

Hérico Caixeta Rodrigues

Matricula 11211ECO035

INOVAR-AUTO E A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E EMPREGOS NA
INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

INSTITUTO DE ECONOMIA e RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2019

Hérico Caixeta Rodrigues

Matrícula 11211ECO035

INOVAR-AUTO E A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E EMPREGOS NA
INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Dr.^a Marisa dos Reis Azevedo Botelho

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Hérico Caixeta Rodrigues

Matricula 11211ECO035

INOVAR-AUTO E A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E EMPREGOS NA
INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, 05 de julho de 2019.

Prof.^a Orientadora Dr.^a Marisa dos Reis Azevedo Botelho

Prof. Dr. Germano Mendes de Paula

Prof. Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins

AGRADECIMENTOS

Sou grato à Entidade Superior, que nos guarda e protege.

À minha mãe Luzia, por sua compreensão, carinho, amor e apoio. Ao meu pai Edivaldo, por todos ensinamentos a mim passados.

Agradeço ao meu irmão Sílvio por ser a pessoa que me escuta e me motiva.

Agradeço à minha avó Maria Aparecida, pelo seu carinho e confiança.

Aos amigos, pessoas que se tornaram minha família, eu sou grato à Jacqueline Macedo, por ter me encorajado, escutado meus desabafos, e acima de tudo, o apoio incondicional. Ao Magson Gudiel e Gustavo Henrique, cujas amizades me incentivaram e me deram suporte. Ao Lucas Cândido, por ter me apoiado e acompanhado na superação de momentos muito difíceis.

Ao Alef, sou grato por todo carinho, apoio, amor, encorajamento e, acima de tudo, por sempre acreditar em mim, até quando eu mesmo não conseguia acreditar.

Às professoras Marisa Botelho e Thaís Guimarães pela compreensão e apoio, me acompanhando na superação de um momento difícil e me incentivando a continuar na luta.

Às psicólogas clínicas Carolina Cherulli e Tatiane Rodrigues, sou grato por terem me acompanhado ao longo dos últimos dois anos, levando-me à superação da depressão e dos transtornos ansiosos, que me bloquearam de uma forma que eu nunca havia vivenciado.

A todos que de alguma forma me enriqueceram como pessoa e me ajudaram.

Obrigado!

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	7
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
LISTA DE TABELAS.....	9
1. INTRODUÇÃO.....	10
2. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS.....	12
2.1. Os Conceitos da Política Industrial.....	12
3. REFERENCIAL HISTÓRICO.....	15
3.1. O modelo de industrialização por Substituição de Importações.....	15
3.2. Nova direção na política industrial: medidas liberais na década de 1990.....	16
3.3. A volta do debate de PI no século XXI.....	18
4. O PROGRAMA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E ADENSAMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – INOVAR-AUTO.....	21
5. EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E EMPREGO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO PERÍODO DE 2010 A 2017.....	23
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
7. REFERÊNCIAS.....	34

RESUMO

O setor automobilístico ocupa papel central no debate de política industrial no Brasil, sendo amparado desde a instalação das primeiras montadoras nacionais, em meados do século XX, por medidas de incentivo e proteção. O Inovar-Auto foi uma das mais recentes políticas industriais para esse setor, implementado no governo Dilma Rousseff, que buscava a abertura de unidades fabris no país, em detrimento à importação de produtos acabados.

Entre os mecanismos para a aplicação do Inovar-Auto havia a sobretaxa de 30% do IPI, que poderia ser isentado com o compromisso de investimento no Brasil, garantindo assim uma cota livre da taxa até que a fábrica ficasse pronta. Outra medida foi a redução progressiva do IPI à medida que a fabricante atingisse objetivos, como a capacitação de fornecedores, redução de emissão de poluentes e consumo energético dos veículos e investimento em P&D.

Este trabalho buscou dados de emplacamentos de veículos, números de empregados e empresas de fabricação de veículos e autopeças para averiguar a influência do Inovar-Auto no setor. O cenário de crise econômica, a partir de 2015, diz muito da queda geral em vendas, empregos e empresas atuantes, mas foi possível constatar que o desincentivo tributário à automóveis importados fez com que sua participação retraísse, em favor da comercialização de auto veículos nacionais.

Palavras-chaves: Inovar-Auto, Política Industrial, Indústria Automobilística.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ANFAVEA: Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CNAE: Classificação Nacional de Atividade Econômica

CNDI: Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

FENABRAVE: Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores

FNM: Fábrica Nacional de Motores

GEIA: Grupo Executivo para a Indústria Automotiva

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

II PND: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

INOVAR-AUTO: Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

JK: Juscelino Kubitschek

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

PACTI: Programa de Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria

PBM: Plano Brasil Maior

PBQP: Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PDP: Programa de Desenvolvimento Produtivo

P&D: Pesquisa e Desenvolvimento

PI: Política Industrial

PIB: Produto Interno Bruto

PICE: Política Industrial e de Comércio Exterior

PITCE: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

RAB: Regime Automotivo Brasileiro

RAIS: Relação Anual de Informações Sociais

SNDCT: Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

TIB: Tecnologia Industrial Básica

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total de licenciamentos e participação no total entre auto veículos nacionais e importados no período de 2010 e 2017.....	25
Gráfico 2: Evolução do número de estabelecimentos de fabricação do setor automobilístico para o período de 2006 a 2017.....	26
Gráfico 3: Evolução do número vínculos empregatícios na fabricação do setor automobilístico para o período de 2010 a 2017.....	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Total de licenciamentos e participação no total entre auto veículos nacionais e importados no período de 2010 e 2017.....	24
Tabela 2: Total de empresas fabricantes do setor automobilístico, em estados selecionados, no período de 2010 a 2017.....	27
Tabela 3: Total de vínculos empregatícios do setor de fabricação automobilístico, em estados selecionados, no período de 2010 a 2017.....	30

1. INTRODUÇÃO

O setor automotivo ocupa posição de destaque no Brasil, por conta de sua significativa participação no PIB (Produto Interno Bruto) da indústria de transformação, bem como no PIB total. Segundo dados da ANFAVEA (2018), em 2015 a indústria automobilística representava 22% e 4%, respectivamente, da indústria de transformação e do PIB brasileiro. Essa relevância traz ao debate, entre governo e as entidades setoriais, as políticas industriais que visam a proporcionar aumento de investimento e produção de peças e auto veículos nacionais.

A adoção de políticas industriais no Brasil que, entre diversos setores, foquem também a indústria automobilística remontam ao Plano de Metas, na década de 1950. Até então nascente, as empresas do setor contaram com medidas protetivas e subsídios para o seu estabelecimento no país. Este mercado permaneceu fechado à importação até o início da década de 1990, com mudanças na orientação de políticas pelo Governo Federal.

Este trabalho busca explorar o tema das políticas industriais que buscaram desenvolver o setor automobilístico brasileiro, identificando as principais medidas adotadas, bem como os objetivos das políticas mais recentes. Além disso, busca-se trazer o contexto em que as políticas foram pensadas e suas mudanças ao longo dos anos, considerando as diferentes percepções do Governo sobre a política industrial.

O programa denominado Inovar-Auto é o foco do trabalho com destaque para suas metas e os principais mecanismos de implementação, bem como o contexto que ele foi concebido. Através de informações de vendas de veículos, empregos e empresas será analisado sua influência enquanto portador potencial de mudanças nesse segmento da economia.

A metodologia para abordar o tema foi percorrer os principais conceitos de política industrial e a sua aplicação na economia brasileira, nos anos iniciais da industrialização até a atualidade, focalizando no setor automotivo. Na sequência, há a abordagem do programa Inovar-Auto, buscando trabalhos de referência, bem como fontes oficiais dos órgãos de governo. Os dados de vendas de veículos, obtidos da FENABRAVE (Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores), e dados de emprego e empresas, obtidos da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), serão utilizados para análise da política.

