

O Inovar-Auto e sua Contribuição Para o Desenvolvimento do Setor Automotivo

Uma análise com foco regional no Rio Grande do Sul

Moema Pereira Nunes¹

Sabrina Link Costa²

João Paulo Schmitt Sant'Anna Clós³

Resumo

O Inovar-Auto (IA) é um programa criado pelo governo federal brasileiro para estimular o desenvolvimento de tecnologias, inovação, qualidade, segurança e eficiência energética dos veículos produzidos localmente, assim como das indústrias relacionadas ao fornecimento de componentes para a produção de veículos. Este trabalho buscou analisar as transformações provocadas pelo IA por meio de uma análise desta política em comparação com políticas anteriores para o desenvolvimento do setor e a identificação dos investimentos anunciados para ele dentro de um recorte nacional e regional no Estado do Rio Grande do Sul. O recorte regional contou ainda com a análise de um dos projetos de investimentos anunciados de forma a identificar as motivações para a escolha regional e os potenciais impactos que se pode esperar do investimento. Mediante uma pesquisa teórico-empírica, foi possível constatar que, apesar de se tratar de uma política recente, houve uma aceleração no anúncio de investimentos para o setor e há boas perspectivas para o desenvolvimento do mesmo. Pelas características do programa, entretanto, é possível que a geração de inovação nas empresas por meio de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento não se torne, de fato, efetiva. Enquanto isto, no Rio Grande do Sul observou-se uma pequena parcela de investimentos decorrentes de sua restrita atratividade, o que leva ao potencial identificado de impactos positivos restritos ao segmento de veículos pesados.

Palavras-chave: Inovar-Auto. Setor automotivo. Política Industrial. Desenvolvimento.

¹ Doutora em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora da Universidade Feevale. moemanunes@hotmail.com

² Graduada em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). sabrinalink@hotmail.com

³ Graduado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). jpaulon4s@gmail.com

THE INOVAR-AUTO AND ITS CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT OF THE AUTOMOTIVE SECTOR – A REGIONAL ANALYSIS IN RIO GRANDE DO SUL

Abstract

Inovar-Auto (IA) is a program created by the Brazilian Federal Government to stimulate the development of technology, innovation, quality, safety and energy efficiency of vehicles locally produced and in related supply components industries. This research investigates the transformations caused by the IA through an comparative analysis with previous policies for this sector and the identification of the announced investments with a national and a regional perspective, in this case the Rio Grande do Sul State. The regional perspective also included the analysis of the announced projects in order to identify the motivations for regional choice and the potential impacts that can be expected from these investments. Through theoretical and empirical research, it was found that, despite being a recent policy, there was an acceleration in the announcement of investments in the sector and there are good perspectives for its development. However, based on the characteristics of the program, it is possible to infer that the effective capacity of innovation in business through R & D activities may not become effective indeed. Meanwhile, in Rio Grande do Sul, a small number of investments was identified because of its limited attractiveness, which leads to positive perspectives related with heavy vehicles.

Keywords: Inovar-Auto. Automotive industry. Industrial Policy. Development.

A política industrial brasileira precisa potencializar a participação das empresas brasileiras no mercado mundial, o que implica preocupação com a capacidade de inovação e desenvolvimento (Arbix, 2010). Segundo Oliveira Junior (2010), a consolidação da economia global demandou a procura pelas empresas por novos mercados e pela internacionalização de suas unidades como visão estratégica de crescimento e expansão. Lamônica e Feijó (2011) destacam que no período de 1980 a 1994 ocorreu a queda dos investimentos nos setores industriais em razão da escassez de divisas, à prática de desvalorização cambial e à alta inflação. O período sucessor referiu-se aos estímulos pelas privatizações e à queda do regime de câmbio fixo. Com a valorização do câmbio e a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, a concorrência com produtos importados trouxe para o mercado interno a necessidade de modernização.

O Brasil teve grandes avanços nessa direção desde o início dos anos 2000, com debates pela definição de políticas industriais favoráveis ao desenvolvimento e à atração de investimentos externos por meio de dispositivos legais recentes, como a Política de Desenvolvimento Produtivo, a Lei da Inovação e a Lei do Bem (Arbix, 2010). Bresser-Pereira (2012) traz como ponto fundamental para o desenvolvimento econômico deste período a taxa de câmbio favorável, tornando o mercado mundial mais competitivo para as empresas, além dos subsídios governamentais que permitiram maiores volumes de investimento, tornando interessante para as empresas estrangeiras se fixarem em outros países. O cenário brasileiro, entretanto, seguiu apresentando problemas às organizações que aqui desejavam realizar investimentos. Como afirma Queiroz (2011), percebe-se que as empresas estrangeiras que gostariam de desenvolver inovações em seus negócios no Brasil encontram dificuldades na instalação de polos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Uma explicação para isso está na cultura de acomodação por falta de competitividade de empresas instaladas no Brasil antes da abertura internacional. Outras explicações seriam a pequena participação do Brasil em indústrias de tecnologias, como informática, eletrônica e telecomunicações, e também

a falta de investimentos de empresas de capital estrangeiro no Brasil, as quais preferem desenvolver inovações em países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento, todavia, vêm chamando a atenção de empresas para investimento em seus mercados, como é o caso da China e da Índia. O Brasil precisa mostrar-se mais atrativo para essas empresas e, para isso, precisa desenvolver sua oferta tecnológica com centros acadêmicos consolidados e melhorar a qualificação de mão de obra local (Queiroz, 2011). Como atrativos, a economia brasileira tem apresentado uma forte expansão no seu mercado interno e o setor automobilístico brasileiro aparece em posição de destaque nos últimos anos (Silva, 2007).

Enquanto dos anos 50 até os 90 do século 20, a política acerca da indústria automobilística manteve-se estável (Botelho, 2002), a partir da década de 90, época da abertura do mercado, o Brasil entrou em contato com uma nova política do setor conhecida por Regime Automotivo Brasileiro (RAB). O RAB, acompanhado da abertura do setor, acabou por modificar profundamente o mesmo, o qual até então gozava de um oligopólio interno (Botelho, 2002). A partir da criação do RAB, observou-se uma modernização nas estratégias das empresas, seus produtos e parques produtivos. Ocorreu também a entrada de diversos novos fabricantes que pressionaram a indústria já estabelecida, configurando, assim, a ruptura com os padrões da indústria até então. Desta forma, foi possível ampliar e modernizar a indústria para aumentar o volume exportado de forma a tornar o setor um captador de recursos externos (Coelho, 2012).

A indústria automobilística ocupa um papel importante, como denotado nos objetivos do RAB, na balança comercial brasileira. Desde 1976 a mesma trabalha a favor da balança comercial brasileira e, desde 1983, mantém um saldo histórico acumulado positivo. Desde 2008, no entanto, o setor vem experimentando resultados negativos no acumulado anual, revertendo tendência recente observada entre 2002 e 2007. Além deste fator, os veículos aqui produzidos são de baixa tecnologia e criticados por estarem defasados perante veículos estrangeiros. Em 2012, além da tendência

de alta nas importações do setor, este foi o último ano (5º ano consecutivo de saldo negativo) no qual o acumulado histórico da balança comercial foi positivo. Esta situação foi crítica para o governo, dado que se trata de um setor importante no que diz respeito a manutenção da balança comercial do país favorável, bem como é importante para a economia do país, uma vez que responde por 18,7% do PIB industrial (Associação..., 2013).

Na tentativa de minimizar os impactos da falta de estrutura e tentar tornar o país mais competitivo no cenário internacional, o governo federal instituiu um novo programa de incentivo à inovação em outubro de 2012 – o Inova Brasil –, que tem em seu enfoque setorial automobilístico o Inovar-Auto (IA). Esta nova política mantém aos veículos importados um aumento na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 30 pontos percentuais, visando a desestimular a simples importação e promover a produção local. Além da produção nacional, são exigidos que sejam atendidos outros requisitos para as empresas se qualificarem à redução do valor do IPI, como conteúdo mínimo produzido localmente, etapas produtivas realizadas localmente, investimentos em P&D, capacitação de fornecedores ou programa de etiquetagem e maior eficiência energética dos veículos. A medida também estabelece que é possível já receber a desoneração do IPI por meio de cotas anuais de unidades a serem importadas, desde que sejam apresentados planos de investimento no Brasil atendendo aos requisitos supracitados.

