

# FORJANDO A POLÍTICA AUTOMOTIVA BRASILEIRA: INCUMBENTES E DESAFIANTES NA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA INOVAR-AUTO<sup>1</sup>

## FORGING BRAZILIAN AUTOMOTIVE POLICY: INCUMBENTS AND CHALLENGERS IN THE CONSTRUCTION OF THE INOVAR-AUTO PROGRAM

Raphael Jonathas da Costa Lima\*

Rafael Carvalho dos Santos\*\*

### Introdução

Política industrial brasileira encerrada em 2017, o programa Inovar-Auto atualizou as discussões sobre os rumos da indústria automotiva no país, incluindo um profícuo debate sobre o futuro da mobilidade e a aceleração do processo de eletrificação de veículos em substituição aos motores a combustão interna, o que não se trata de uma mudança das mais simples em se tratando de uma indústria complexa e responsável por gerar algo em

torno de 8 milhões de empregos diretos no mundo. O aumento da oferta de modelos elétricos vem acompanhado das crescentes restrições legais que os países estão impondo aos motores a explosão – caso notório da China –, mas a tendência é que esses tenham uma longa sobrevida e ainda evoluam bastante, se tornando mais limpos e eficientes, até porque para algumas aplicações, como o transporte de cargas e de longas distâncias, continua complexa a substituição dos motores a gasolina, etanol ou álcool.

\* Universidade Federal Fluminense (UFF), Programa de Pós-Graduação em Administração, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Niterói, RJ, Brasil. E-mail: [raphaeljonathas@id.uff.br](mailto:raphaeljonathas@id.uff.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9702-0515>.

\*\* Universidade Federal Fluminense (UFF), Programa de Pós-Graduação em Administração, Niterói, RJ, Brasil. E-mail: [rafaelcbiga@gmail.com](mailto:rafaelcbiga@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4382-4638>.

1. Agradecimentos: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).



Tomando por base o futuro que se desenha para o setor automotivo, a proposta deste artigo é descrever o programa Inovar-Auto, instituído em abril de 2012 pelo governo federal, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a eficiência energética e a qualidade dos veículos e das autopeças. Nesse contexto, além de buscar incrementar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e engenharia por meio de metas mínimas, o programa visava a melhoria da qualidade dos veículos fabricados no país, em termos de eficiência energética e segurança veicular. Classificado como uma política industrial protecionista pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o Inovar-Auto se caracterizou pelo empenho do governo brasileiro em ampliar a nacionalização de componentes automotivos, contrastando com o movimento cada vez maior de fragmentação da produção a nível global. E seu encerramento foi seguido da elaboração de uma nova política para o setor – o Programa Rota 2030 –, que começou a vigorar oficialmente em julho de 2018.

O artigo procurará interpretar a constituição do Inovar-Auto à luz de uma abordagem associada à sociologia dos mercados, dando prosseguimento a discussões empreendidas com o propósito de demarcar as estratégias dos chamados grupos automotivos em atuação no Brasil, visando “controlar os mercados usando seu tamanho, sua tecnologia e seu acesso ao governo para promover uma hierarquia entre incumbentes e desafiantes” (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012, p. 485). Em outros termos, conforme Pardi (2016), o esforço empenhado visa a mostrar como políticas industriais são feitas sob medida, para proteger interesses específicos. A hipótese lançada, portanto, sugere que o Inovar-Auto e mesmo o Rota 2030 re-

sultaram de pressões e *lobbies* das corporações instaladas no Brasil há mais tempo, isto é, as *first comers* e as *latecomers* do setor automotivo. As montadoras instaladas no Brasil se dividiriam em três grupos, segundo o ciclo de execução dos seus investimentos originais: as *first comers*, instaladas até a década de 1970; as *latecomers*, implantadas entre a segunda metade da década de 1990 e o final dos anos 2000; e as *newcomers*, que são as mais recentes, isto é, instaladas após a entrada em vigor do Inovar-Auto (PASCOAL et al., 2017).

Adotar-se-á, neste artigo, uma perspectiva inclinada a interpretar as variações no comportamento econômico à luz dos processos sociais que o constituem, conforme a abordagem formulada por Fligstein (1990; 2001). O comportamento econômico se orientaria além do que tangenciam as leis econômicas voltadas para a busca por eficiência, à medida que há processos sociais capazes de elucidar as inúmeras variações, estratégias e escolhas das corporações (DOBBIN; BAUM, 2000; FLIGSTEIN, 1990). O comportamento econômico em questão é o comportamento das organizações, influenciado, nas palavras de Dobbin e Baum (2000), por choques ambientais e estruturas que resultam notadamente de dois processos sociais em específico: a imitação e as disputas pelo poder.

A discussão, a seguir, visa a explorar a construção de um mercado ou estrutura social estável à luz da configuração de uma política industrial voltada ao favorecimento de certos grupos hegemônicos do setor automotivo. Experimento parecido foi empreendido por Fligstein (1990) ao descrever as transformações nas grandes corporações norte-americanas como resultantes das mudanças nas estratégias das firmas e nas estruturas que são os seus campos organiza-

cionais. Nesse sentido, será preciso: apresentar a trajetória dessas corporações no Brasil; caracterizar as variadas políticas industriais constituídas para o setor, elaboradas ao menos desde a década de 1950; e, como objetivo central, pontuar que o Inovar-Auto foi uma política capturada pelo próprio setor como forma de assegurar uma reserva de mercado.