Na seção 2 serão abordados os principais conceitos para condução de política industrial. A seção 3 conterà a abordagem do processo de industrialização brasileira, focalizada na indústria automobilística. Na sequência, seção 4, será tratado o Inovar-Auto, tema foco deste

trabalho. Os dados levantados virão na próxima seção, sendo esta a 5. Por fim, as considerações finais estarão na seção 6.

2. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

Nesta seção serão apresentados os principais conceitos que embasam a formulação de políticas industriais, segundo escolas econômicas liberais, desenvolvimentistas e orientadas à inovação. Serão abordadas também quais foram as principais escolas que influenciaram os formuladores brasileiros, bem como as mudanças ocorridas na política industrial brasileira em períodos recentes.

2.1. Os conceitos da Política Industrial

O conceito de Política Industrial (PI) ao longo da história do pensamento econômico se adaptou às necessidades produtivas pela visão dos formuladores, bem como ao que se considerava como relevante para o desenvolvimento da atividade econômica, dados os objetivos, as estruturas institucionais, regulatórios e de incentivos. Dessa forma, espera-se ampliação na capacidade de produção da indústria e de competição dos agentes econômicos dos setores influenciados.

As três principais correntes de formulação da PI são a ortodoxa, desenvolvimentista e evolucionista, segundo Ferraz, De Paula e Kupfer (2013). Os autores ressaltam que conceitualmente

“política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.”

No bojo do liberalismo, escola econômica favorável à mínima intervenção do Estado, tal como debatido mais recentemente no Consenso de Washington, na década de 1990. Por esta orientação, o papel do Estado para a promoção do desenvolvimento produtivo e da concorrência seria reativa e restrita, limitando-se à regulação de falhas de mercado. Os agentes, munidos de racionalidade, teriam acesso perfeito à informação, possibilidade de recuar de uma decisão sem custos adicionais e buscarem maximização pessoal de bem-estar, com reflexos (externalidades) positivas na coletividade.

As políticas industriais sob a ótica desenvolvimentista são influenciadas pelo momento histórico que o país se encontra, além de serem influenciadas pela inserção internacional, num contexto de atraso relativo às economias mais avançadas. Sob essas premissas, os países de industrialização tardia têm no Estado a garantia de criação de condições favoráveis para o desenvolvimento da indústria. Medidas como proteção alfandegária e tributária, concessão de

linhas específicas de crédito subsidiado são exemplos de medidas políticas que impulsionariam o desenvolvimento industrial de um país, com salvaguardas da competição internacional, pois uma indústria madura de outros países dispõe de processos e estratégias já estabelecidos pelo maior tempo de atuação das empresas, além de custos menores, dado o aprendizado e estágio mais avançado de pesquisas.

O terceiro tipo de política é aquela orientada pelas inovações. O foco no desenvolvimento tecnológico e industrial se fundem em prol do desenvolvimento técnico das empresas. Cabe ao Estado estimular e garantir condições favoráveis para que as empresas invistam seu capital em pesquisa e na criação de novos produtos e tecnologias. Pela ótica desse tipo de formulação, competição econômica e a assimetria de informações e diversidade comportamental gera um ambiente de seleção que favorece a acumulação e crescimento e as inovações tecnológicas proporcionam esses diferenciais. Cabe às empresas buscarem os incentivos trazidos pela política para despontarem frente a concorrência e garantirem vantagens no mercado.

O setor focado neste trabalho, o automobilístico, traz elementos pensados da política desenvolvimentista, muitos desde a sua instalação no país. A opção feita desde o governo Kubitschek por limitar a importação de veículos, até a sua completa restrição, criou as proteções para que as empresas no setor se estabelecessem e tivessem condições de concorrer no mercado nacional. Contudo, há críticas aos subsídios dados às montadoras (ARAÚJO JR., 1998), como a permanência de privilégios referentes à reserva de mercado, limitação do número de firmas concorrentes, isenções de impostos para importação de bens de capital para o setor, entre outros. Os benefícios foram originados pelo GEIA (Grupo Executivo para a Indústria Automotiva), criado no governo JK, para a instalação das empresas pelo Plano de Metas, e amplamente adotado durante os governos militares, durando até o fim da década de 1980 e retornando da década de 1990 em diante, principalmente sob a forma de renúncia fiscal.

Nos países latino-americanos, a percepção de que a adoção de medidas liberalizantes na economia era incompatível com as políticas industriais acabou tirando sua relevância no debate do setor público, após décadas de mercados com barreiras à competição internacional. No Brasil, a década de 1990, principalmente com a adoção do Plano Real em 1994, foi quando o governo tomou medidas para abrir o mercado nacional aos produtos importados, contudo não tiveram contrapartida de mecanismos eficientes para que a indústria nacional se adaptasse ao novo paradigma tecnológico. Como resultado houve o fechamento de empresas de médio e alto nível tecnológico.

O contexto de crise desses mercados e o atraso tecnológico das indústrias expôs o desgaste no mercado de trabalho (CIMOLI; PORCILE; SOSSDORF, 2014), sendo que as pessoas teriam de buscar empregos no setor terciário, muitas vezes em ocupações menos produtivas e remuneradas que os empregos industriais, liquidados com o fechamento de empresas.

As empresas tiveram que se adaptar e especializar a produção para atender a demandas cada vez mais exigentes, focadas em qualidade, nas cadeias a qual estão inseridas. No setor automobilístico, muitos fornecedores de autopeças deixaram de operar pela mudança na forma de contratação pelas montadoras (SALES; VANELLE, 2011). Em busca de maiores chances de atendimento às montadoras, as empresas a montante das grandes fabricantes passaram a atender contratos mais rígidos para fornecimento de peças e com especificações e padrões mais detalhados. O relacionamento das duas partes passou a ter duração da vida útil de um modelo lançado e não mais seguindo um modelo de cotações entre vários fornecedores de insumos na cadeia. Com isso, tiveram ganhos de qualidade e previsibilidade, mas restringiu a participação aos estabelecimentos com capacidade técnica e adaptativa, sendo a atuação desde o projeto de um modelo de auto veículo até o fim de sua comercialização.

3. REFERENCIAL HISTÓRICO

Nesta seção será abordada a trajetória de formulação da PI no Brasil, bem como o posicionamento da indústria automobilística nos diferentes momentos do desenvolvimento industrial brasileiro.

3.1. O modelo de industrialização por substituição de importações

A formação industrial brasileira capitaneada pelo Estado apresenta características desenvolvimentistas, principalmente por ocorrer tardiamente, comparado aos principais países desenvolvidos. Tal diagnóstico, exposto pela CEPAL/ONU (Comissão Econômica para América Latina da Organização das Nações Unidas) em meados do século XX se estende a todos os países latino-americanos e que impulsionou a ação de governos em busca de superar o subdesenvolvimento econômico, através de agenda de Estado para a formação de empresas indústrias nacionais, privadas e estatais.

O surgimento de oferta de bens manufaturados nacionais visou a substituição de importações como método utilizado para o desenvolvimento industrial no Brasil. Na análise de Furtado e Suzigan (2006), a política foi bem-sucedida com os resultados trazidos pelo Plano de Metas no Governo JK, que resultou na formação de setores da indústria de base, como siderurgia, energia, transportes entre outras, ao longo da década de 1950. No setor automobilístico, foi nesse período que as maiores montadoras se instalaram (CAPUTO; MELO, 2009), como a fábrica de caminhões da General Motors, em 1957 (a empresa se estabeleceu originalmente em 1925, montando veículos com peças importadas). A Ford, a primeira montadora a operar no país desde 1919, ampliou investimentos até 1960, fabricando desde automóveis a tratores. A Volkswagen também ampliou sua operação durante o Plano de Metas e em 1957 já produzia veículos que se tornaram muito populares no Brasil, como o Fusca e o utilitário Kombi. Em comum, todas essas montadoras concentraram-se na região metropolitana de São Paulo, o ABC paulista. O setor público também investiu na produção automobilística, através da FNM, a Fábrica Nacional de Motores, que produziu caminhões e veículos licenciados de marcas europeias.