O IA tem o potencial de promover mudanças no panorama da indústria automotiva brasileira e o seu posicionamento no cenário global. A realização de Investimentos Externos Diretos (IED) de empresas estrangeiras no Brasil é estimulada pelo programa e, mesmo em âmbito estadual, percebe-se a realização de esforços neste setor. O Rio Grande do Sul é um exemplo desta reação por intermédio do desenvolvimento de um programa setorial para o setor automotivo, integrando, assim, esforços regionais ao programa fede-

ral. Já transcorridos dois anos do início do programa é relevante perguntar: Quais as transformações que o IA está realizando no panorama da indústria automotiva brasileira e, em especial, no Rio Grande do Sul?

Este estudo, portanto, objetiva analisar as transformações que o IA está efetuando no panorama da indústria automotiva brasileira e, em especial, no Rio Grande do Sul. Para o alcance desta meta, os seguintes objetivos específicos foram estabelecidos: (a) realizar uma investigação sobre o IA comparando com as medidas anteriores para o setor com a identificação dos investimentos anteriores e posteriores à medida, e (b) apresentar as consequências do IA para a indústria e mercado. Tendo em vista a realização de uma análise regionalizada, este estudo compreende ainda: (c) identificar os novos investimentos realizados no Rio Grande do Sul, (d) revelar as motivações que nortearam os mesmos, bem como os seus potenciais impactos na economia regional.

Método de Pesquisa

Para o alcance dos objetivos propostos foi desenvolvida uma pesquisa de campo exploratória cuja análise dos dados teve caráter qualitativo. Pesquisas de caráter qualitativo são apropriadas para estudos exploratórios quando há pouca informação disponível sobre o fenômeno de estudo, como é o caso do IA e seus reflexos na economia brasileira. Barros e Lehfel (2000) descrevem o investigador como um explorador e observador dos fatos, coletando dados no local de ocorrência dos mesmos. A pesquisa de campo, conforme destaca Gil (1994), mostra-se como o mais adequado procedimento, pois permite o foco da pesquisa em um grupo de forma profunda, integrando técnicas de extração de evidências e observação, sendo indicado para questões sociais complexas.

A primeira etapa desta pesquisa compreendeu uma investigação bibliográfica sobre o IA e os temas relacionados com o mesmo dentro dos objetivos do estudo. Os documentos são uma fonte de dados estruturados

que refletem a realidade das empresas e do ambiente em que estas estão inseridas. Foram utilizados documentos de acesso público, extraídos de fontes governamentais, entidades empresariais, empresas, livros e periódicos. Estes documentos foram acessados por meio de *websites* e consulta em documentos físicos.

A partir da leitura e análise destes documentos foi possível alcançar alguns dos objetivos propostos, bem como foram desenvolvidos roteiros de entrevistas semiestruturadas que serviram de apoio para a segunda etapa da pesquisa: a coleta de dados primários. Esta coleta ocorreu por intermédio da realização de entrevistas. Para a definição dos entrevistados, foi considerada como unidade de análise conceitual o IA e o ambiente de políticas e negócios brasileiro. Já no que respeita à questão da análise regional, optou-se pelo estudo do mesmo dentro do Estado do Rio Grande do Sul, considerando como alvo as empresas instaladas ou em processo de instalação neste Estado. Dado este recorte, buscou-se a realização de entrevistas com representantes de empresas privadas enquadradas neste perfil, representantes do governo estadual, bem como pesquisadores com relevante publicação sobre o setor. A escolha dos entrevistados, a partir destas delimitações, foi feita por conveniência e acessibilidade.

O primeiro entrevistado (não em ordem de realização das entrevistas) foi o diretor da empresa Foton Aumark, a qual anunciou no primeiro semestre de 2014 a instalação de uma unidade fabril no Rio Grande do Sul. Houveram tentativas de contato com representantes de outras empresas que estão habilitadas ao IA no mesmo Estado, mas não houve disponibilidade de realização da entrevista. O propósito desta entrevista foi buscar informações a partir da perspectiva das indústrias beneficiadas pelo IA. Tendo em vista que se trata de uma empresa que está instalando sua primeira unidade no Brasil, já enquadrada dentro do programa, e que o entrevistado foi a pessoa que conduziu o processo de negociação, percebeu-se a oportunidade de documentar esta experiência de forma científica. A segunda entrevistada foi a representante do governo do Estado do Rio Grande do Sul, a saber a

coordenadora executiva do Programa Setorial Automotivo, o qual foi desenvolvido e é gerenciado pela Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. Com essa entrevista buscou-se compreender a visão do Estado dentro do processo de estabelecimento de uma política pública que visa o desenvolvimento econômico do país. A entrevistada foi selecionada tendo em vista o seu conhecimento e atuação profissional diretamente relacionados com o IA. De forma a complementar as perspectivas da iniciativa privada e do Estado, buscou-se, ainda, a identificação de representantes da sociedade civil por meio do reconhecimento de dois especialistas. Embora a realização de entrevistas com especialistas possa ser questionável, buscou-se a identificação de profissionais que tivessem forte atuação na área de pesquisa sobre o setor automotivo. Estes profissionais, por não estarem diretamente relacionados ao processo de criação do IA ou de realização de um investimento, poderiam contribuir com uma visão mais técnica e abrangente sobre o IA e seus impactos. Assim, o terceiro entrevistado foi um professor-pesquisador com atuação na área de estratégia, com foco no setor automotivo. O quarto entrevistado foi um pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul com atuação na área automotiva. As entrevistas foram feitas no primeiro semestre de 2014. Todas as entrevistas foram presenciais e tiveram o áudio gravado, sendo posteriormente transcritas. A análise dos dados, nas duas etapas da pesquisa, foi feita de modo interpretativo, objetivando a extração de conclusões para o atendimento dos objetivos propostos.

Política Industrial

Uma Política Industrial (PI) pode ser entendida, no seu sentido mais clássico e restrito a políticas setoriais, como uma ferramenta cuja função é a correção de falhas de mercado que implicam produção privada ineficiente e abaixo do socialmente ótimo (Ferreira, 2005). Já em um contexto mais amplo, ela abrangeria todas as medidas e programas que afetam direta ou indiretamente o setor industrial, como infraestrutura, por exemplo (Suzigan; Villela, 1996).

Uma PI deve ter como objetivo o desenvolvimento por meio de uma mudança estrutural, mediante aceleração dos processos de transformações produtiva que as forças do mercado nem sempre conseguem promover no tempo necessário (Kupfer, 2003). Suzigan e Furtado (2006) salientam que uma PI deve ser ambiciosa e comedida, devendo posicionar-se como um instrumento de transformação e de desenvolvimento, considerando a escassez de recursos disponíveis.

A PI pode ser vista como uma forma de ligação entre as estruturas e as instituições que existem e aquelas que estão em processo de constituição e desenvolvimento (Suzigan; Furtado, 2006). Suzigan e Furtado (2006) afirmam que uma PI pode ser tanto orientada por falhas de mercado quanto pelo foco em inovação. Assim, uma PI deve representar uma forma de colaboração estratégica entre governo, empresas e entidades do setor privado, tendo como objetivo o alcance de suas metas. Para Rodrik (2004), este objetivo deve ser a resolução de um problema identificado pelos atores do setor produtivo, o que representaria um meio termo entre as duas orientações citadas anteriormente.

Suzigan e Furtado (2006) destacam que um dos aspectos mais marcantes do atraso no desenvolvimento econômico do Brasil reside no fraco desempenho da indústria de transformação. Kupfer (2003) destaca que o baixo desempenho da economia brasileira, juntamente com a baixa efetividade de PIs promovidas no país, gerou a necessidade de novos esforços neste sentido. Conforme o autor, existia a oportunidade de o governo brasileiro desenvolver iniciativas de PIs que se concentrassem em mitigar as distorções que se acumularam desde os anos 80.

Kupfer (2003) observa que uma PI adequada ao ambiente brasileiro deveria contemplar três dimensões: uma política comercial, uma política de competitividade industrial e uma política de atração e regulação do capital estrangeiro. O IA enquadra-se como uma política de competitividade industrial e, segundo Kupfer (2003), este tipo de política deve apresentar (1) políticas de modernização, voltadas para a capacidade produtiva, gerencial e

comercial das empresas; (2) políticas de reestruturação, que visem a ajustar a configuração da indústria em termos de porte e integração das empresas, podendo envolver o adensamento de capital, promoção de sinergias pelo fomento à formação de redes de cooperação tecnológica e arranjos produtivos locais, bem como as relações verticais entre fornecedores-produtores-clientes; e (3) políticas de concorrência e regulação, que permita impedir abusos de poder de mercado ou condutas anticompetitivas.