Esta pesquisa se classifica como exploratória (GIL, 2002; CRESWELL; PLANO CLARK, 2007; GERHARDT; SILVEIRA, 2009), uma vez que busca proporcionar melhor familiaridade com o problema de pesquisa a fim de evidenciá-lo, tornando-o mais explícito, o que possibilita a construção de hipóteses. Desta forma, este estudo inicia-se com a leitura bibliográfica de autores que tratam das diversas políticas industriais brasileiras voltadas para o setor automotivo. A fim de entender mais sobre o Inovar-Auto e a perspectiva de continuidade do apoio ao setor nos próximos anos, foi realizada pesquisa documental em 56 publicações do jornal *Valor Econômico*, selecionadas com o recorte de 19 de abril de 2017 a 26 de dezembro de 2017. Todas as notícias do desse jornal continham os termos

“Inovar-Auto” ou “Rota 2030” e, apesar de não serem fontes neutras de informação, foram consideradas neste estudo pela atualidade do tema e pelo volume de publicações encontradas. As matérias foram organizadas em ordem cronológica, codificadas e analisadas com o auxílio do software de análise qualitativa, Nvivo.

De acordo com Guizzo et al. (2003), a partir da década de 1980, em função do crescente desenvolvimento e interesse por pesquisas qualitativas, uma nova geração de programas computacionais para análises qualitativas começou a ser produzida. Desde então, o uso de softwares em investigações científicas de cunho qualitativo vem aumentando. Assim, uma das maiores vantagens do Nvivo é sua capacidade para operar e agrupar uma diversidade de dados que tenham algo em comum. Os dados podem ser do tipo: diário de campo, transcrições, documentos copiados, observações, entrevistas, análise de documento, revisão de literatura, etc. Para o autor, o software substituiu o tradicional método de operacionalização da análise qualitativa que utilizava recursos como tesoura, cola e/ou canetas coloridas.

Figura 1 – Quadro de "nós" do NVivo

Nós			
	Nome	Fontes	Referências
	Metas e Perspectivas do Rota 2030	30	77
	Inovar Auto como modelo protencionista	16	30
	Decisão da OMC em relação ao Inovar Auto	14	23
	Prazos para o Novo Regime rota 2030	13	16
	Tributações do Inovar Auto	9	14
	Rota 2030 como regime de Longo Prazo	9	12
	Argumentos contrários ao Rota 2030	9	22
	Lobby e interesse das montadoras no Rota 203	9	14
	Aposta na eletricidade como novo combustível	7	8
	Inovar auto prejudicial a indústria de autopeças	7	12
	Atração de investidores via Regime Automotivo	6	6
	Impasses no governo brasileiro para o lançamento	5	8
	Renova Bio	3	8

Fonte: Elaborado pelos autores

Após a organização dos códigos (nós), foi realizada a releitura dos trechos selecionados a fim de se entender a dinâmica da implantação do novo regime automotivo brasileiro e embasar as discussões das próximas seções. De forma complementar, foram analisadas matérias publicadas em publicações como o jornal *O Globo* e a revista *Quatro Rodas*, além de mobilizados dados de investimento, produção, licenciamento e emplacamento de veículos disponíveis em bases como a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA) e a Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (Fenabrave).

### 1. A trajetória das Corporações Automotivas no Brasil e as políticas industriais para o setor

Uma montadora produz automóveis a partir de peças e componentes originais produzidos por fabricantes, igualmente relevantes, em termos de dimensão global, os chamados *Original Equipment Manufacturers (OEMs)*. A título de exemplo, a Volkswagen monta automóveis e recorre a componentes fabricados pela Bosch (como a bateria), mas o produto não chega ao consumidor necessariamente com o selo da empresa que o fabricou e sim com o nome da marca que finalizou o produto. Assim, carros, ônibus, caminhões, etc. nada mais são que um somatório de peças, componentes e tecnologias produzidos por outros fabricantes, e unificados em um novo e original equipamento.

A trajetória das corporações automotivas no Brasil iniciou-se em 1925, quando a Ford inaugurou um escritório e uma linha de produção em Recife (PE), e a Companhia

Geral de Motores S.A. (nome posteriormente modificado para General Motors do Brasil S.A.) instalou uma primeira linha de montagem no bairro do Ipiranga, em São Paulo (SP). A primeira iniciativa com contornos de política industrial foi o Plano SALTE de 1948, durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra; em seguida, houve a implantação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), iniciativa de Getúlio Vargas, em 1951, acompanhada da proibição da importação de autopeças, a fim de estimular a indústria nacional; por fim, a instalação da Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, em 1952 (ANFAVEA, 2021). Presença tão remota desse segmento no país, levou as autoridades políticas a relacionar o fortalecimento da indústria automotiva ao próprio processo de industrialização nacional. Com a política de substituição de importações, a expectativa era fortalecer o mercado interno, ampliar a capacidade produtiva e a complexidade da produção para assim tornar possível um incremento das exportações de veículos (ARBIX, 1996).