Duas décadas depois, sob o general Ernesto Geisel, o governo militar implementou o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, com avanços nas indústrias de bens de capital e bens intermediários. O II PND não passou por debate democrático pelo Congresso ou pela sociedade civil devido a característica

política do governo, o autoritarismo. Foi nesse contexto que a FIAT se instalou em Betim, Minas Gerais, por iniciativa do governo estadual (DIAS; SENHORAS, 2014), em 1974, o que consolidou as quatro grandes montadoras nacionais (GM, Ford, Volkswagen e FIAT). A capacidade produtiva nacional supria a demanda, porém setores industriais não se diversificaram, entre eles o automobilístico, o que revelou gargalos de eficiência e alta ociosidade, principalmente no período de crise nos anos 1980.

Os amplos mecanismos de proteção e a ausência de metas pelo governo potencializou o atraso da indústria, instalada nas décadas anteriores, nos anos 1980 (GUERRA, 1997). Havia baixa ocupação produtiva e baixos incentivos à demanda, que se encontrava limitada pelo baixo poder de compra e pela própria crise monetária que o país passava após o período de redemocratização. A infraestrutura governamental, criada para possibilitar que a economia se industrializasse nas décadas anteriores, culminou num aparato burocrático que limitou a capacidade das empresas de atualizarem a produção para se manterem competitivas em mercados externos. Esse atraso ficou cada vez mais evidente com o aprofundamento da crise monetária a partir de meados da década de 1980, e com a necessidade de políticas de simplificação de tributos e regulamentação para o comércio externo.

A interação falha entre os órgãos de regulação e aplicação das políticas tornaram ineficientes os instrumentos de incentivo à inovação, como o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT). Guerra (1997) considera também as amplas barreiras a produtos importados outro contribuidor para que a indústria nacional não tivesse os incentivos para ocupar sua capacidade ociosa e não ser bem-sucedida no *catching-up* tecnológico, então ensaiado nas décadas anteriores, desde o Plano de Metas.

A condução da política macroeconômica voltada para a estabilização da inflação, com políticas monetárias contracionistas e redução do gasto em investimento público também tiraram o foco em atingir objetivos de PI, a ausência de um regime cambial unificado e claro, estrutura tributária progressiva e mais adaptada à uma economia industrializante. A definição de juros era distorcida e provocava subdesenvolvimento do sistema financeiro privado, pelos amplos subsídios oferecidos pelo governo, fator que só mudou com a correção monetária atrelada aos títulos públicos.

3.2. Nova direção na política industrial: medidas liberais na década de 1990

A mudança de orientação na condução da política industrial a partir do Governo Collor deixou de priorizar a substituição de importação, focalizando na abertura internacional do

mercado brasileiro e no combate aos monopólios existentes. Antes disso, até houve tentativa de reconduzir a PI com o III Plano Nacional de Desenvolvimento, no governo Sarney, mas a tentativa falhou, pelo amplo desajuste monetário e a crise (DE TONI, 2015).

Na década de 1990, o viés de negação à política industrial, influenciado pelo receituário liberalizante do Consenso de Washington nas democracias ocidentais favoreceram que se deixassem as questões de investimento e produtividade para o mercado regular. Dessa forma, a condução da PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) não seguiu um planejamento claro (DE TONI, 2015), devido à desorganização política e institucional, deixando de aplicar de forma eficiente medidas que favorecessem a competição doméstica, como PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtiva) e o PACTI (Programa de Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria).

A exposição da indústria automobilística brasileira à abertura comercial demonstrou o atraso tecnológico dos produtos nacionais. Para adaptar sua oferta aos novos concorrentes, algumas empresas substituíram parte do conteúdo nacional de matérias-primas por insumos importados. Outras empresas utilizaram produtos comercializados em suas matrizes como parte da linha vendida no país. Esse movimento reduziu a atividade industrial brasileira que, segundo Guerra (1997), gerou desindustrialização em alguns setores, como de petroquímico/químico, componentes e bens de capital. Contudo, para a o setor automobilístico, a estratégia das montadoras seria de testar o mercado, importando um produto e, havendo aceitação, passavam-se a importar o maquinário para a produção, o que ocasionava na produção nacional dos veículos (GUERRA, 1997), mas isso não gerava equilíbrio comercial a longo prazo, pois as empresas do setor focavam a produção para atender ao mercado interno e não para exportações.

O direcionamento seguido com a implantação do Plano Real, que resultou em estabilidade monetária, e de medidas de abertura de mercado trouxeram estímulos ao consumo, com possibilidade de manutenção do poder de compra com a estabilização da inflação e menores barreiras ao mercado de produtos importados. Do lado da oferta, as empresas tiveram acesso ao investimento e bens de capital importados, de modo a fazer frente à competição de produtos de menor custo e maior conteúdo tecnológico que chegavam ao mercado brasileiro.

O Regime Automotivo Brasileiro (RAB) foi concebido nesse momento de mudança de orientação de política industrial, que seguia rumos convergentes desde a década de 1950 até início dos anos 1990 (BOTELHO, 2002). A política industrial, que vigorou a partir de 1996, visava a atrair novas empresas a se instalarem no país, quebrando o oligopólio presente até o início da década. A entrada de novas empresas do setor automobilístico gerou pressão para que

todo o mercado contasse com estratégias e tecnologias mais atualizadas, dado o maior nível de competição entre os agentes. Mas o RAB não expôs as empresas nacionais de forma tão súbita à concorrência, já que havia mecanismos de proteção e a inclusão ocorria mediante incentivos de redução de barreiras tributárias (BOTELHO, 2002). A oferta nacional se aproximou do nível global de tecnologias das montadoras, porém a política cambial, em certa medida, influenciou que esse objetivo não alcançasse o que fora planejado.

3.3. A volta do debate de PI no século XXI

O debate de PI ganhou maior proeminência a partir de 2003, já no governo Lula, quando se estabeleceu uma visão mais favorável à PI, em relação aos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Houve a criação e revitalização de mecanismos institucionais que favoreceram o debate público e a instituição de políticas para setores avaliados como relevantes, para serem alvos de políticas industriais. Com o CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial) que passou a ter maior relevância para a realização de debates entre o setor público e o produtivo e a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), órgão público não estatal criado para a proposição de ideias e coordenação da PI.

A PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) foi formulada em 2004 com o objetivo de promover opções estratégicas, como setor de tecnologia de informação e comunicação, semicondutores, fármacos e softwares. Em seu texto, a política levou em conta as áreas com capacidade dos avanços tecnológicos serem utilizados para proporcionar desenvolvimento em outros setores, a princípio não contemplados, mas potencialmente beneficiários, como uma aposta para o século XXI.

O contexto macroeconômico na década de 2000 ainda permanecia restritivo para objetivos de melhorar a competitividade da produção industrial. Com a manutenção de taxa de juros real elevadas, o investimento de setores produtivos tinha seu custo aumentado, quando comparado a títulos e outras modalidades financeiras. Além disso, permaneciam as distorções proporcionadas por incentivos fiscais, muitas vezes não concomitantes com as áreas que os textos das políticas industriais buscavam desenvolver. Fora a alta taxa tributária aplicada à economia de modo geral.

A CNDI, ABDI e outros espaços para debates trouxeram novamente a PI para a agenda nacional, entretanto o funcionamento e tramitação de políticas públicas permaneceu sob o mesmo aparelho burocrático. A resposta dada pelas instâncias de poder muitas vezes não foram

suficientes aprovação e implementação de medidas efetivas e em tempo hábil (DE TONI, 2015).