Indústria Automotiva Brasileira

Segundo Silva (2007), em 1891 desembarcava no cais do porto de Santos um Peugeot com motor a gasolina, importado direto da França por Alberto Santos Dumont. A partir desse acontecimento, mais pessoas começaram a comprar seus próprios veículos em outros países e importar diretamente para o Brasil. Este aumento por demanda chamou a atenção das maiores indústrias americanas da época. A Ford foi a primeira montadora a ser instalada no Brasil no centro da cidade de São Paulo em 1919, com seu clássico modelo Ford T (Ford, 2013). A segunda montadora que chegou ao país foi a General Motors (GM) em 1925 (General Motors, 2013). Durante esse período, essas empresas importavam todas as peças necessárias e montavam os carros no Brasil para revender.

Como salientado por Ano (2002), em 1953 foi proibida a importação de veículos prontos, bem como iniciaram as restrições à importação de peças para produção de veículos. Assim começava a indústria brasileira de automóveis. As indústrias automobilísticas foram se estabelecendo na região do ABC paulista por consequência de seus incentivos fiscais. Durante o primeiro mandato do presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, cresceria ainda mais este mercado com o programa “Plano de Metas”. O verdadeiro avanço veio por meio da formação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia). Este grupo foi estabelecido para normalizar e supervisionar a indústria brasileira (Silva, 2007). De acordo com o publicado pela Ford (2013), no ano de

1957 a Ford teve seu primeiro veículo brasileiro lançado, com mais de 40% de peças nacionais. Conforme foi publicado por Civita (1960) na revista Quatro Rodas, a indústria automobilística havia nascido em virtude da visão do então presidente Juscelino Kubitschek, e dos esforços de um órgão como o Geia.

No começo da década de 90, o Brasil teve uma grande mudança no seu mercado e políticas industriais com a abertura econômica e a permissão para a importação de carros inteiros (Martins, 1999). Conforme Silva (2007), a entrada de carros importados acirrou a competitividade com a produção interna do país e, para proteger o mercado interno, foi feito um acordo entre as indústrias e o governo federal. Segundo Vieira (2006), o processo de abertura da economia brasileira se deu de forma muito rápida e isso afetou o mercado interno, pois as empresas não estavam devidamente preparadas para enfrentar a concorrência dos produtos importados. Descrito por Martins (1999), o primeiro acordo, feito em 1992, tinha como principal medida a redução no IPI e no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em seis pontos percentuais. Para melhorar ainda mais essa proteção, em 1993 ocorreu o segundo acordo, que previa mais de dez pontos percentuais de redução no IPI. Assegurava-se, assim, a competitividade do mercado interno ante as importações. Segundo dados apresentados no XXI Congresso da Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (Fenabreve) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2011), o Brasil vem obtendo crescimento acelerado das vendas de veículos desde 2003 por três fatores principais: o crescimento da renda média dos brasileiros, a redução do desemprego e a diminuição dos juros e alongamento dos prazos de financiamentos. Este crescimento deve ser associado às políticas industriais desenvolvidas para o setor, como será tratado a seguir.

Políticas Industriais para o Setor Automotivo

As políticas do setor automotivo iniciadas na década de 90 relacionam-se diretamente com a questão estabilidade, proporcionando compromissos de maior prazo. O RAB visava a atrair investimentos e ampliar a produção

significativamente no prazo de 5 anos e servir de base para guiar o desenvolvimento do setor (Pinheiro; Motta, 2001). O RAB também se relaciona ao ciclo virtuoso e à política de estímulo junto com proteção, mencionados por Erber e Cassiolato (1997), uma vez que foi possibilitada a inserção de novas empresas pela abertura do comércio, incentivado por meio da redução de barreiras tarifárias para o estabelecimento das mesmas. Houve o aumento dos investimentos, produção local e evitou-se a desproteção da estrutura produtiva já instalada.

Diminuindo o espectro tanto em termos de abrangência quanto prazos, nessa época surgiram mudanças na política original procurando estimular a descentralização desta indústria da Região Sudeste, concedendo benefícios especiais quando instalados em outras regiões (Pinheiro; Motta, 2001). Observa-se um foco no curto prazo com o desenvolvimento dessas regiões. A fim de compensar desvantagens competitivas da região, o Estado fornecia mais benefícios. Mesmo com as mudanças na política do governo federal feitas para evitar a centralização no momento de instalação destas fábricas (Pinheiro; Motta, 2001), ainda existe um forte peso estadual na infraestrutura e nível de incentivos concedidos de forma a captar investimentos, formando, assim, uma disputa entre Estados (Coelho, 2012; Erber; Cassiolato, 1997).

Dada a desaceleração da indústria nos últimos anos, o governo constatou a necessidade de elaboração de uma nova política para o setor automotivo, com a determinação de barreiras às importações e o estímulo à realização de IEDs no Brasil. Esta política é apresentada a seguir.

O Inovar-Auto

O programa de incentivo à inovação de tecnologias e adensamento da cadeia produtiva de veículos automotores – Inovar-Auto –, entrou em vigor em outubro de 2012 e está inserido na política Plano Brasil Maior. Conforme o decreto estabelecido pelo governo federal, a habilitação ao

novo regime pode ser feita por empresas que produzem veículos no país, as que comercializam ou as que apresentam projetos de investimento no setor automotivo.

O IA prevê um abatimento fiscal de até 30 pontos percentuais para as empresas que conseguirem atingir todas as normas estipuladas pelo governo federal. O abatimento fiscal sempre foi uma forma utilizada pelo governo para aquecer a cadeia produtiva. “Quem não investir em inovação e pesquisa, terá um maior imposto cobrado. E isso pode tirar uma empresa do jogo”, afirma Valter Pieracciani, sócio-fundador da consultora Pieracciani Desenvolvimento de Empresas em entrevista para a Revista Exame (Moura, 2013).

Os investimentos em atividades de P&D tecnológico são considerados quando há pesquisa básica dirigida que tenha como objetivo adquirir conhecimento quanto à compreensão de desenvolvimento de produtos, processos ou sistemas inovadores (Brasil, 2012). A secretária de Desenvolvimento da Produção do MDIC, Heloisa Menezes, falou sobre os benefícios desses investimentos durante o 9º Encontro das Montadoras para a Qualidade em 2012, segundo a publicação feita no site do MDIC (Ministério..., 2012): “Investimentos em P&D poderiam traduzir-se na criação ou introdução de novas tecnologias com potencial de redução de mortes no trânsito”. A pesquisa aplicada deve ter como objetivo adquirir novos conhecimentos para desenvolver ou aprimorar produtos, processos e sistemas. O desenvolvimento experimental visa à comprovação e demonstração da viabilidade técnica e funcional de novos produtos, processos, sistemas e serviços de apoio técnico que têm como base a capacitação de recursos humanos (Brasil, 2012). Os investimentos em atividade de engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores são considerados pelo desenvolvimento de engenharia que tenha concepção de novo produto ou processo de fabricação (Brasil, 2012). Consideram-se também melhorias incrementais, melhorias na eficiência energética e efetivos ganhos de qualidade ou produtividade, resultando em uma maior competitividade no mercado (Brasil, 2012). A tecnologia industrial básica conta com a aferição e a calibragem de máqui-

nas e equipamentos além da normalização e o patenteamento do produto ou processo desenvolvido, o treinamento do pessoal dedicado à pesquisa, desenvolvimento do produto e do processo, inovação e execução, além de contar com o desenvolvimento de produtos, veículos, sistemas e seus componentes, autopeças, máquinas e equipamentos, construção de laboratórios, desenvolvimento de ferramentas, moldes, instrumentos e controle de qualidade (Brasil, 2012). De acordo com o diretor geral da IHS Automotive South América, Paulo Cardamone, o novo regime trará benefícios ao consumidor, e a redução de preço nos veículos vai acontecer primeiramente nos modelos de maior valor agregado, em que é possível justificar o emprego de materiais de maior custo (Akashi, 2012). As empresas beneficiárias da redução de alíquotas e do crédito presumido do IPI devem manter um controle com especificações sobre as atividades realizadas que comprovem os projetos e investimentos. Este documento deve ficar à disposição dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para averiguação pelo prazo de guarda da documentação fiscal relativa aos benefícios fiscais usufruídos (Brasil, 2012). Para o governo federal, o IA significa o relançamento da indústria automotiva brasileira como plataforma de inovação e produção mundial (Ministério..., 2013a). Durante o 8º Encontro Nacional da Indústria (Enai), a presidente da República Dilma Rousseff informou que “Esse programa já resultou em R\$ 8,3 bilhões em investimentos efetivados em novas plantas e na vinda de dez empresas internacionais fabricantes de veículos leves e pesados, além de várias empresas fornecedoras” (Ministério..., 2013a). Com base nos dados coletados foi realizada uma síntese dos benefícios do IA, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese dos benefícios do programa Inovar-auto