Com o início das operações da Volkswagen do Brasil LTDA, no bairro do Ipiranga, em 1953, iniciava-se a presença das *first comers* (VW, Ford e GM) no Brasil, consolidada com a inauguração da planta da Fiat em Betim (MG), em 1976, configurando assim um cenário pré-abertura de mercado. Depois de iniciarem seu ciclo no país com a montagem de automóveis e caminhões a partir de kits importados (*Knocked-down*), essas montadoras investiram na implantação de linhas de montagem e na aquisição de empreendimentos brasileiros de produção e distribuição (caso da Veimag, adquirida pela Volkswagen), caminharam na direção da tropicalização dos componentes e, atualmente, estão na vanguarda da elaboração de plataformas au-

tomotivas pautadas em princípios basilares de eficiência energética.

Hellen Shapiro (1997) divide as empresas que iniciaram o processo doméstico de fabricação de veículos em: controladas por capital brasileiro (Willys-Overland, Vemag e Fábrica Nacional de Motores - FNM); *joint ventures* com participação de 50% de capital nacional e 50% de capital estrangeiro (Mercedes-Benz e Simca); e controladas ou de propriedade de empresas estrangeiras (Ford, General Motors, International Harvester, Scania Vabis, Volkswagen e Toyota). A autora se questiona acerca do que teria motivado a ampliação dos investimentos na importação de equipamentos industriais, resultando no aumento da produção de veículos, já no início da década de 1960. Há de se destacar que o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcado pela forte nacionalização da produção dos componentes e pelo uso intensivo do aço brasileiro. Nessa conjuntura, o Brasil se tornou o primeiro país da América Latina a ter uma produção automotiva e o primeiro a receber plantas de montadoras até então praticamente circunscritas aos seus países de origem, como a Scania, cuja primeira fábrica fora da Suécia foi inaugurada em São Bernardo do Campo, em 1958.

O Brasil atravessou as décadas de 1970 com relativo crescimento nas vendas de veículos de passeio, em função do estímulo dado pelos governos militares (SHAPIRO, 1997) ao passo que predominava relativa volatilidade nas vendas de veículos comerciais, prejudicada pela instabilidade econômica que perseverou até o final dos anos 1980, período marcado por uma forte recessão do mercado interno. Na década de 1990, com o abandono da política de substituição de importações, as vendas voltaram a se expandir no país, apesar da reestrutura-

ção do setor e da redução na sua capacidade de gerar empregos. Essa foi uma fase de estrangulamento da indústria nacional, que viu setores industriais tradicionais, como o de autopeças, praticamente desaparecerem dada a competição estrangeira. Dessa forma, à medida que ocorria um avanço liberal conjugado à acelerada transnacionalização dos investimentos das corporações em direção aos países emergentes (DULCI, 2018), dava-se início à nova geografia global do setor, cada vez mais concentrado em países das Europas Central e Oriental, além de Rússia, China e México (PAVLÍNEK, 2015).

O Novo Regime Automotivo (NRA), lançado em 1994, como destacado por Cardoso (2003), protegeu a estrutura produtiva das corporações, facilitando a sua reestruturação tecnológica e estimulando, através de um generoso programa de incentivos fiscais, o movimento de desconcentração e reespecialização dos seus investimentos. Tal regime automotivo atuou também descoordenando as empresas de capital doméstico, e promovendo a já citada aceleração do desmonte da indústria nacional de autopeças. Portanto, o NRA foi um desfecho melancólico de um programa de indústria de automóveis autóctone, bem como de uma cadeia de fornecedores tipicamente nacional, e deu mostras da nova e até hoje vigente tendência de estruturação de cadeias produtivas descentralizadas para o setor. Remetem a essa fase, cujos efeitos práticos se estendem até mais ou menos o ano 2000, projetos como o da planta da General Motors, instalada em 2000, em Gravatá (RS). O Blue Macaw, projeto da GM, começou a ser implantado em 1996 a fim de desenvolver carros pequenos e compactos, conforme uma arquitetura modular (GARCIA, 2009), e especializou-se na produção

do Celta, do Prisma (lançado em outubro de 2006) e do Chevrolet Onix (lançado em outubro de 2012).

Outro projeto de reconhecido destaque à época foi a planta de produção de ônibus e caminhões da Volkswagen, inaugurada em Resende (RJ), em 1996. Posteriormente adquirida pela MAN (Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg), umas das maiores fabricantes de ônibus e caminhões do mundo, a Volkswagen, conforme caracterização de Sako (2006), terceirizou a gestão da mão de obra, não participando da montagem, mas mantendo o controle total dos bens físicos de produção. O Consórcio Modular, sistema inovador desenvolvido (a “fábrica dos sonhos”), pautou-se na conversão de fornecedores em parceiros na produção (SAKO, 2006; ABREU; BEYNON; RAMALHO, 2000). Tanto a VW quanto a GM beneficiaram-se de um novo paradigma pautado na tecnologia da informação, cunhado a partir da década de 1970 (CASTELLS, 1999), o qual permitiu a ampla substituição dos conceitos de automação e mecanização pela integração dos processos de concepção, gestão, produção e marketing (ARBIX, 1996), tornando possíveis projetos então inovadores como os implementados na década de 1990.

## 2. Uma sociologia do mercado automotivo brasileiro

O Novo Regime Automotivo foi o responsável por desencadear um processo de modernização do parque industrial brasileiro e responsabilizado pela desestruturação do setor nacional de autopeças. Porém, a despeito de esses efeitos nada mais representarem além da antecipação da tendência de estruturação da produção sob a forma de cadeias globais de valor (STURGEON et al., 2009), historicamente são sólidas as evidên-

cias segundo as quais o fomento brasileiro ao desenvolvimento de uma indústria automotiva doméstica (não autóctone) resultou em externalidades políticas e econômicas positivas para o país, com rápido e exponencial aumento da produção nacional e conversão do Brasil no maior mercado entre os países em desenvolvimento, e no 9º mercado mundial já no final da década de 1960 (SHAPIRO, 1997).