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi sucessora da PITCE e sua aplicação encontrou terreno mais fértil, dada a melhor condição orçamentária de cobrir os custos da aplicação de uma política industrial (AZEVEDO; CAMPOS; CORONEL, 2014). Entre as metas estavam o fortalecimento de micro e pequenas empresas, elevação da capacidade de inovação, conservar equilíbrio no Balanço de Pagamentos e ampliação da oferta. No que tange os objetivos estratégicos pode-se destacar: (i) aumento da taxa de investimento; (ii) ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial; (iii) elevação do gasto comprovado em P&D e (iv) ampliação do número de MPE (micro e pequenas empresas) exportadoras.

Tendo vigência de 2007 a 2010, as medidas e ações do PDP incluíam a desoneração e isenção tributária, concessão de crédito e linhas de financiamento, regulação diferenciada e diversas outras, muitas das quais ficaram como intenções ou propostas elaboradas. Os setores a serem contemplados com tais medidas geraram questionamentos, por dar destaque a grandes grupos empresariais, o que efetivamente inaugurou a “política de campeões nacionais” (MATTOS, 2013).

O setor automobilístico foi um dos beneficiados pelas ações do PDP, com destaque às isenções tributárias e linhas de crédito auferidas junto ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Mattos (2013) destaca que o contexto de crise internacional em 2008, que causou a retração no consumo e produção de automóveis, teve como contrapartida a renúncia fiscal enquanto instrumento de estímulo ao setor, pelo aquecimento da demanda.

O Plano Brasil Maior (PBM) lançado em 2011 pelo governo Dilma Rousseff trazia entre seus principais objetivos uma resposta à crise internacional, observada desde 2008. O incentivo à inovação, o adensamento de cadeias produtivas industriais e os ganhos de produtividade do trabalho foram elencados como meios de atuação da política. A principal meta quantitativa foi o investimento enquanto proporção do PIB, que passaria de 18,4% em 2010 para 22,4% em 2014. Mas Mattos (2013) observa que muito foi feito para setores já estabelecidos, como o próprio setor automobilístico, mas principalmente a agroindústria, ou seja, em setores já relevantes na pauta produtiva do Brasil. O autor também critica a adoção de medidas protecionistas para estes setores, enquanto medida reativa ao déficit comercial setorial:

“Na verdade, um grande déficit setorial pode representar um grande volume de importações de máquinas e insumos que permitem incrementar a produtividade do setor no país. Este déficit setorial pode inclusive ser revertido em futuro próximo justamente porque se permitiu ao setor no país o acesso a estes insumos mais baratos que, ainda por cima, implicaram trabalhar com o que havia de melhor no mundo. [...] Ademais, há a complementaridade entre importações no curto prazo e investimento no longo. A estratégia das multinacionais é, muitas vezes, explorar e testar o mercado via exportações. Constatando a boa receptividade da demanda naquele mercado e havendo mínimas perspectivas de fabricação local competitiva, o segundo estágio é o investimento direto estrangeiro.” (MATTOS, 2013, p. 12).

No plano de medidas horizontais, o PBM trouxe ações para a redução de custos, maior velocidade para os ganhos de produtividade e melhoria no posicionamento de empresas brasileiras, frente a suas concorrentes internacionais. As medidas foram de “dimensão sistêmica”, englobando temas como o Comércio Exterior, Inovação, incentivos ao investimento, entre outros. Sendo este o cenário para o desenvolvimento de políticas industriais observado no Brasil, no período que precedeu o programa a ser analisado neste trabalho.

4. O PROGRAMA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E ADENSAMENTO DA CADEIA PRODUTIVA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – INOVAR-AUTO

Esta seção do trabalho centra-se em apresentar os aspectos centrais do Inovar-Auto, destacando suas principais medidas e metas. Outro ponto da abordagem são os objetivos e quais os métodos utilizados para alcançá-las.

A lei 12.715/2012 marcou a vigência do Programa para o setor automobilístico que vigorara de 2013 a 2017. Em sua redação destacam-se os principais objetivos de melhorar a competitividade, produção de veículos mais eficientes e mais seguros, investimentos à montante na cadeia produtiva e capacitação das empresas, através de pesquisa (BRASIL, 2013). O objetivo era estimular a concorrência desde a fase de manufatura até a comercialização e da rede de serviços tecnológicos.

A política trouxe como principal benefício o incentivo tributário para a empresa que realizasse novos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). O direcionamento em adquirir conhecimento para criação de novos produtos, processos ou sistemas inovadores, que observem a elevação do padrão tecnológico dos veículos e de suas peças, com foco em maior eficiência energética e segurança. Entre as metas a serem cumpridas pelas fabricantes encontram-se:

“I) Investimentos em P&D e inovação;

II) Aumento do volume de gastos em engenharia, tecnologia industrial básica (TIB) e capacitação de fornecedores;

III) Aumento de segurança de veículos produzidos.” (BRASIL, 2013)

Os objetivos do Governo Federal foram sintetizados por Clós, Costa e Nunes (2016), como: “Investimento em Atividades de Pesquisa; Tecnologia Industrial Básica; Investimento em Engenharia; Desenvolvimento Tecnológico e Capacitação de Fornecedores no Brasil”. A indústria se beneficiaria, segundo os autores, com os resultados da pesquisa, que impulsionaria a criação de novos produtos e processos com maior nível tecnológico e de eficiência.

Os benefícios obtidos pelas empresas concentravam-se em créditos de IPI, sendo 30% para a realização de investimento e intenção de instalar unidade fabril no país e créditos para atingir metas de gasto em pesquisa de engenharia (GOULART; LEÃO, 2012). O abatimento do IPI referente à eficiência energética correspondia a 1 ponto percentual para veículos que

reduzissem 15,46% de gasto e 2 pontos percentuais para aqueles que reduzissem 18,84% de seu consumo, findado o período de vigência do programa em 2017.

A concepção do Inovar-Auto diferiu do RAB por trazer em suas metas não somente a ampliação dos números das montadoras, mas também a capacitação dos fornecedores, ou seja, as empresas de fabricação de autopeças. A cota de importações, de peças e veículos prontos, sem o acréscimo de 30% visou trazer oportunidade de as empresas adaptarem-se à exigência de 65% de componentes locais, aliado à P&D e eficiência energética.

Outra condição para obter o abatimento de IPI foi a realização de 80% da produção em solo nacional, totalizando pelo menos 6 de 11 etapas do processo produtivo (MARX, 2014). Outro ponto que as fabricantes deveriam realizar para obter o desconto era o investimento de 0,5% da receita bruta em pesquisa, desenvolvimento e inovações.

Para se enquadrarem nas regras da política as empresas tinham a opção de cumprir duas das três exigências do Inovar-Auto: conteúdo e processos locais; etiquetagem de consumo de combustíveis e poluição; e capacitação de fornecedores (CLÓS; COSTA; NUNES, 2016). O cumprimento das metas de eficiência dava um adicional de 2% na redução do IPI às montadoras. A capacitação tornou-se indispensável para as empresas, uma vez que para produzir nacionalmente veículos com padrões globais, esse investimento já deveria estar na agenda das montadoras.

A capacidade das empresas de fabricação de autopeça, em se adaptar às demandas por componentes com maior tecnologia, pode ter limitado o segmento às fabricantes de maior porte, retirando do mercado aquelas com menores recursos para P&D (CLÓS; COSTA; NUNES, 2016). Outro movimento que potencialmente ocorreu com os fornecedores menores foi limitarem-se a produzir itens de menor conteúdo tecnológico.

Em nível internacional, o Inovar-Auto foi intensamente contestado na OMC (Organização Mundial do Comércio), através do órgão de Solução de Controvérsias, por países da União Europeia e pelo Japão. Para a obtenção do crédito do IPI, a empresa estrangeira deveria seguir as regras impostas pelo governo, tais como firmar compromisso de instalação fabril nacionalmente. Castro (2016) explica que pelos princípios do órgão de defesa do comércio, não pode haver diferença de tratamento entre os diferentes países, mas para os membros do Mercosul e o México havia acordos comerciais feitos anteriormente. A falta de isonomia no tratamento tributário foi contestada pela incompatibilidade com as regras multilaterais.

5. EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E EMPREGO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO PERÍODO DE 2010 A 2017

Os dados obtidos de entidades setoriais e de governo possibilitam análise de como o setor automobilístico se comportou em anos recentes, principalmente no período de vigência do Inovar-Auto, que vigorou de 2013 até 2017. Para situar a leitura optou-se por acrescentar três anos antes nas séries, a partir do ano de 2010, dessa forma facilitando identificar qual a trajetória que o mercado desempenhou.

As informações correspondem ao setor industrial de auto veículos (carros e utilitários), sendo componente da indústria as montadoras, as fabricantes de autopeças e fabricantes de acessórios (cabines, carrocerias, entre outros). O setor de fabricação de ônibus, caminhões e maquinário pesado e agrícola não foi considerado para o recorte, uma vez que eles contam em outros tipos de incentivos por parte do Poder Público, diferentes do que foi o Inovar-Auto. Além de serem considerados como investimento para empresas, encaixando-se, portanto, em linhas de crédito e decisões diversas, já que não se tratam da mesma categoria de bem de consumo, como é o caso de automóveis adquiridos por consumidores finais.

O total de carros e utilitários licenciados foi obtido com dados da ANFAVEA (Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores). Ainda é possível obter qual o número de veículos que foram fabricados no Brasil e qual o total de importados, bem como analisar como a procedência dos automóveis oscilou durante o período que a política foi implementada pelo governo.

As informações obtidas pelo Ministério do Trabalho (vinculada ao Ministério da Economia a partir de janeiro de 2019) trazem panorama sobre o número de empresas atuantes no setor e o saldo de empregos para o período. Pela RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), foi pesquisado a CNAE 2.0 (Classificação Nacional de Atividade Econômica) pela categoria de Grupos:

- 291: Fabricação de Automóveis, Camionetas e Utilitários;
- 293: Fabricação de Cabines, Carrocerias e Reboques para Veículos;
- 294: Fabricação de Peças e Acessórios para Veículos Automotores.

Para esse recorte de emprego e empresas ainda foram considerados estados de destaque, sendo eles São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Bahia e Goiás. Para o caso de São Paulo e Minas Gerais ficará evidente a desconcentração de

empresas e empregados no período. Em contrapartida, os incentivos fiscais e para investimento que as demais unidades federativas concederam será percebida pelo aumento de suas participações nos totais, resultando em alteração na concentração de indústrias do setor automotivo que ocorria, principalmente, nos dois estados do Sudeste.

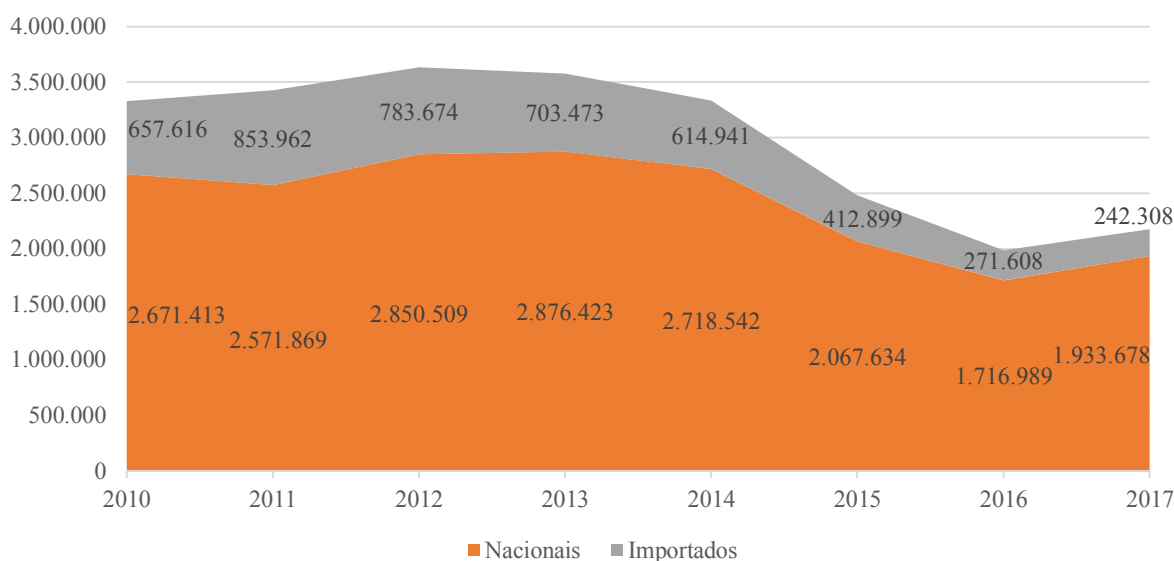
Seguindo a classificação do IBGE para o setor se buscará verificar qual o comportamento do setor durante a vigência do Inovar-Auto. Dessa forma, objetiva-se traçar um paralelo entre a influência da política industrial, a oscilação de emprego e *players* atuantes e outras variáveis relevantes para a análise da dinâmica setorial no período.

Tabela 1: Total de licenciamentos e participação no total entre auto veículos nacionais e importados no período de 2010 e 2017

Anos	Nacionais	Participação no total	Importados	Participação no total	Total	Variação (ano anterior)
2010	2.671.413	80,25%	657.616	19,75%	3.329.029	-
2011	2.571.869	75,07%	853.962	24,93%	3.425.831	2,91%
2012	2.850.509	78,44%	783.674	21,56%	3.634.183	6,08%
2013	2.876.423	80,35%	703.473	19,65%	3.579.896	-1,49%
2014	2.718.542	81,55%	614.941	18,45%	3.333.483	-6,88%
2015	2.067.634	83,35%	412.899	16,65%	2.480.533	-25,59%
2016	1.716.989	86,34%	271.608	13,66%	1.988.597	-19,83%
2017	1.933.678	88,86%	242.308	11,14%	2.175.986	9,42%

Fonte: Elaboração própria com dados da ANFAVEA. (<http://www.anfavea.com.br/estatisticas.html>)

Gráfico 1: Representação do total de licenciamentos e participação no total entre auto veículos nacionais e importados no período de 2010 e 2017



Fonte: Elaboração própria com dados da ANFAVEA. (<http://www.anfavea.com.br/estatisticas.html>)