Objetivos do Governo Federal:	Benefícios para a Indústria Brasileira:	Benefício para as empresas habilitadas ao Inovar-Auto:
<ul style="list-style-type: none"> • Investimentos em atividade de pesquisa • Tecnologia industrial básica • Investimento em engenharia • Desenvolvimento tecnológico • Capacitação de fornecedores no Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento em engenharia de novo produto ou processo de fabricação • Desenvolvimento de sistemas inovadores • Novos conhecimentos • Desenvolvimento de produtos • Melhorias incrementais nos produtos • Melhor eficiência energética • Aprimoramento de processos • Ganhos em qualidade dos produtos • Patenteamento de produtos e normalização • Introdução de novas tecnologias • Capacitação de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução fiscal de até 30 pontos percentuais de IPI

Fonte: Autores a partir dos dados da pesquisa.

O Inovar-Auto e as Medidas Anteriores

O IA trouxe consigo mudanças muito fortes em um setor que carecia, até então, de uma análise profunda e consequente reformulação do posicionamento do governo para com o mesmo. Segundo o professor entrevistado, nos anos mais recentes somente existia uma política de incentivo ao consumo interno que buscava manter a indústria local fortalecida por meio do aumento de demanda. Tal visão também é compartilhada pela coordena-

nadora executiva do Setor Automotivo e pelo pesquisador da FEE. Este último ainda ressalta que o governo utiliza-se muito da indústria automotiva para incentivar o consumo, posto que é uma indústria muito grande e que movimenta uma cadeia produtiva ainda maior. Adicionalmente, ele destaca que existiram três principais políticas anteriores ao IA: em 1950 no governo de Juscelino Kubitschek com o plano de metas, o programa do carro popular em 1993 mediante a alíquota de IPI reduzida para veículos de cilindrada até mil cilindradas e o RAB.

Até o final da década de 90, o mais próximo que existiu do IA foi o RAB, que visava a modernizar o parque industrial e tinha como grandes objetivos explícitos trazer novos entrantes e alavancar as exportações de veículos brasileiros, elegendo, assim, o setor como um dos geradores de excedentes na balança comercial brasileira (Pinheiro; Motta, 2001). Este último objetivo foi atingido e, assim, perdurou até o ano de 2008, no qual contabilizou-se um saldo da balança comercial (deste setor) deficitário, vindo a atingir seu pior nível desde o início dos dados estatísticos do setor em 1957, no ano de 2012 (Associação..., 2013), quando fora anunciado o lançamento do IA.

O IA aproxima-se de alguns pontos-chave do RAB, sendo possível relacionar alguns dos requisitos para habilitação no IA com os objetivos explícitos do RAB. Um exemplo é o objetivo do RAB de atrair novas empresas para a produção local e modernizar a indústria. Um dos objetivos do IA é atrair novas empresas para se instalarem no país, assim como alguns dos requisitos do IA são capacitar fornecedores, atingir níveis mínimos de produção e conteúdo locais.

Entre 2008 e 2012, a balança comercial do setor de autopeças registrou déficits preocupantes (Sindipeças, 2013). Até o ano de 2006 existia um superávit de US\$ 1.868.162.992. Em 2007 este número caiu para US\$ -152.250.895 e, em 2008, registrou outro péssimo desempenho, atingindo US\$ -2.702.382.972, número que piorou até o ano de 2012, em que atingiu seu pior desempenho, com US\$ -5.787.429.377 (variação negativa entre 2008 até 2012 de 114,16%). Diante do cenário descrito, o IA surgiu como a arma

do governo ao que estavam sendo anos sem uma política específica para o setor, ocorrendo apenas o fortalecimento da indústria local por estímulo da demanda e proteção da indústria nacional de acordo com os entrevistados.

Após terem sido demonstradas as semelhanças do IA e o contexto em que foi criado, deve se destacar os aspectos nos quais ele difere das políticas recentes e também do antigo RAB. Esta nova medida preocupou-se não somente em melhorar os números da indústria, mas, também, em promover a capacitação de fornecedores, exigência de conteúdo local, eficiência energética e investimentos em P&D. O pesquisador da FEE considera estes requisitos como os grandes diferenciadores da medida, uma vez que, a partir destes, ocorre uma troca de mercado por tecnologia, o que, ainda segundo o mesmo, seria extremamente benéfico para o país, assim como ocorreu, similarmente, em países asiáticos. Para facilitar a atração de investimentos, a medida estipula uma cota de importação anual para as empresas com projetos de investimentos, sem acréscimo dos 30% no IPI, garantindo a competitividade de empresas que importavam veículos e a possibilidade de entrada no mercado com menores impostos. Em razão da exigência de conteúdo local, 65% de peças provenientes da indústria nacional, assim como processos manufatureiros, em sua maioria realizados localmente, não resta alternativa aos novos entrantes e às empresas aqui já estabelecidas de encontrarem fornecedores para suas demandas (no caso de novos entrantes) ou substituir importações (no caso de empresas já estabelecidas).

Para que isso seja possível é necessário, automaticamente, que seja promovida a capacitação dos fornecedores. Segundo o pesquisador da FEE, este item é muito importante para auxiliar no desenvolvimento de empresas nacionais fornecedoras de componentes e na redução de importações. Para o professor entrevistado, somente isso não será suficiente para colocar nossas empresas em condições de competição em âmbito global com outras empresas estrangeiras. Segundo ele, nossas empresas precisariam de investimentos em P&D, algo que supostamente o programa teria coberto. O governo possibilitou, no entanto, que as montadoras escolhessem dois

de três requisitos a serem cumpridos apenas (além do mínimo de etapas produtivas realizadas localmente e conteúdo local), o que resultou em todos os fabricantes optarem, exceto a General Motors, por participarem do programa de etiquetagem veicular e mensuração do consumo de combustível pelo Inmetro (Automotive Business, 2014). Isso também se deve ao fato de que com a etiquetagem, ao se atingir maiores níveis de eficiência energética, as empresas podem beneficiar-se de adicionais 2% de redução no IPI. O outro requisito escolhido é o da capacitação de fornecedores, uma vez que a obrigatoriedade de realização de processos manufatureiros/conteúdo nacional torna a capacitação de fornecedores quase mandatária para que se atenda tais exigências conforme destacado pela coordenadora executiva do Setor Automotivo.

Apresentação dos Investimentos Anteriores e Posteriores ao IA

Os investimentos na indústria automobilística revelam números crescentes próximo ao começo do RAB e também posteriormente ao lançamento do mesmo. O volume investido estabilizou-se e começou a ser reduzido, até que em 2005 iniciou-se um novo movimento de aumento de investimentos na indústria (Associação..., 2013). Apesar de algumas oscilações, os investimentos entre 2008 e 2012 mostraram crescimento, variando de US\$ 3.197.000.000 em 2008 até US\$ 5.347.000.000 em 2012 (Associação..., 2013), representando um aumento de 67,25%.

No primeiro ano após a instituição do IA – 2013 –, foram anunciados R\$ 5.900.000.000 em investimentos de fabricantes de veículos leves e pesados. Ainda não se tem consolidado todos os investimentos para o ano de 2013 mas, embora o número de investimentos para 2013 não pareça positivo em relação aos outros anos, é necessário mencionar que, em virtude do IA, os fabricantes anunciaram investimentos, entre 2013 e 2017, da ordem de

R\$ 75.800.000.000 (Associação..., 2014), entre projetos de expansão das atividades locais e aberturas de novas fábricas, assim como novas empresas inaugurando plantas no Brasil.

