos auxiliares, a regulação etc. caracterizaram um período em que a indústria tornou-se essencial na estratégia de desenvolvimento econômico.

O ramo automobilístico tem sido importante no Brasil desde a sua implantação, sendo contemplado com diversas políticas públicas de apoio à sua consolidação e incremento de participação na estrutura produtiva nacional. Essa indústria também desempenhou e desempenha papel relevante na produção e organização dos espaços industriais. Nos anos 1930, com a reorientação do Estado e da economia brasileira, cuja dinâmica voltou-se para dentro, essa indústria, instalada nos anos 1910 e 1920, se expandiu e se consolidou na estrutura produtiva.

A indústria automobilística responde, atualmente, por parcela importante da indústria de transformação, exercendo efeito de arrasto sobre outras atividades econômicas. Historicamente, o ramo automobilístico desfrutou, em vários momentos, de várias políticas setoriais. Assim, foram criados grupos executivos e câmaras setoriais, seguidas por alguns programas recentes como o Inovar-Auto e o Rota 2030. O Inovar-Auto foi implementado num momento de acirramento da crise econômica e política no Brasil, tendo uma vigência curta de quatro anos (2013-2017). Apesar do curto prazo de sua existência, essa política apresentou impacto relevante no ramo automobilístico, com a inserção de novos *players* no território brasileiro, o anúncio de investimentos em novas plantas e modernização e ampliação das já instaladas.

O Rota 2030 foi implementado recentemente, no bojo da retomada da produção do ramo, mas com queda nas exportações. Diferentemente do Inova Auto, o

programa foi estruturado para quinze anos, com interstícios de três quinquênios, exibindo maior espectro temporal. Além da maior perenidade, houve avanço com a criação de grupo de acompanhamento e avaliação da política, responsável pelo levantamento de dados e construção de indicadores da indústria automobilística. O programa também apresenta números relevantes em relação aos investimentos anunciados, por se tratar de uma política setorial de longa duração, os aportes anunciados estão distribuídos entre os anos 2010 e 2020.

Por fim, apesar da retomada das políticas industriais nos primeiros anos deste século, especialmente a elaboração e a implementação de políticas setoriais específicas para a indústria automobilística – com alguns avanços quanto ao acompanhamento das metas e contrapartidas das empresas beneficiárias -, os números de empregos formais e estabelecimentos não têm acompanhado a dinâmica da produção e dos investimentos no ramo automobilístico, seja por conta das crises econômicas internas e externas, seja porque as novas plantas e a modernização das já existentes têm sido marcadas por novas formas de organização da produção e por tecnologias de produção que tendem a gerar cada vez menos empregos.

REFERÊNCIAS

ABDAL, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil Contemporâneo**: Para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo, v.36.02, Julho 2017.

ALMEIDA, M. de. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil:** desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ALMEIDA, M. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. **Textos para discussão** Brasília: IPEA, 2009, p. 1-71.

ANDERSON, P. **Câmaras setoriais:** histórico e acordos firmados – 1991/95. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista brasileira de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v.17, n.48, p. 109-129, fev. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação**. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós 1994. São Paulo: Editora 34, 2007.

CANO, W; SILVA, A. L. G. da. Política industrial do governo Lula. **Texto para Discussão 181**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2010.

CARVALHO, E. G. **Globalização e estratégias competitivas na indústria automobilística**: uma abordagem a partir das principais montadoras instaladas no Brasil. 2003. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CLARO JUNIOR, J. A. **Estado e dinâmica econômica e espacial da indústria automobilística no Brasil no século XXI.**2019. 192f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019.

DICKEN, P. **Mudança Global**: Mapeando as novas fronteiras da economia mundial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ESTATÍSTICAS. Anuário Estatístico de 2019. **Anfavea**, c2020. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/estatisticas.html>. Acesso em: 24 mar. 2020.

GUIMARÃES, E. A. **A indústria automobilística na década de 80**. Pesquisa Planejamento Econômico, v. 2, n. 19, p. 347-377, Ago 1989.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira, 1971.

LEÃO, C; GOULART, L. **O Inovar-Auto e os investimentos em P&D no setor automotivo.** INVENTTABGI, 2012. Disponível em:< https://docplayer.com.br/6099346-O-inovar-auto-e-os-investimentos-em-p-d-no-setor-automotivo.html>. Acesso em: 24 fev. 2020.

LUZ, N. V. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MDICa. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Inovar-Auto**. Disponível em:<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/inovar-auto>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MDICb. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Rota 2030 – Mobilidade e Logística**. Competitividade Industrial. Disponível em:<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/rota2030>. Acesso em: 24 fev. 2020.

PINTO, E. C. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder. In. BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: 2013, p. 87-102.

PRATES, H. F.; CASTRO, P. C.; FERREIRA, T. T. **A Reestruturação Mundial da Indústria Automotiva**: O Brasil e o papel do BNDES. In: ALÉM, A. C.; GAMBIAGI, F. O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

SANTOS, A. M. M. M; BURITY, P. **BNDES 50 anos − Histórias setoriais**: o complexo automotivo. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

SANTOS, L. B. **Estado, industrialização e os espaços de acumulação das Multilatinas**. 2012. 541f. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

SANTOS, L. B. O retorno da política industrial na América Latina. Evidências e práticas da experiência brasileira. In: PÉREZ, M. I. A; ZÁRATE, A. S; HUERTA, I. A. **Caleidoscopio de la ciudad contemporánea – Economía, Sociedad y Medio Ambiente**. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ed. Altres Costa-Amic. 2016.

SCHAPIRO, M. G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. In: **Revista de Economia Política**, v. 37, nº2, pp. 437-455, Abr./Jun. 2017.

SPOSITO, E. S; SANTOS, L. B. **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, nº 2, p. 163-185, Abr./Jun. 2006.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

VERSIANI, F. R.; SUZIGAN, W. O processo de industrialização: Uma visão geral. X Congresso Internacional de História Econômica, 1990, Bélgica. **Anais...** Bélgica: CIHE, 1990.

VIEIRA, A. N. Os bastidores e curiosidades da chegada da Fiat ao Brasil. **Revista Quatro Rodas**, Editora Abril. São Paulo, 20 nov. 2017. Notícias. Disponível em: <https://quatrorodas.abril.com.br/noticias/os-bastidores-e-curiosidades-da-chegada-da-fiat-ao-brasil/>. Acesso em: 24 fev. 2020.

Recebido em março de 2020.

Aceito para publicação em abril de 2020.