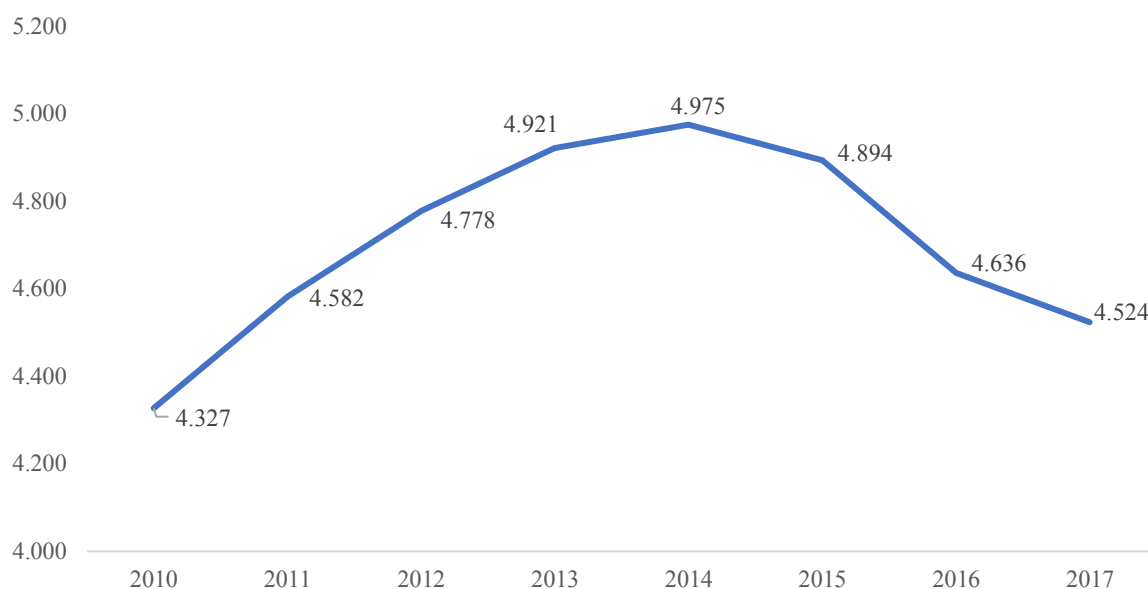
Em 2010, os licenciamentos de veículos novos nacionais correspondiam a 80,25% do total, enquanto os importados representaram 19,75% do total. Para 2011, ano com maior participação de importações, os licenciamentos de automóveis brasileiros representaram 75,07% e os montados fora do país foi 24,93%. Em 2012, 78,44% para os nacionais e 21,56% importados. No ano de 2013, os carros montados no Brasil foram 80,35% do total, enquanto os montados fora representaram 19,65%. Em 2014, 81,55% para os da indústria estabelecida nacionalmente e 18,45% para os importados. Já em 2015, a tendência seguiu, com 83,35% de veículos nacionais e 16,65% de veículos produzidos fora do Brasil. O penúltimo ano, 2016, teve 86,34% para os produzidos pela indústria brasileira e 13,66% para os de outros países. E por fim, o ano de 2017, com a maior participação de auto veículos nacionais no total de emplacamentos da série, com 88,86% nacionais e 11,14% importados.

A crescente demanda por veículos observada até 2012 pode ser associada com o resultado de políticas industriais anteriores, como o RAB, e mudanças socioeconômicas na população brasileira, com aumento de renda e maior oferta de crédito, bem como a facilidade de acesso ao mesmo. A partir de 2013 há uma reversão desse cenário, revelando um esgotamento do modelo de crescimento da demanda por oferta de crédito, em 2015 o mercado contraiu significativamente, em 25,59% em relação ao ano anterior.

Apesar da queda do nível geral do mercado, os efeitos do Inovar-Auto podem ser observados com a queda da participação de veículo importados nos emplacamentos no Brasil

vale destacar que o texto da lei, impôs no seu período de vigência sobretaxa no IPI de 30% sobre o preço, condicionando a dedução desse tributo à intenção da marca de instalar nacionalmente unidades produtivas e de pesquisa industrial. Após o pico em 2011, os veículos importados reduziram sua participação, com destaque para a queda após 2013. E como estratégia, muitas marcas de automóveis passaram a trazer de outros mercados somente os veículos de maior valor de venda (FENABRAVE, 2015), sendo muitos em segmento de luxo, como esportivos, utilitários esportivos e sedãs de grande porte.

Gráfico 2: Evolução do número de estabelecimentos de fabricação do setor automobilístico para o período de 2006 a 2017



Fonte: Elaboração própria com dados da RAIS (<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/>)

O número de estabelecimentos para o período analisado revela que houve uma sequência de crescimento no período de 2010 a 2014, quando figuravam 4.327 empresas de fabricação do setor automobilístico, em 2011 foram 4.582, em 2012 o número passou para 4.778 e no de 2013 a 4.921. O ápice ocorreu em 2014, com o total de 4975 novos estabelecimentos. Com o agravamento da crise fiscal, a partir desse ano reverteu-se a tendência com quedas consecutivas até o último ano da análise, fechando 2015 com 4.894 novos estabelecimentos, em 2016 passou-se a 4.636 e finalizado, em 2017 com níveis próximos aos de 2011, com 4.524 estabelecimentos.

Tabela 2: Total de empresas fabricantes do setor automobilístico, em estados selecionados, no período de 2010 a 2017

UF	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Pernambuco	44	1,02%	53	1,16%	64	1,34%	69	1,40%	80	1,61%	79	1,61%	74	1,60%	70	1,55%
Bahia	99	2,29%	99	2,16%	113	2,37%	128	2,60%	122	2,45%	117	2,39%	108	2,33%	98	2,17%
Minas Gerais	408	9,43%	414	9,04%	424	8,87%	440	8,94%	433	8,70%	410	8,38%	379	8,18%	372	8,22%
Rio de Janeiro	114	2,63%	128	2,79%	137	2,87%	144	2,93%	153	3,08%	148	3,02%	151	3,26%	140	3,09%
São Paulo	1.907	44,07%	1.998	43,61%	2.042	42,74%	2.068	42,02%	2.044	41,09%	1.991	40,68%	1.898	40,94%	1.848	40,85%
Paraná	499	11,53%	507	11,07%	533	11,16%	544	11,05%	542	10,89%	549	11,22%	514	11,09%	499	11,03%
Santa Catarina	292	6,75%	316	6,90%	330	6,91%	339	6,89%	351	7,06%	349	7,13%	344	7,42%	332	7,34%
Rio Grande do Sul	519	11,99%	562	12,27%	603	12,62%	632	12,84%	633	12,72%	618	12,63%	592	12,77%	580	12,82%
Goiás	90	2,08%	104	2,27%	122	2,55%	123	2,50%	146	2,93%	144	2,94%	125	2,70%	126	2,79%
Outros estados	355	8,20%	401	8,75%	410	8,58%	434	8,82%	471	9,47%	489	9,99%	451	9,73%	459	10,15%
Total	4.327		4.582		4.778		4.921		4.975		4.894		4.636		4.524	

Fonte: Elaboração própria com dados da RAIS (<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/>)

O estado que apresentou a maior concentração de estabelecimentos de fabricação do setor automobilístico foi São Paulo que, no início da série, em 2010, apresentou 1.907 fabricantes, enquanto em 2017 foram 1.848. Na sequência o Rio Grande do Sul, apresentou 519 em 2010 e 580 em 2017. Ainda na mesma região, o terceiro estado com maior concentração de empresas fabricantes é o Paraná apresentando 499 em 2010 e o mesmo número de estabelecimentos em 2017. Minas Gerais segue como o quarto estado em concentração de fabricantes, com 408 em 2010 e 372 em 2017. O quinto maior número de fabricantes está em Santa Catarina, que em 2010 totalizavam 292 empresas e em 2017 o número era 332.