Dos investimentos anunciados posteriormente ao IA, estes são compostos de maneira bastante heterogênea, tanto por empresas que já possuíam fábricas no país e abrirão novas fábricas para a produção de componentes e novos veículos, ou realizarão a expansão de unidades já existentes, que é o caso de um dos investimentos de Audi e VW na planta de São José dos Pinhais no Estado do Paraná, em que serão produzidos três novos modelos, o VW Golf de sétima geração, Audi A3 e Q3. Outro exemplo é a Fiat, em que parte dos R\$ 10.000.000.000 serão investidos até 2014, voltados tanto para a expansão das instalações existentes em Betim, Minas Gerais, quanto na criação de nova planta para a produção de novos modelos (40% do investimento anunciado). Outras empresas, além de ampliarem suas operações por meio de novas fábricas e/ou expansão de unidades existentes, também irão desenvolver centros de P&D locais, como é o caso do grupo PSA (Peugeot Citroën) e, possivelmente, da Nissan (em estudo).

Apesar do IA se destacar pela quantidade de investimentos gerados, aumento da produção local de veículos, novas fábricas, novos fabricantes e novos modelos de veículos produzidos localmente, a coordenadora executiva do Setor Automotivo afirma que o IA surgiu de forma a auxiliar na decisão da empresa de se instalar no Brasil, mas que não foi o fator decisivo para tal. Fazia-se necessário que no horizonte do planejamento estratégico da empresa já existissem planos ou intenção de instalação no país, no caso de empresas sem plantas locais. Um dos exemplos é a BMW, que já estudava se instalar no país previamente à medida, precisamente em 2011, de acordo com Norbert Reithofer, presidente do grupo BMW (Confederação...; Central..., 2011). Este ponto de vista também é compartilhado pelo executivo do setor Sérgio Habib (Online, 2014), que afirma que o IA não foi responsável por atrair novas empresas sem planta local, e que quem aqui anunciou projetos

para se instalar já tinha planos anteriores à medida. Esta constatação leva à necessidade de análise das consequências que se pode esperar do IA na indústria e no mercado, conforme será tratado a seguir.

Consequências do IA para a Indústria e o Mercado

Uma consequência do IA que já pode ser observada é a qualificação de fornecedores. Embora os dados sejam poucos, em especial para fornecedores menos importantes para os fabricantes de veículos (fato expressado pela Coordenadora Executiva do Setor Automotivo), já é possível observar os esforços e investimentos de fornecedores em ampliar suas instalações, investir em novas tecnologias (ainda que estas possam não estar disponíveis de imediato) e aumentar o índice de nacionalização, como é o caso das empresas AAM e Metalsa (Automotive Business, 2014). O grupo PSA, de acordo com German Mairano (Automotive Business, 2014), pretende aumentar na América Latina, incluso Brasil (78% das compras são de fornecedores brasileiros), o índice de nacionalização de 58% para 80% até o ano de 2018.

A qualificação dos fornecedores, exigência de processos manufatureiros executados localmente e conteúdo de peças nacionais, exercerão o maior impacto na indústria. Tais exigências demandaram a revisão de planos de construção de fábricas locais no caso de novas entrantes e não deixou as empresas que já estavam aqui estabelecidas livres de realizar investimentos, uma vez que muitas importações estão precisando ser substituídas por similares nacionais (Automotive Business, 2014). Alguns dos novos entrantes, pela exigência de conteúdo, produção local e capacitação dos fornecedores, devem acabar por modernizar a indústria ao produzirem veículos de segmentos superiores que não eram produzidos aqui anteriormente.

A coordenadora executiva do Setor Automotivo afirma que a capacitação dos fornecedores é bem-vista tanto pela indústria quanto pelo governo, mas que ela gera preocupação para o último, especificamente em relação a fornecedores da indústria que são menos importantes para as montadoras

e também possuem um porte menor. Segundo ela, estas empresas teriam menor capacidade de se desenvolver, expandir e inovar para atender às demandas das montadoras. Ainda assim, não existe medida específica para estas empresas, apenas iniciativas localizadas, principalmente relacionadas a financiamentos. Ela também afirma que fornecedores estratégicos de montadoras normalmente são empresas de grande porte, com estrutura para se capacitar, investir na operação e podem contar com o apoio das montadoras para se desenvolverem. Exemplos disso são as empresas fornecedoras AAM e Metalsa. Além destas duas empresas, existe confirmação por parte do diretor de compras do grupo PSA, German Mairano, garantindo que o fabricante francês está trabalhando junto de fornecedores para desenvolvê-los, quando é detectado um gargalo em um fornecedor importante para a empresa (Automotive Business, 2014).

O IA tem em seu nome uma forte premissa: a geração de inovação no Brasil. Como, no entanto, não é obrigatório o investimento em inovação, a maioria das montadoras habilitadas no programa optou pela etiquetagem veicular e capacitação de fornecedores. De acordo com o professor entrevistado, o avanço nesse sentido deve ser muito pequeno pela não exigência de linhas de pesquisa com universidades, por exemplo, e o curto tempo da medida (2013 a 2017), que pouco possibilita em termos de pesquisa e geração de inovação. Tanto o professor quanto a coordenadora executiva do Setor Automotivo, consideram que o setor se beneficiaria mais com um programa com maior duração. Uma continuação do IA já é levantada pela Anfavea, ainda visando a proteger o produto nacional, até que os limitadores de competitividade da indústria brasileira sejam sanados, estendendo até 2025 ou mesmo 2030, como sugere o presidente de tal associação, Luiz MoanYabiku Jr. (Kutney, 2013).

O IA, ao estimular investimentos dos fabricantes, acaba por ampliar a quantidade e as diversidades dos veículos aqui produzidos. Exemplo disso é o anúncio de novos modelos que serão produzidos localmente, tanto por novos entrantes quanto por fabricantes já estabelecidos. Um fato expressado pelo

professor entrevistado é que nossos carros não são mais atraentes aos olhos do mercado global. A cada ano as exportações são reduzidas e menos países recebem automóveis fabricados localmente. Com o anúncio da produção de modelos como os Audi A3/Q3 e sua versão simplificada (VW Golf), BMW séries 1/X1, 3/X3, Mini e Mercedes classe C e GLA, é de se esperar que estes sejam os veículos com maior potencial de serem exportados para outros países, uma vez que estes são veículos globais presentes em todos os cinco continentes. Outros veículos globais também serão fabricados aqui por outras montadoras, como Mitsubishi, Fiat/Chrysler e Jaguar/Land Rover. Com este aumento de veículos globais produzidos no Brasil, é possível prever veículos mais atraentes aos olhos do mercado global, melhorando as exportações e, conseqüentemente, a balança comercial, tanto do setor de veículos quanto de autopeças em razão da exigência de conteúdo local.

Quando abordados os segmentos inferiores, observa-se outro tipo de veículos que serão produzidos no Brasil. São veículos de baixo custo, muitos projetados e fabricados em outros países por empresas chinesas. Por serem fabricantes de menor expressividade no cenário global, estão muito restritos ao mercado interno chinês e buscam expandir suas operações para países com mercados menos exigentes, como de países emergentes, tais como o Brasil. Estes veículos possuem menor atratividade para o mercado global. Ainda assim, a exigência de conteúdo local fez com que empresas como a Chery e JAC revissem seus planos de forma a aumentar a utilização de peças de fornecedores instalados no Brasil, também trazendo benefícios para a indústria brasileira (Automotive Business, 2014).

No campo mercadológico, o IA provocou uma forte alteração na situação dos modelos importados de luxo que estavam em desvantagem desde o aumento do IPI. Nos veículos de valores mais elevados as cotas tiveram um impacto bastante significativo. Como nesta faixa de mercado os volumes de vendas são menores, as cotas sem o IPI majorado acabam por cobrir uma maior parte da operação dos fabricantes. Esta situação, aliada a uma melhor condição de absorver os custos (maiores margens de lucro), em razão do IPI

elevado, contribuíram para que o ano de 2013 registrasse um aumento de vendas, em relação a 2012, para BMW, Land Rover e Mercedes-Benz da ordem de 59%, 30% e 25% respectivamente (Barbosa, 2014).