Como já amplamente salientado por uma extensa literatura especializada em demarcar as tipologias produtivas e organizacionais (CASTELLS, 1999; CORIAT, 1994; BOYER; FREYSSINET, 2001), países e corporações automotivas tiveram suas trajetórias também marcadas pelos planejamentos estatais de promoção da indústria. Na linguagem sociológica, as estratégias industriais e econômicas de países como o Japão, a Coreia do Sul, os Estados Unidos, a França, a Alemanha e, mais recentemente, a China, foram moldadas por culturas políticas engajadas em identificar tipos de problemas industriais e soluções para eles (DOBBIN, 1994).

No Brasil, essa cultura teria sobreposto o investimento estrangeiro ao doméstico, facilitando a concentração do mercado pelas primeiras firmas estrangeiras instaladas, tendência corroborada pela primeira grande política industrial projetada para o setor, o Grupo de Estudos da Indústria Automobilística (GEIA), instituído por Juscelino Kubitschek (SHAPIRO, 1997). Não contraditoriamente, as políticas industriais formuladas a partir da década de 1990, salvo a abertura à concorrência, continuaram a se pautar pela proteção dos *players* mais tradicionais já instalados no país, como sustenta Garcia (2009, p. 102).

O que importa reter é que o setor automobilístico no Brasil, face ao seu significado eco-

nômico e social, foi fortemente influenciado, na sua trajetória, pelas políticas e ações governamentais: incentivos fiscais, subsídios, crédito, proteção de mercado. A mudança de estratégia governamental – uma resposta à pressão de atores internacionais, às condições econômicas do país e à composição de forças políticas – expôs o parque industrial nacional à concorrência e às referências produtivas, tecnológicas e organizacionais internacionais, marcando a forma e o momento de integração do setor ao processo de globalização.

Na interpretação do autor, o Estado brasileiro viu-se diante do movimento irreversível da Globalização econômica, que impôs a abertura comercial e a reestruturação definitiva do parque industrial nacional como condição única para a competitividade das montadoras instaladas no país. A literatura recente (STURGEON et al., 2009) aponta, com convicção, que os setores industriais de ponta, como o automotivo, desenvolveram nos últimos 30 anos um modelo de cadeia global de valor extremamente pautado na dispersão geográfica da produção. Conseqüentemente, esse movimento de abertura comercial responsável por dizimar o parque de fornecedores nacionais mostrou-se inevitável, mediante as condições de competitividade acirrada do setor. Contudo, se a Globalização ajuda a explicar o processo de reestruturação promovido pelas *first comers* no Brasil, é insuficiente para relacionar concretamente o estabelecimento das políticas industriais pós-1990 e as interações entre o Estado brasileiro e essas empresas. As interpretações acerca dessas inúmeras políticas industriais desenvolvidas no país desde o governo de Getúlio Vargas (GARCIA, 2009), apenas tendem a confirmar que elas nada mais fizeram além

de beneficiar as empresas aqui instaladas com “uma forte tutela estatal, de proteção, crédito fácil e reserva de mercado” (ARBIX, 1996, p. 50).

Considerar que a ordem econômica é inevitavelmente suscetível à regulação e à intervenção social do Estado (POLANYI, 2000; CANGIANI, 2012), não desincumbe qualquer análise de reconhecer nos mercados, além de máximas expressões do Capitalismo, estruturas sociais consistindo em papéis, convenções e disputas de poder (DOBBIN, 2004; PARDI, 2016). Nesse sentido, há duas premissas centrais na forma como os mercados se relacionam entre si e com as instituições. A primeira assinala que instituições políticas, modelos econômicos, redes e ideias são alguns dos principais fatores a modelar as convenções econômicas (DOBBIN; BAUM, 2000). Assim, as políticas industriais emergiriam de dois desses quatro fatores, quais sejam da operação das instituições políticas e dos modelos econômicos. Em tese, se as instituições políticas moldam os mercados de forma diferente nos mais variados países (e enfatizar isso é um dos méritos da sociologia dos mercados), significa assumir que o Estado interfere radicalmente na elaboração de um mercado automotivo. Essa é, por exemplo, a tese sustentada por analistas como Arbix (1996) e sua discussão sobre a experiência tripartite revelada pela Câmara Setorial da Indústria Automotiva.

De forma ainda mais explícita, caminha a tese de Shapiro (1997) ao constatar que no Brasil, ao estimular a produção nacional e a nacionalização dos componentes, e induzir o consumo, o Estado historicamente se encarregou de moldar esse mercado. Foi assim que, no início da década de 1950, inicialmente preocupado com o balanço de pagamentos, implementou diferentes políti-

cas na tentativa de reduzir a importação de automóveis. São exemplos desse período: o Aviso 288, emitido em agosto de 1952, com a finalidade de proibir a importação de 104 grupos de componentes automotivos já produzidos no país; e o Aviso 311, emitido em abril de 1953, com o propósito de inibir a importação de carros montados a partir de julho daquele ano. Em 1956, prossegue a autora, foram baixadas as instruções 127 e 128 pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) com o objetivo de forçar o aumento da nacionalização de componentes e já criar um clima de desvantagem para as empresas não participantes.