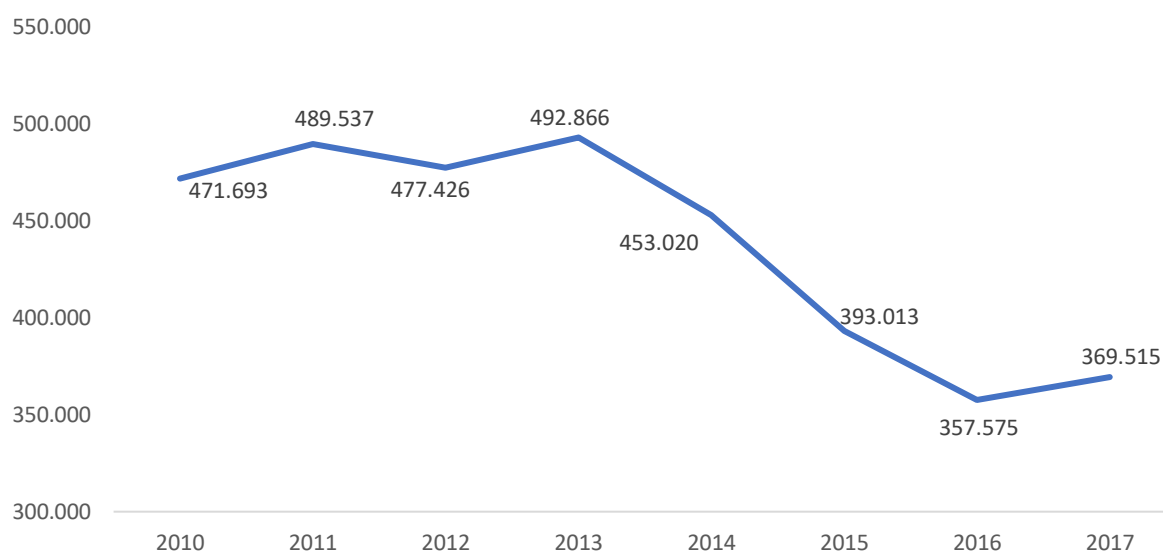
O estado do Rio de Janeiro segue a lista com 114 estabelecimentos em 2010, com alteração para 140 em 2017. Na sequência Goiás, com 90 fabricantes em 2010 e 126 em 2017. O estado da Bahia totalizou 99 empresas do setor em 2010, enquanto em 2017 fechou com 98. Pernambuco tinha 44 estabelecimentos em 2010 e em 2017 eram 70. Os demais estados brasileiros totalizavam 355 empresas fabricantes em 2010, e em 2017 o número foi de 459.

A análise relativa permite identificar que houve, no período de 2010 a 2017, uma queda na participação percentual do número de estabelecimentos nas regiões mais tradicionais para a indústria automobilística brasileira, que seria São Paulo, queda de 3,22 ponto percentual (pp), e Minas Gerais com queda de 1,21 pp. A região Sul aumentou sua participação percentual do número de empresas no recorte escolhido, sendo que o Rio Grande do Sul passou de 11,99% em 2010 para 12,82% em 2017; o Paraná foi de 11,53% para 11,03%, de 2010 a 2017; e Santa Catarina passou de 6,75% em 2010 para 7,34% em 2017.

Na região Nordeste, os dois estados destacados, Bahia e Pernambuco, passaram de 2,29% para 2,17% e de 1,02% para 1,55%, respectivamente, no período de 2010 a 2017. O estado da região Centro-oeste selecionado para análise foi Goiás, que aumentou sua participação, entre 2010 e 2017, em 0,71 pp, indo de 2,08% para 2,79%. Os demais estados passaram a concentrar mais 1,95 pp dos estabelecimentos, tendo 8,20% em 2010 e passando a ter 10,15% em 2017.

A desconcentração das empresas de regiões tradicionais de produção do setor automotivo pode ser observada, principalmente, com a queda em São Paulo e Minas Gerais. O potencial de gerar cadeias produtivas integradas localmente passou por revisão, dado o objetivo em gerar desenvolvimento em outras regiões (ARAÚJO; BOTELHO, 2015), levando incentivos para a instalação de novas unidades fabris em estados do Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Gráfico 3: Evolução do número vínculos empregatícios na fabricação do setor automobilístico para o período de 2010 a 2017



Fonte: Elaboração própria com dados da RAIS (<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/>)

O número de novos empregos dos setores da indústria automobilística iniciou o período de análise com 471.693 empregados em 2010. O total se elevou em 2011, passando para 489.537. No ano seguinte, em 2012, houve oscilação negativa passando para 477.426. O maior contingente empregado no setor, para o período analisado, ocorreu em 2013, com 492.866. A partir de 2014 a tendência reverte para queda no número de empregos gerados, passando para 453.020. Em 2015 foram 393.013 vínculos. Para 2016, o total foi 357.575 empregos, o menor da série. Finalizando o período em destaque com 369.515 empregos em 2017, que representou oscilação positiva em relação ao ano anterior.

Tabela 3: Total de vínculos empregatícios do setor de fabricação automobilístico, em estados selecionados, no período de 2010 a 2017

UF	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Pernambuco	1.761	0,37%	3.051	0,62%	2.544	0,53%	3.068	0,62%	4.188	0,92%	8.614	2,19%	10.413	2,91%	12.075	3,27%
Bahia	8.680	1,84%	8.633	1,76%	9.497	1,99%	10.220	2,07%	9.201	2,03%	9.688	2,47%	7.995	2,24%	8.450	2,29%
Minas Gerais	70.808	15,01%	73.620	15,04%	78.725	16,49%	75.882	15,40%	68.083	15,03%	54.824	13,95%	46.230	12,93%	47.590	12,88%
Rio de Janeiro	13.881	2,94%	14.890	3,04%	13.531	2,83%	13.786	2,80%	12.597	2,78%	9.448	2,40%	8.038	2,25%	10.734	2,90%
São Paulo	262.218	55,59%	263.587	53,84%	253.245	53,04%	263.599	53,48%	241.584	53,33%	210.262	53,50%	193.450	54,10%	194.273	52,58%
Paraná	39.394	8,35%	42.359	8,65%	39.457	8,26%	40.926	8,30%	36.862	8,14%	31.611	8,04%	30.010	8,39%	31.320	8,48%
Santa Catarina	12.820	2,72%	13.743	2,81%	15.053	3,15%	15.735	3,19%	15.032	3,32%	13.344	3,40%	13.629	3,81%	14.945	4,04%
Rio Grande do Sul	48.361	10,25%	51.273	10,47%	48.842	10,23%	52.075	10,57%	46.737	10,32%	38.884	9,89%	33.831	9,46%	34.467	9,33%
Goiás	5.032	1,07%	5.640	1,15%	5.744	1,20%	6.329	1,28%	6.358	1,40%	4.864	1,24%	4.264	1,19%	4.141	1,12%
Outros estados	8.738	1,85%	12.741	2,60%	10.788	2,26%	11.246	2,28%	12.378	2,73%	11.474	2,92%	9.715	2,72%	11.520	3,12%
Total	471.693		489.537		477.426		492.866		453.020		393.013		357.575		369.515	

Fonte: Elaboração própria com dados da RAIS (<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/>)

O estado de São Paulo concentra o maior número de vínculos empregatícios para o setor automobilístico, tal como ocorre com o número de estabelecimentos de fabricação, com 262.218 empregados em 2010 e 194.273 em 2017. Na sequência, o estado de Minas Gerais, com 70.808 em 2010 e 47.590 em 2017, vale destacar que o estado é apenas o quarto colocado do total de empresas, para o mesmo período. O Rio Grande do Sul apresentou 48.361 vínculos em 2010 e 34.467 em 2017. A quarta maior concentração de empregados no setor ocorre no Paraná que em 2010 apresentou 39.394 vínculos e, em 2017, 31.320. Ainda na região sul do país, Santa Catarina teve, em 2010, um número de 12.820 e em 2017, foi de 14.945.

O estado que apresentou a maior expansão do total de empregados no setor foi Pernambuco que em 2010 concentrava 1.761 vínculos e encerrou 2017 com 12.075. Foi seguido pelo estado do Rio de Janeiro que totalizou 13.881 vínculos em 2010 e passou para 10.734 em 2017. A Bahia tinha 8.680 empregados em 2010 e passou para 8.450 em 2017. O estado de Goiás tinha empregados 5.032 em 2010 e o total foi de 4.141 em 2011. Os demais estados do Brasil totalizaram 8.738 vínculos empregatícios em 2010 e passaram para 11.520 em 2017.

Os estados da região Sudeste concentram a maior parte dos empregos no período analisado, de 2010 a 2017, mas o movimento foi de crescimento maior para as demais regiões. São Paulo tinha 55,59% em 2010, mas o percentual reduziu para 52,58% em 2017. Em Minas Gerais a queda na participação foi de 15,01% em 2010, para 12,88% em 2017. No Rio de Janeiro a redução foi de 0,04 pp, a menor do recorte escolhido, passando de 2,904% em 2010 a 2,90% em 2017.