Como é possível averiguar com os dados apresentados, o programa IA já é responsável por diversas transformações tanto na indústria quanto no mercado, assim como muitas outras mudanças que devem se evidenciar no longo prazo. Diante desta análise, o foco recai ao recorte regional no Estado do Rio Grande do Sul.

Investimentos Habilitados ao IA Identificados no Mercado Gaúcho

O Rio Grande do Sul é um Estado com tradição no setor automotivo de veículos pesados. Nos últimos anos, essa indústria vem recebendo elevados investimentos por ser considerada geograficamente estratégica em virtude do Mercosul (Ruffoni, 1999). O Estado é o quarto maior polo industrial do Brasil, tendo apenas três fabricantes habilitadas como Produtoras no IA: Agrale, General Motors e International Caminhões (Ministério..., 2013b). A Foton Aumark foi habilitada como investidora e começará sua produção em 2015 (Redação AB, 2013a).

A Agrale, que possui fábrica em Caxias do Sul, recebeu a habilitação ao IA como produtora e ganhou uma cota de importação de até 400 unidades mensais isentas do IPI majorado, mas, ao menos por enquanto, toda sua linha é fabricada localmente (Oriente Motors, 2013). A empresa pretende investir no Estado do Espírito Santo, na cidade de São Mateus, em parceria com a Marcopolo (Usinagem Brasil, 2013). Segundo a assessoria de imprensa da empresa, “Por enquanto o que existe é especulação, mas seria o caminho natural de dois parceiros” (Usinagem Brasil, 2013). A General Motors possui uma planta industrial em solo gaúcho, mas planeja investir cerca de 2,5

milhões na planta industrial em São José dos Campos, Estado de São Paulo. Essa planta pode receber a linha de produção do novo modelo popular da montadora (O Vale, 2014).

A International Caminhões, marca de veículos comerciais do grupo norte-americano Navistar, inaugurou a sua própria linha de montagem no mesmo complexo industrial onde está localizada a planta da MWM, divisão de motores do grupo (Alerigi Jr., 2013). Com investimento de 30 milhões de reais, a nova unidade fica localizada na cidade de Canoas, e inicia suas atividades com apenas um turno que emprega 150 pessoas, sendo 100 novos postos de trabalho e 50 que já trabalhavam na linha de motores (Machado, 2012). A fábrica da International Caminhões tem capacidade para produzir cinco mil caminhões por ano em três turnos. Os caminhões, fabricados pela empresa para o mercado brasileiro, contam com o pesado 9800i e o semipezado Durastar (Franco, 2013). “A parceria que mantemos com fornecedores garantiu índice de nacionalização acima de 65% nos dois produtos”, afirma o presidente da International Caminhões, Guilherme Ebeling (Reis, 2013). A operação sólida, que já era desenvolvida pela empresa junto a Agrale, permitiu imediato atendimento aos requisitos do IA, com o desenvolvimento e manutenção de parcerias com fornecedores locais (Redação AB, 2013a).

O Rio Grande do Sul ganhou a disputa com o Rio de Janeiro pela futura fábrica de caminhões Foton Aumark, que contará com 350 milhões de reais de investimento inicial no Estado (Ogiliari, 2013). Segundo a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI) (Secretaria..., 2014), a instalação da fábrica será no município de Guaíba, onde o governo do Estado fez a transferência de um terreno no tamanho de cem hectares para a construção que seria iniciada no ano de 2015. A Foton Aumark poderá importar, segundo a cota do IA, até 8 mil caminhões por ano entre 2013 e 2015. Segundo a Prefeitura de Guaíba (2013), a unidade fabril tem projeção para produzir 21 mil caminhões por ano. Segundo publicação da Zero Hora (2013), após 2018 a produção poderá chegar a 50 mil caminhões por ano. A planta atenderá o mercado interno brasileiro e exportações para a América

do Sul e África. O presidente da Foton Aumark, Luiz Carlos Mendonça de Barros, revela para a Redação AB (2013a): “Entramos em uma nova etapa: a partir de agora poderemos comercializar os caminhões e montar a rede de concessionárias da marca. Já temos caminhões atravessando o oceano. Eles devem desembarcar no Brasil até o fim do ano. A partir da Foton, o Rio Grande do Sul se tornará um polo de atração de investimentos chineses.” Os investimentos anunciados pelas empresas terão reflexos positivos para a economia das cidades onde estão localizadas essas empresas e para o Estado. Uma síntese destes investimentos é apresentada no Quadro 2. A partir da percepção dos novos investimentos no mercado gaúcho, foram identificadas as motivações que levaram essas empresas a realizar investimentos no Rio Grande do Sul, como será apresentado a seguir.

Quadro 2 – Síntese dos investimentos no mercado gaúcho

Empresas habilitadas ao Inovar-Auto	Investimentos	Geração de Postos de trabalho
Foton Aumark	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 350 milhões de reais na construção da fábrica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inicialmente gerará 300 empregos diretos e mais 1.200 indiretos.
International Caminhões	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 30 milhões de reais na expansão da planta industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • 150 novos empregos (não foram especificados em diretos e indiretos).

Fonte: Autores com dados da pesquisa.

Motivações para a Realização de Investimentos no Mercado Gaúcho

Um dos primeiros motivos para a internacionalização da Foton Aumark, segundo o diretor da mesma, foi o tamanho do mercado existente no Brasil para caminhões, colocando o país em uma posição de terceiro ou quarto lugar em importância no mercado mundial. Esta motivação também foi destacada pela Coordenadora Executiva do Setor Automotivo. Assim, a escolha do Brasil é o primeiro passo das empresas; em segundo lugar é a

decisão por qual Estado em que será mais vantajoso começar uma operação. O diretor da Foton Aumark explica que a escolha da empresa pelo Rio Grande do Sul ocorreu por sua característica de ser um Estado caminhoneiro e por já ser um forte representante do segmento de veículos pesados dentro do Brasil. Outra motivação apontada pelo entrevistado são os programas de atração de investimentos promovidos pelo governo estadual. A coordenadora executiva do Setor Automotivo destaca que grandes empresas se balizam muito pelos tipos de incentivos oferecidos por Estado e descreve alguns do Rio Grande do Sul: a entrada pela Sala do Investidor, local organizado para receber a empresa interessada em investir e proporcionar acesso a todas as ferramentas que ela necessita; caso a empresa necessite de um incentivo financeiro, terá a participação de bancos; se ela precisa de um incentivo fiscal, terá a presença da Secretaria da Fazenda, e acontece da mesma forma com órgãos regulamentadores ambientais, caso precise de conhecimento em licenciamentos. Isso tudo auxilia a empresa à não desperdiçar tempo na hora de se instalar. Conforme dados publicados pela SDPI (Secretaria..., 2011), a Sala do Investidor é um modelo de atendimento físico e virtual às empresas, com o objetivo de coordenar as ações de investimento e integrar os agentes do Sistema, a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), o Badesul e o BRDE, com as demais secretarias, prefeituras e agentes do governo federal (Secretaria..., 2011).

A coordenadora executiva do Setor Automotivo aponta outras importantes motivações para as empresas se instalarem no mercado gaúcho, como a mão de obra qualificada que ainda é um fator que faz o Estado chamar a atenção das empresas e, também, o seu posicionamento em relação às poucas greves de funcionários, diferentes de outros Estados. A cadeia de suprimentos formada e pronta para atender na região metropolitana e na serra gaúcha facilita a operação de novas empresas. Ela destaca ainda os subsídios do governo estadual e das Prefeituras com a doação de terrenos prontos para

a construção de um novo projeto. Outra questão fundamental, de acordo com ela, é a localização do Rio Grande do Sul, vista pelas empresas como uma porta para o Mercosul.

O diretor da Foton Aumark expõe uma terceira motivação para a escolha do mercado gaúcho em oposição ao mercado carioca, que também estava na disputa pela Foton Aumark: “É a terceira e menor, mas não deixa de ter certa importância, é o fato de eu ser gaúcho e morar aqui [...]”. Ele estimulou a aproximação da empresa com o governo do estado do Rio Grande do Sul e depois do acerto feito em relação ao terreno de Guaíba, a empresa tomou a sua decisão e ele acabou conquistando a posição de diretor.

O Quadro 3 contém a síntese realizada com as motivações para investimentos no Rio Grande do Sul. Após a apresentação dos benefícios do programa, a identificação dos novos investimentos no mercado gaúcho e a revelação das motivações para esta realização, foi feita uma breve análise do potencial impacto dos investimentos do IA no mercado do Rio Grande do Sul.