Pelo viés interpretativo proposto por Dobbin e Baum (2000), as estratégias das empresas do setor estariam numa espécie de fronteira entre decisões orientadas pela busca por eficiência e a estruturação, segundo o contexto histórico e regulatório, de um pacote de políticas públicas convergindo na elaboração e operacionalização do Grupo Executivo para a Indústria Automotiva (GEIA). À sociologia econômica então, caberia o desafio não de desmistificar o lugar dessas estratégias empresariais (e das decisões econômicas margeadas pela racionalidade), mas de oferecer um caminho analítico alternativo ao problema da eficiência, demonstrando como as instituições políticas (DOBBIN, 2004) e os processos sociais moldam o comportamento corporativo, o campo organizacional e o próprio mercado. Assim, se constata que, na década de 1950, as instituições políticas nacionais moldaram o mercado automotivo através da elaboração daquela que Shapiro interpreta como a principal inovação institucional do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek: o GEIA. Ao impor restrições às importações de componentes, o governo JK acreditou conseguir forçar as montadoras a

acelerar os seus investimentos e a fomentar o desenvolvimento de todo o parque industrial brasileiro, considerando a condição vanguardista do setor.

Por outro lado, a narrativa de Shapiro (1997), além de reforçar a condição estratégica do Estado no adensamento da presença das corporações transnacionais produtoras de veículos, indica que tais políticas favoreceram e sofreram a interferência de certos agentes econômicos, notadamente a Ford e a GM. As principais empresas em atuação no país teriam atuado ativamente a favor da construção de políticas industriais de autoproteção. Ao tratarem como arriscado investir em um mercado ainda pequeno e imprevisível, Ford e GM – ambas com fatias expressivas do mercado de veículos leves do país – passaram a condicionar suas decisões de investir em fábricas automotivas integradas no Brasil à expectativa de assegurar uma condição oligopolista nesse mercado em construção, conforme argumenta a autora. Assim, na verdade, o GEIA, embora concebido como uma política pautada num hipotético tratamento igualitário dos grupos estrangeiros pelo Estado brasileiro, acabou por se submeter à chantagem daquelas empresas.

A partir dessa inferência, tem-se a segunda premissa central, qual seja interpretar os mercados não somente como elaborações resultantes de culturas políticas específicas, mas também como campos de ação estratégica, isto é, ordens sociais de médio alcance, estruturas normativas do comportamento dos agentes econômicos nelas inseridas ou delas excluídas (FLIGSTEIN; MACADAM, 2012). Um campo de ação estratégica é um campo estável no qual os atores principais são capazes de reproduzir sua centralidade ao longo do tempo. Fligstein e McAdam sustentam que o objetivo des-



ses atores é criar condições para a estabilidade do campo e, conseqüentemente, para a manutenção das suas próprias posições. Com esse intuito, engajam-se em ações coletivas estratégicas como forma de manter ou transformar ordens sociais, e assegurar seu acesso a recursos materiais e a status. Segundo a perspectiva desses autores norte-americanos, o campo não se limita à ação de atores individuais, e inclui atores coletivos tais como organizações que cooperam, competem e estruturam ações coletivas.

Os campos de ação estratégica são permanentemente marcados pela dinâmica conflito/mudança e estabilidade/ordem (FLIGSTEIN; MACADAM, 2012) desencadeada pela tensão entre incumbentes e desafiantes (FLIGSTEIN, 2012). Os incumbentes pretendem impor sua visão de mundo, manter sua posição e, conseqüentemente, influenciar o campo de forma a assegurar o cumprimento dos seus interesses (alcançe de pautas materiais e status). Os desafiantes, por sua vez, ocupam nichos menos privilegiados no campo e pouco interferem na dinâmica de funcionamento do mesmo, aguardando a oportunidade para desafiar o *status quo* e impor à estrutura uma lógica mais condizente com as suas expectativas. Em linhas gerais, Fligstein e McAdam (2012) entendem assim funcionar os mercados, nada mais que estruturas (ou ordens) inclinadas à estabilidade. Para o seu pleno funcionamento, certos mecanismos de governança asseguram o cumprimento das regras do campo. Para os autores, cumpre assinalar que tal governança nos mercados

não é exercida por estruturas estatais, mas por associações (*trade associations*) encarregadas de assegurar a influência dos incumbentes no campo e as ideias que justificam a sua dominação. Quanto aos mecanismos utilizados pelas associações a fim de assegurar a estabilidade do campo, cabe destacar a hierarquia capaz de impor o poder e a coalizão política baseada na cooperação de um número de grupos que constituem aquele campo.

A perspectiva de Fligstein e McAdam, focada na relação incumbentes/desafiantes, é próxima à proposta desenvolvida por Bourdieu (2006) ao descrever os mecanismos de entrada e saída constitutivos da economia industrial. Com o propósito de frear a concorrência, as empresas dominantes (*first movers* ou *market leaders*) recorrem a práticas concorrenciais, como políticas de preço, de produção e de investimentos, a fim de tornar as regras do jogo favoráveis aos seus interesses diante de empresas que ocupam a condição de *challengers*. Em Bourdieu, os preços e os produtos são variáveis estrategicamente mobilizadas pelas *first movers* dentro de um determinado subcampo (setor ou ramo de uma indústria) de atuação<sup>2</sup>.