A participação percentual na região teve alta, a exceção do estado do Rio Grande do Sul, que passou de 10,25% dos empregos gerados em 2010 no setor, para 9,33% em 2017. No Paraná, o nível de emprego aumentou de 8,35% em 2010 para 8,48% em 2017. O estado de Santa Catarina, a concentração de emprego era 2,72% em 2010 e passou a ser 4,04% em 2017.

No recorte escolhido, os Estados da Bahia e Pernambuco com maiores concentrações de emprego da região Nordeste, passaram de 1,84% e 0,37% em 2010, para 2,29% e 3,27% em 2010. O principal estado da região Centro-oeste na concentração de empregos é Goiás, que tinha 1,07% em 2010 para 1,12% em 2017. O restante dos estados brasileiros concentrou 1,85% dos empregos em 2010, no último ano da análise, 2017, o percentual foi 3,12%.

O movimento de empresas em abrir unidades industriais nos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste vem ocorrendo desde a década de 1990 (ARAÚJO; BOTELHO, 2015). Como consequência o número de empregos em estados com mercado de trabalho consolidado para o setor automotivo, como São Paulo e Minas Gerais, apresentou queda relativa ao total de cada

ano. Nos estados da região Sul houve certa estabilidade, também em decorrência de incentivos, que trouxeram novas unidades ou investimento nas já existentes. A desconcentração observada também vem impactada pelo cenário de crise, que contribui para a extinção de vagas de trabalho, diferentemente de sua relocação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor automobilístico brasileiro desde a década de 1950 é sujeito à PI, sendo considerado estratégico para os governantes, recebendo incentivos tributários e linhas de créditos com condições especiais. O Governo Federal elabora políticas de modo a incentivar a produção dos veículos em território nacional, e só mais recentemente, como no Inovar-Auto, a política passou a se preocupar também com segurança e eficiência energética.

Num movimento paralelo, que vem ocorrendo desde a década de 1990, os Governos Estaduais atraem as fabricantes mediante incentivos fiscais e ao investimento, o que proporcionou desconcentração de empresas e empregos das regiões tradicionais, como São Paulo e Minas Gerais, em favor de outras localidades, como no Nordeste, Norte e Centro-oeste.

O desenvolvimento de PIs a partir de 2003 seguiu parâmetros diferentes dos que foram adotados na década de 1990. O debate passou a contar com mais espaço, ampliando a agenda e trazendo novos objetivos, focalizando a inovação e inserção da indústria nacional em setor de maior intensidade tecnológica.

As políticas como a PDP e o PBM foram as bases para a elaboração do Inovar-Auto. A necessidade de investimento em P&D como gerador de inovação foi uma das formas de buscar aumento de produtividade da indústria nacional e melhorar a competitividade da manufatura brasileira no comércio exterior. Além de metas quantitativas, essa PI para o setor automotivo trazia também alvos qualitativos, como a segurança dos veículos e melhor eficiência energética.

O Inovar-Auto teve em sua concepção o favorecimento dos veículos manufaturados nacionalmente, impondo barreiras tributárias à importação àquelas empresas que não tivessem intenção em investir na produção local de autopeças e montagem dos auto veículos. Neste quesito, a política foi um dos fatores que favoreceram o aumento percentual de veículos nacionais emplacados e, em contrapartida, a queda dos carros montados fora do Brasil.

Nas vendas dos automóveis, o percentual de veículos nacionais sobre o total teve aumento no período da análise. A taxa de 30% no IPI de veículos importados, sem uma contrapartida para o investimento no país, foi uma das influências para esse aumento relativo. O cenário de crise vivenciado no país a partir de 2015 influenciou a queda no número de empregos e estabelecimentos industriais no setor automobilístico, como mostrado no recorte temporal analisado. A questão macroeconômica impôs limites ao Inovar-Auto, não favorecendo crescimento no mercado de trabalho e expansão do número de empresas.

7. REFERÊNCIAS

- ANFAVEA. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira de 2018. Associação Nacional das Fabricantes de Veículo Automotores. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuarios.html>>, acesso em 28 de maio de 2019.
- ARAÚJO, V. M.; BOTELHO, M. R. A. Impactos regionais da distribuição dos novos investimentos da indústria automobilística brasileira. *Espacios*, vol. 36, n. 15, 2015.
- ARAÚJO JR., J. T. A proteção à indústria automobilística na Europa e no Mercosul. In: *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 4, 1998.
- AZEVEDO, A. F. Z. de; CAMPOS, A. C.; CORONEL, D. A. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. In: *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 1, 2014.
- BOTELHO, A. Reestruturação produtiva e produção do espaço: o caso da indústria automobilística instalada no Brasil. *Revista do Departamento de Geografia, São Paulo*, v. 15, pp. 55-64, 2002.
- BRASIL. Lei nº 12.715/2012. Sistema de Acompanhamento do INOVAR-AUTO. Disponível em: <http://inovarauto.mdic.gov.br/InovarAuto/public/inovar.jspx?_adf.ctrl-state=13y00f6t88_9>, acesso em 17 de dezembro de 2018.
- CASTRO, E. M. Os benefícios tributários do programa Inovar-Auto e os princípios da Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional: uma análise dos argumentos dos Painéis atualmente em curso contra o Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 3, 2016.
- CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. São Paulo: *Est. Econ.*, V. 39, N.3, 2009.
- CIMOLI, M.; PORCILE, G.; SOSSDORF, F. Crise, Estagnação Secular e “Destruição Criadora”: A Trajetória Criadora e a Política Industrial na América Latina. In: DE TONI, J. (Coord.). *Dez anos de Política Industrial Balanço & Perspectivas*. Brasília: ABDI, 2015. pp. 131-165.
- CLÓS, J. P. S. S.; COSTA, S. L.; NUNES, M. P. O Inovar-Auto e sua Contribuição Para o Desenvolvimento do Setor Produtivo. Uma Análise com Foco Regional do Rio Grande do Sul. In: *Revista Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí: Ijuí, RS. v. 14, n. 34, pp. 237-272, 2016.

- DE TONI, J. (Coord.). Introdução. In: Dez anos de política industrial Balanço & Perspectivas. Brasília: ABDI, 2015. pp. 7-15.
- DIAS, J. M.; SENHORAS, E. M. Tendências da indústria automotiva brasileira: Um estudo do caso FIAT. In: VIII SEMEAD – Seminários em Administração, 2005, São Paulo. Anais do VIII SEMEAD. São Paulo: FEA-USP, 2005.
- FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M; KUPFER, D. Política Industrial. In: HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. cap. 24, pp. 313-323.
- FURTADO, J.; SUZIGAN, W. Política Industrial e Desenvolvimento. In: Revista de Economia Política. São Paulo: vol. 26, n. 2 (102), pp. 163-185, 2006.
- GOULART, L.; LEÃO, C. O INOVAR AUTO e os investimentos em P&D no setor automotivo. Inventta BGI, 2012. Disponível em: <https://brasil.abgi-group.com/wp-content/uploads/2018/01/2012-Inventta_Radar_inovarauto.pdf>, acesso em 06 de junho de 2019.
- GUERRA, O. Política Industrial e Competitividade: de Collor a FHC. Organização e Sociedade. Salvador, v. 4, n. 8, pp. 39-56, 1997.
- MARX, R. New initiatives, trends and dilemmas for the Brazilian automotive industry: the case of Inovar Auto and its impacts on electromobility in Brazil. In: International Journey of Automotive Technology and Management, Vol. 14, Issue 2. São Paulo: USP, 2014.
- MATTOS, C. Análise do Plano Brasil Maior. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013.
- SALLES, J. A. A.; VANELLE, R. M. Relação entre montadoras e fornecedores: modelos teóricos e estudos de caso na indústria automobilística brasileira. Gest. Prod. São Carlos: Gest. Prod. (UNINOVE), v. 18, n. 2, pp. 237-250, 2011.