Quadro 3 – Síntese das motivações para realizar investimentos no Rio Grande do Sul

Motivações para realizar investimentos no Rio Grande do Sul
<ul style="list-style-type: none"> • Tamanho do mercado brasileiro a ser explorado por novas montadoras • Estado ser um forte representante do segmento de caminhões dentro do Brasil • Programas de atração de investimentos promovidos pelo governo estadual • Subsídios de terrenos • Cadeia de suprimentos estruturada • Localização geográfica do Estado do Rio Grande do Sul • Mão de obra qualificada • Poucas greves de funcionários • Sala do Investidor

Fonte: Autores a partir dos dados da pesquisa.

Potenciais Impactos dos Investimentos do IA no Rio Grande do Sul

O IA já apresenta impacto com relação aos investimentos da cadeia produtiva. Uma mudança significativa foi apresentada pelo acordo de cooperação entre o MDIC e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para formação do Projeto de Encadeamento Produtivo da Cadeia Automotiva. O projeto visa, segundo o MDIC (Ministério..., 2014), a inserção das micros, pequenas e médias empresas na cadeia de valor automotiva com diversos cursos de qualificação provenientes do Sebrae. A unidade da GM localizada em Gravataí está participando desse projeto.

Segundo a coordenadora executiva do Setor Automotivo, um dos impactos está relacionado à mudança nos projetos das empresas interessadas em investir no mercado gaúcho; exemplifica isso com o caso da Foton Aumark, que estava com um projeto pronto para começar uma operação de importação e exportação de produtos desmontados (CKD) e, com a entrada do IA, teve que alterar toda a sua operação. Na visão do diretor da Foton Aumark, foi fundamental a habilitação no IA para conseguir competir com empresas já instaladas no Brasil. A empresa terá de ter etapas fabris na sua planta em Guaíba, além de trocar fornecedores chineses por fornecedores localizados no Brasil. O Estado contará com investimentos por parte da Foton Aumark que está procurando fornecedores de peças em Guaíba, em Caxias do Sul e em Gravataí para fazerem parte de sua cadeia produtiva. Além disso, ocorrerá a criação de mais de 300 empregos diretos e mais de 1.200 indiretos pela montadora (Zero Hora, 2013).

Para a coordenadora executiva do Setor Automotivo, a atração de investimentos tem um reflexo muito positivo na geração de renda, de novas vagas de trabalho, maior geração de ICMS e também um impacto positivo para a cadeia de suprimentos, mesmo que a mensuração deste reflexo ainda

não seja possível de ser realizada. Para ela, o maior beneficiário do Programa será o consumidor final, que contará com a qualidade, segurança e melhorias na eficiência energética de seus veículos.

O Programa não conta apenas com impactos gerados no mercado interno, mas também no mercado internacional, e está gerando discussões a respeito de ser um programa protecionista. A União Europeia entrou com um processo na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra as políticas adotadas pelo Brasil em relação à taxa de 30% de IPI para quem não está habilitado ao Programa (Redação AB, 2013b). Segundo a secretária de Desenvolvimento da Produção do MDIC, Heloisa Menezes, esse processo não afeta em nada a aplicação do Programa (Kutney, 2014). Mesmo havendo essas discussões de políticas externas, para o mercado interno gaúcho o impacto do IA tem se mostrado positivo. A síntese do impacto dos investimentos identificados no mercado do Rio Grande do Sul é apresentada no Quadro 4.

Quadro 4 – Síntese do impacto dos investimentos do IA no Rio Grande do Sul

Impactos do Inovar-Auto no Rio Grande do Sul
<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Encadeamento Produtivo da Cadeia Automotiva • Mudança nos projetos de atuação das empresas automotivas • Geração de novas vagas de empregos e de renda • Reflexo positivo para a cadeia de suprimentos • Maior geração de ICMS • O consumidor final contará com um aumento na qualidade dos veículos

Fonte: Autores com dados da pesquisa.

Considerações Finais

Apesar do pouco tempo transcorrido desde o seu lançamento, já é possível notar potencial de impactos do IA nessa indústria no Brasil e, especificamente, no Rio Grande do Sul. Embora o tempo de existência do

programa, em relação a sua duração prevista e o impacto que este gerará, possam tornar uma análise do mesmo, neste momento, algo precoce, foi possível revelar algumas mudanças que este está implicando no direcionamento deste setor e também vislumbrar onde a indústria poderá estar daqui a alguns anos.

O IA surgiu após um hiato de quase um ano do anúncio de uma medida temporária para problemas permanentes, de viés protecionista, da indústria nacional. Tratava-se de uma medida que diferia de outros programas, principalmente na abordagem do governo para com desafios enfrentados em todo o país e em diversos setores, ao ter uma duração prevista de 5 anos e uma transformação na indústria como um todo que repercutirá muitos anos após o seu findar.

O governo brasileiro viu no IA uma maneira de reverter uma situação que se observa em outras indústrias: o aumento de participação de produtos importados. Houve ainda a oportunidade de, pela primeira vez nos anos recentes, reconhecer e dar um passo contra a perda gradativa de competitividade da produção local, e estimular a indústria automotiva e a economia com elevados investimentos dos fabricantes.

Embora a ideia de que é desejável o crescimento de um país baseado em setores intensivo em tecnologia como forma de aumentar a competitividade já esteja fortemente consolidada no ambiente econômico (Ferreira, 2005), cabe refletir sobre a capacidade do IA de realmente gerar inovação e desenvolvimento tecnológico no Brasil, ou de apenas servir como forma de expansão de um setor industrial sem que haja a relação direta e efetiva da promoção de inovações no Brasil.

Cabe destacar a inovatividade do IA com relação à exigência de conteúdo local. Esta prática serviu de apoio para a consolidação do setor de óleo e gás no Brasil nas últimas décadas (Freire; Morano; Ferreira, 2014), e

o emprego desta exigência no setor automotivo representa uma oportunidade de desenvolvimento consolidado do setor com o estímulo aos elos à montante da cadeia de suprimentos das montadoras.

Um ponto importante do programa, que sinalizou um planejamento de médio a longo prazo, assim como uma preocupação com a competitividade e não somente números da indústria, foram os requisitos contidos no IA para que a empresa tenha direito a cotas de importação sem IPI majorado. A existência desses requisitos de investimentos em P&D, capacitação de fornecedores, etapas manufatureiras aqui feitas e origem local do conteúdo fornecido para fabricação, levará à maior capacitação e modernização de diversas empresas instaladas no país. Seria ingênuo acreditar que em apenas cinco anos, e sem maiores incentivos ao desenvolvimento de parcerias entre empresas com unidades geradoras de conhecimento, como as universidades, se teria um forte avanço na área de P&D; tanto isso não era esperado que este requisito não é mandatório, ao contrário do requisito de processos produtivos realizados localmente.

O programa provavelmente trará benefícios também ao consumidor no longo prazo. Embora 2012 tenha sido um ano protecionista, em que a competitividade dos importados fora reduzida, o IA possibilitou que as empresas que dependem das importações retomassem suas antigas condições de competir com a indústria nacional em 2013. O maior benefício, porém, se dará mais próximo do final do programa, quando as empresas com novas fábricas no Brasil já estarão operantes, oferecendo novos modelos fabricados localmente, tanto nas camadas inferiores, por intermédio das chinesas, quanto nas superiores, com as europeias, principalmente. Com estas fábricas estes fabricantes vão poder competir igualmente com montadoras que já estavam instaladas no Brasil, aumentando a competitividade do mercado à medida que tais empresas consolidem sua posição na área. Ao final da década de 90 e início de 2000, existiu similar ocorrência com fabricantes japoneses e franceses que, hoje em dia, são *players* significativos do mercado e indústria nacional.

Pode-se, então, afirmar que o IA tem potencial para ser benéfico para a indústria automotiva nacional ao efetivamente estabelecer índices de etapas e de nacionalização de veículos aqui produzidos, assegurando que se utilizem fornecedores locais. Isto gerará melhores condições de competição para a cadeia produtiva da indústria automotiva como um todo, assim como assegurará que o que aqui será produzido para cá gerará riqueza. É necessário compreender, no entanto, que a contínua proteção não será a solução para se ter uma indústria forte e expressiva. Se faz necessária uma ação do governo para que as empresas locais possam ser mais competitivas em âmbito global, resolvendo gargalos de infraestrutura, elevadas cargas tributárias e baixa diferenciação dos produtos existentes no país. Para o último problema apontado é pertinente a criação de um programa exclusivamente para alavancar a geração de tecnologia e inovação no país, aumentando a quantidade de P&D existente no país.