### 3. Ascensão e declínio do Programa Inovar-Auto

O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto, embora anunciado em abril de 2012, foi oficialmente apresentado em janeiro de 2013 a

2. Um balanço mais sistemático das diferenças entre as perspectivas de Fligstein e McAdam (2012) e de Bourdieu (2006) ultrapassa os objetivos deste artigo, bastando apenas mencionar que os autores norte-americanos, ao flertarem com um *approach* típico da teoria dos movimentos sociais, salientam que Bourdieu foi pouco objetivo em apontar como os atores coletivos produzem novas identidades e *frames*, em condições de formar novos campos ou transformar os já existentes.

partir da Medida Provisória 563/2012, posteriormente convertida na Lei 12.715/12 (LEÃO; GOULART, 2013). Em linhas gerais, tratou-se de uma política industrial instituída durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (PT) com o propósito de fortalecer a produção automotiva nacional (e, conseqüentemente, a geração de empregos), forçando a nacionalização da produção de componentes, algo similar ao tentado pelo governo JK. Até à sua entrada em vigor, o que estava em vigência era uma política de benefícios fiscais com redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A partir do Inovar-Auto, passou a vigorar outra: de crédito presumido em pontos percentuais de acordo com o aumento do conteúdo nacional na produção, o volume de aquisição de peças e insumos estratégicos, a garantia de investimento em pesquisa e desenvolvimento, o aumento de gastos em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores, e o aumento

da eficiência energética dos veículos, através da etiquetagem e redução da emissão de CO<sub>2</sub> (LEÃO; GOULART, 2013).

O programa recebeu inúmeras críticas por se tratar de uma política nitidamente protecionista ao aumentar em 30% a taxa de IPI para veículos importados de fabricantes que não ingressaram no programa, o chamado “Super IPI”. Estabeleceu, por um lado, cotas de importação para as marcas sem fábrica no Brasil, levando algumas delas a erguer plantas, caso de BMW, Mercedes-Benz, Jaguar Land Rover, Chery e Jeep, as quais ficaram livres para importar quantos veículos quisessem por ano, pagando a alíquota normal de 35%. Por outro lado, as marcas que não seguiram esse caminho (Volvo, Kia, Lifan e Jac Motors, entre outras) e preferiram continuar apenas como importadoras, ficaram com uma cota anual de apenas 4.800 unidades anuais e, acima disso, obrigadas a pagar uma sobretaxa de 30% (DUTRA, 2017; PASCOAL et al., 2017).

Quadro 1 – Investimentos realizados durante o Inovar-Auto

Empresa	Projeto	Local	Ano
Volkswagen/Audi	Retomada da produção	São José dos Pinhais (PR)	2013
BMW	Produção de automóveis	Araquari (SC)	2014
Ford	Fábrica de motores	Camaçari (BA)	2014
Honda	Centro de P&D	Sumaré (SP)	2014
Nissan	Produção de automóveis	Resende (RJ)	2014
Volkswagen	Nova linha de produção	Taubaté (SP)	2014
FCA	Polo automotivo da Jeep	Goiana (PE)	2015
Honda	Produção de automóveis	Itirapina (SP)	2015
Toyota	Revitalização de planta	São Bernardo do Campo (SP)	2015
FCA	Fábrica de Motores	Betim (MG)	2016
Ford	Laboratório de Polímeros	Camaçari (BA)	2016
Ford	Centro de distribuição de peças	Simões Filho (BA)	2016
Jaguar Land Rover	Produção de automóveis	Itatiaia (RJ)	2016
Mercedes-Benz	Produção de automóveis	Iracemápolis (SP)	2016
Toyota	Fábrica de Motores	Porto Feliz (SP)	2016
Toyota	Centro de Pesquisa	São Bernardo do Campo (SP)	2016

Fonte: Elaboração própria a partir da linha do tempo da Anfavea

O então Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) estabeleceu três segmentos como os beneficiados pela nova política industrial: os fabricantes domésticos que já produziam veículos no país; as empresas sem manufatura, mas com comércio no Brasil; e as empresas com capacidade de investir em produção doméstica (PASCOAL et al., 2017). Ofi-

cialmente, a meta almejada pelo programa era incrementar a produtividade de uma indústria nacional que, historicamente, pouco impactou em termos de desenvolvimento de cadeias de fornecedores locais, pesquisa e desenvolvimento (P&D). O Inovar-Auto partiria dos mesmos pressupostos equivocados a fim de ampliar a produtividade, ainda que significasse “um avanço em relação às políticas

industriais anteriores, em relação aos aspectos relativos à melhoria da eficiência energética, incentivando a inovação, o aumento do conteúdo local e a definição da política de autopeças e de desenvolvimento de fornecedores” (PASCOAL et al., 2012, p. 229). Segundo os autores, as principais exigências para as montadoras foram as seguintes:

a) As atividades de fabricação no Brasil deveriam corresponder a pelo menos 80% dos veículos produzidos por uma determinada empresa, que deveria cumprir integralmente doze etapas de fabricação: moldagem, soldagem, pintura e tratamento anticorrosão, injeção plástica, fabricação de

transmissão, montagem de direção e sistema de suspensão, montagem de sistema elétrico, montagem de sistema de eixo e freio, fabricação da carroceria (monobloco) ou montagem de chassis, montagem final do veículo, testes finais de inspeção e compatibilidade;

b) Aumento dos investimentos em atividades de P & D no Brasil;

c) Expansão dos investimentos no Brasil em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores;

d) Participação no Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PASCOAL et al., 2012, p.235).

## Quadro 2 – Requisitos para o credenciamento junto ao Inovar-Auto

---

<p>Fabricantes domésticas pioneiras e retardatárias (<i>first comers</i> e <i>latecomers</i>).</p>	<p>Podem optar por cumprir dois dos três requisitos específicos: investimento em investigação e desenvolvimento, investimento em engenharia e tecnologia industrial, e participação no programa de rotulagem de veículos. Assim, eles podem escolher entre investimento em pesquisa e desenvolvimento e investimento em engenharia e tecnologia industrial, desde que participem do programa de rotulagem do veículo.</p>
<p>Exemplos: Fiat, GM, Hyundai, Volkswagen, PSA Peugeot-Citroën e Renault.</p>	
<p>Distribuidoras domésticas (importadoras) que não produzem no Brasil. Recém-chegadas (<i>newcomers</i> europeias e japonesas).</p>	<p>Precisam, cumulativamente com os requisitos específicos de investimento, de desenvolvimento em engenharia e tecnologia industrial. Além disso, eles devem também cumprir o requisito específico relativo à etiquetagem dos veículos. Em seu pedido de credenciamento como distribuidor, a empresa deve apresentar um projeto detalhado especificando as despesas e investimentos que pretende realizar no Brasil. Além disso, deve provar a existência de uma ligação estabelecida com uma fabricante ou distribuidora de veículos, comprovando que possui uma licença válida para realizar atividades de importação e distribuição no Brasil, bem como fornecer serviços de assistência técnica, organizar a rede de uma concessionária e utilizar as marcas registradas. Por conseguinte, está excluído que um importador ocasional possa obter autorização no âmbito do programa Inovar-Auto.</p>
<p>Exemplos: Honda, Jaguar Land Rover, Nissan e Toyota.</p>	
<p>Recém-chegadas (<i>newcomers</i> chinesas e coreanas).</p>	<p>Devem apresentar um plano de investimento com uma descrição do veículo, modelos a serem produzidos e importados, e de suas características, podendo assim se beneficiar da participação no programa sob este status por até dois anos. Obviamente, os recém-chegados não precisam cumprir as condições específicas para fabricantes durante o período de estabelecimento. Uma vez montadas as instalações de fabricação no Brasil, devem obter uma certificação como fabricantes nacionais, se quiserem continuar se beneficiando do programa Inovar-Auto.</p>
<p>Exemplo: Chery, JAC Motors, Kia Motors e LIFAN.</p>	

---

Fonte: elaboração própria a partir de PASCOAL et al. (2017)

O quadro acima sugere que a categorização elaborada pelo MDIC segmentou as empresas em três grupos, organizados a partir de critérios como o período de entrada no mercado nacional via fabricação local, a condição de serem fabricantes ou importadoras, e o seu país de origem. Assim, Ford, GM, Fiat e Volkswagen, com produção nacional datada de antes dos anos 1980, seriam as *first comers* (pioneiras); as montadoras instaladas a partir do Novo Regime Automotivo da década de 1990, isto é, PSA Peugeot-Citroën, Honda, Toyota e MAN Latin America constituiriam as *latecomers* (retardatárias); e as plantas instaladas a partir de 2013 (Audi, Nissan, Jeep, etc.) seriam as *newcomers* (recém-chegadas). Na prática, o que o Inovar-Auto fez foi reunir *first comers* e *latecomers* no segmento das fabricantes domésticas, e dividir as *newcomers* em dois subgrupos: *newcomers* europeias/japonesas e *newcomers* chinesas/coreanas.

Seguindo essa divisão, é de se supor que o campo de ação estratégica do mercado automotivo brasileiro (FLIGSTEIN; McADAM, 2012) teria nas *first comers* as empresas incumbentes (Volkswagen, Ford, GM, FIAT, etc.), as quais, há décadas, vêm ditando as diretrizes da produção e, principalmente, da divisão do mercado automotivo nacional. Para esse grupo de fabricantes domésticas, o impacto do Inovar-Auto foi promover sua descentralização. Como já haviam avançado, significativamente, na tropicalização dos componentes, caminharam no sentido de investir em plataformas de desenvolvimento em eficiência energética. Na esteira das *first comers*, estão as *latecomers* (PSA Peugeot-Citroën, Renault, Honda, Toyota, etc.), que direcionaram os investimentos à implantação de centros de excelência, focando na produção local de plataformas globais (PASCOAL et al., 2017).

Há um terceiro segmento de empresas, as *newcomers* não desafiantes, as quais focaram na centralização e, por força das barreiras de um mercado fortemente concentrado, não tiveram outra alternativa a não ser instalar fábricas para se beneficiar do IPI. Essas empresas, representantes do último ciclo de chegada de montadoras, até então estavam presentes no mercado nacional apenas através da importação. Entre elas, destacam-se a Jaguar Land Rover, que anunciou em 2014 um investimento na ordem de R\$700 milhões na construção de uma fábrica com capacidade para produzir 24 mil veículos, em Itatiaia (RJ). Essa empresa, cuja composição acionária é em grande parte controlada pelo Grupo indiano Tata Motors (SOUZA, 2019), é um exemplo perfeito de decisão por investimento em resposta à pressão pela nacionalização dos componentes e pela redução da importação de produtos, no caso, veículos de luxo.