No que diz respeito à análise regional, o estudo identificou a baixa atratividade do Rio Grande do Sul ante os investimentos anunciados no país em decorrência do IA. Embora o Estado se posicione com destaque na indústria de veículos pesados no Brasil, apenas duas empresas farão investimentos nesta região. Apesar disto, há uma perspectiva de resultados a longo prazo pelo adensamento da cadeia de suprimentos das empresas que aqui irão investir, bem como por meio do desenvolvimento de fornecedores de empresas localizadas em outros Estados. Estudos futuros são necessários para o acompanhamento da execução desta política, bem como a mensuração de seus resultados.

Referências

AKASHI, Alexandre. Inovar-Auto trará benefícios ao consumidor. *Abal: Rev. Aluauto*, 2012.

ALERIGI JR., Alberto. International inaugura fábrica de caminhões no Brasil. São Paulo: *Rev. Exame*, 11 jun. 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anfavea. *Anuário da indústria automobilística brasileira*. Brazilian automotive industry yearbook. São Paulo, 2011.

ANO, Fábio Hideki. *As estratégias das indústrias automobilísticas brasileiras diante da formação da Alca*. 2002. 138 f. Monografia (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração, FGV, São Paulo, 2002.

ARBIX, Glauco. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. *Tempo Social*, São Paulo: USP, v. 22, n. 2, 2010.

AUTOMOTIVE BUSINESS: Sinal verde para o inovar-auto. São Paulo: Automotive Business, fev. 2014. Bimestral.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES. Congresso da Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotivos, 21., 2011.

BARBOSA, Daniela. *As montadoras que se deram bem e as que se deram mal em 2013*.

Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/as-montadoras-que-se-deram-bem-e-as-que-se-deram-mal-em-2013#17>>. Acesso em: 18 maio 2014.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *Metodologia científica: um guia para a iniciação científica*. 2. ed. São Paulo: Makron Books. 2000. 122 p.

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, p. 55-64, 2002.

BRASIL. Decreto nº 7819, de 3 de outubro de 2012. Regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica. *Diário Oficial da União*. Brasília, 3 outubro 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, aug. 2012.

CIVITA, Victor. Na hora certa, quatro rodas. *Revista Quatro Rodas*, São Paulo: Abril, n. 1, p. 6, ago. 1960.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS, CNM; CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, CUT. *BMW diz que estuda instalação de fábrica no Brasil*. 13 maio 2011. Disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br/conteudo/bmw-diz-que-estuda-instalacao-de-fabrica-no-brasil>>. Acesso em: 18 maio 2014.

COELHO, A. L. C. O quinto ciclo da guerra fiscal e a nova indústria automobilística brasileira. *Revista do Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 14, n. 26, 2012.

ERBER, Fabio S.; CASSIOLATO, José Eduardo. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr. 1997. Trimestral.

FERREIRA, P. C. Sobre a inexistente relação entre política industrial e comércio exterior. *Economia Aplicada*, v. 9, n. 4, p. 523-541, out./dez. 2005.

FORD. *Nossa história*. Disponível em: <<http://www.ford.com.br/caminhoes/Nossa-Historia.aspx>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FRANCO, Camila. Setor automotivo é aposta de gaúchos para elevar parcela no PIB. *Rev. Automotive Business*, 30 ago. 2013.

FREIRE, I. J.; MORANO, C. A. R; FERREIRA, M. L. R. Importância do conteúdo local, voltado para o segmento de petróleo e gás no cenário nacional. *REUCP*, v. 8, n. 2, p. 83-91, 2014.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GENERAL MOTORS. GM. Sobre a GM. Disponível em: <<http://www.chevrolet.com.br/universo-chevrolet/sobre-a-gm/a-companhia.html>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

KUPFER, D. Política industrial. *Econômica*, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

KUTNEY, Pedro. Inovar-Auto 2 já está em gestação na Anfavea. *Rev. Automotive Business*, 18 maio 2014.

_____. OMC em nada afeta o Inovar-Auto, diz secretária do MDIC. *Rev. Automotive Business*, 14 fev. 2013.

LAMONICA, Marcos Tostes; FEIJÓ, Carmen Aparecida de. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. *Rev. Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 1, mar. 2011.

MACHADO, Ana Paula. Navistar vai produzir caminhões em Canoas sem a parceira Agrale. *Ig Economia*, 7 nov. 2012.

MARTINS, Gustavo Muller. *Competitividade da cadeia automotiva do Rio Grande do Sul: uma análise da capacidade de fornecimento dos fabricantes de auto peças*. 1999. 131f. Dissertação (Pós-Graduação em Administração) – Faculdade de Administração, UFRGS, Porto Alegre, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. MDIC. *Pimentel assina convênios para fortalecer setor de autopeças*. 11 fev. 2014.

_____. *Para Pimentel, momento histórico favorece foco na competitividade nacional*. 11 dez. 2013a.

_____. *Inovar-Auto completa um mês com mais de 30 empresas habilitadas*. 7 fev. 2013b.

MOURA, Marcelo. Consultores analisam o Inovar-Auto. *Car and Drive*, 8 out. 2013.

O VALE. *GM avalia São José como polo de fabricação de novo modelo popular*. 22 mar. 2014.

OGILIARI, Elder. Foton Aumark vai montar caminhões em Guaíba (RS). *Rev. Exame*, São Paulo, 31 ago. 2013.

OLIVEIRA JUNIOR, Moacir de Miranda. *Multinacionais brasileiras*. Porto Alegre: Bookman, 2010. 358 p.

ONLINE, Paraná. *Inovar-Auto trava investimento, diz presidente da JAC*. 18 maio 2014.

ORIENTE MOTORS. *Agrale e Chery: mais duas habilitadas ao Inovar-Auto*. 2013.

PINHEIRO, I. A. MOTTA, P. C. D. O Regime Automotivo Brasileiro (RAB) como instrumento de modernização tecnológica do Parque Industrial Nacional – análise crítica. *Abepro*, Rio de Janeiro, 2001.

PREFEITURA DE GUAÍBA. *Maior empresa de caminhões da China se instala em Guaíba*. 2012.

QUEIROZ, Sérgio. Obstáculos ao investimento em P&D de empresas estrangeiras no Brasil. *Rev. USP*, São Paulo, n. 89, maio 2011.

REDAÇÃO AB. Foton é habilitada no Inovar-Auto. *Rev. Automotiva Business*. 28 nov. 2013a.

_____. *Queixa da União Europeia contra o Brasil na OMC mira o Inovar-Auto*. *Rev. Automotiva Business*, 19 dez. 2013b.

REIS, Sueli. Iveco investirá 350 milhões no Brasil até 2014. *Rev. Automotiva Business*, 2013.

RODRIG, D. *Industrial Policy for the twenty-first century*. 2004. Paper prepared for Unido. Disponível em: <www.ksg.harvard.edu/rodrig/>. Acesso em: 7 jul. 2015.

RUFFONI, Janaína Passuello et al. *Demandas tecnológicas da cadeia automotiva do Rio Grande do Sul*. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (Anpad), v. 23, 1999.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO. SDPI. *Foton e Governo assinam contrato de venda de terreno de Guaíba*. 2014.

_____. *Sala do investidor*. 2011.

SILVA, Fabio Veloso Vicente da. *Análise das estratégias competitivas na indústria automobilística*. 2007. 118 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2007.

SINDIPEÇAS: desempenho do setor de autopeças. São Paulo: Sindipeças, abr. 2013.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, abr./jun. 2006.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Texto para discussão, n. 421, Ipea, 1996.

USINAGEM BRASIL. *Agrale avalia fábrica no ES, ao lado da Marcopolo*. 2013.

VIEIRA, Aquiles. *Importações – práticas, rotinas e procedimentos*. São Paulo: Adaneiras, 2006. 228 p.

ZERO HORA. *Foton Aumark quer ao menos cinco sistemistas em Guaíba*. Porto Alegre, 2013.

Recebido em: 20/7/2014

Acceto em: 23/7/2015