A fábrica da Jaguar Land Rover em Itatiaia opera no modelo CKD (*Completely Knocked Down*), sendo compacta e praticamente se restringindo à montagem de carros através de kits importados. Em 2017, a fábrica produziu apenas 5 mil unidades dos dois modelos mais vendidos no Brasil, o Range Rover Evoque e o Discovery Sport, atuando assim com sobrecapacidade (LARA; SCIAUDONE, 2018). Outro bom exemplo é a Nissan, cuja fábrica localiza-se em Resende (RJ) e foi inaugurada em 2014. Embora tenha anunciado seu investimento em 2011, foi a primeira montadora habilitada a operar dentro do Inovar-Auto e, antes de começar a funcionar, fora autorizada a importar um total de quase 80 mil veículos, em 2013, sem incidência do aumento de 30 pontos percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Por fim, aquelas que justificariam a interpretação segundo a qual o Inovar-Auto é

uma política industrial concebida pelas e para as corporações incumbentes: as *newcomers* desafiantes chinesas e coreanas<sup>3</sup>, notadamente Chery, JAC Motors, Lifan e Kia Motors, empresas cuja possível entrada no mercado nacional, a partir de 2011, representava uma ameaça concreta aos produtos nacionais por oferecerem carros compactos, modernos e mais baratos. Essas montadoras chinesas e coreanas foram colocadas num grupo à parte, dentro do segmento das *newcomers* porque, além da opção inicial em continuar como importadoras, no campo estratégico mais global do setor automotivo, são *players* com um relacionamento global mais recente e menos intenso com as montadoras americanas e europeias integrantes dos segmentos das *first comers* e das *latecomers*.

Se o futuro é uma incógnita, a mudança de rota não parece assustar o setor. Pelo contrário: traz ventos favoráveis. Que o diga a JAC Motors, talvez a marca mais atingida pelo Inovar-Auto. O Grupo SHC, que representa a JAC no país, chegou a se inscrever no programa Inovar-Auto e pretendia construir uma fábrica em Camaçari, na Bahia. Mas os planos foram cancelados pela matriz chinesa, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) cancelou sua participação no programa e a empresa teve que devolver os incentivos fiscais de cerca de R\$ 180 milhões recebidos na importação de veículos entre 2013 e 2014. Resultado: ficou restrita à cota e viu suas operações encolherem significativamente. Agora, com o novo plano<sup>4</sup>, tudo pode mudar novamente. Aliás, um dos motivos do surgimento do Inovar-Auto foi justamente o barulho causado pela chegada da JAC Motors e de outras mar-

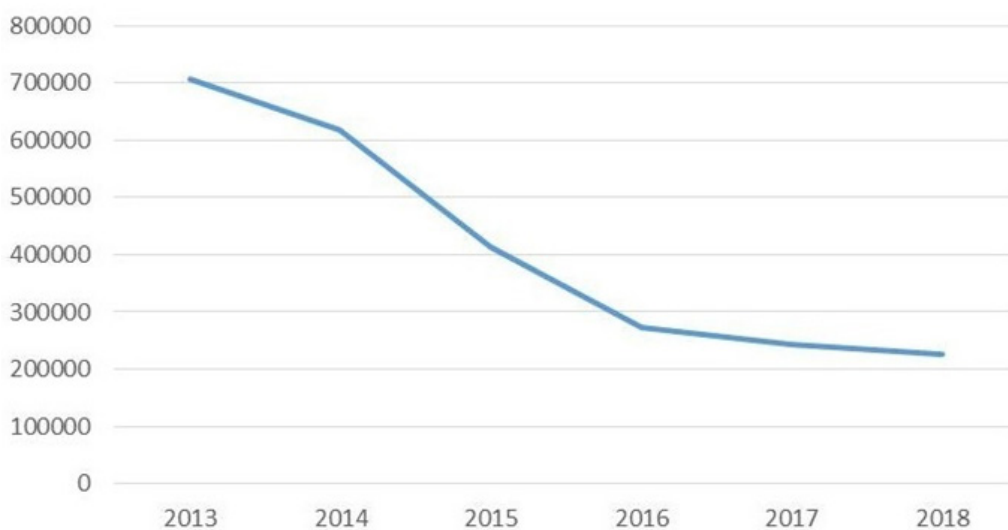
cas chinesas, que, com seus compactos bem equipados, começou a balizar os preços dos carros nacionais. Os fabricantes estabelecidos aqui correram ao governo para evitar a dita “invasão”, mas o temor, no fim das contas, ficou longe da realidade: em seu melhor momento, no início de 2011, as marcas chinesas, somadas, tiveram 3% do mercado brasileiro. A Kia Motors tem trajetória parecida. Chegou a cogitar a construção de uma fábrica no Brasil, mas os planos nunca foram para a frente. A marca sentiu a pressão do Inovar-Auto: se em 2011 vendeu 77 mil carros e tinha 182 concessionárias, este ano deve fechar com 9 mil emplacamentos e 100 lojas. Nesses cinco anos, adequou-se às regras e sobreviveu com operações mais modestas do que antes, porém relativamente sólidas: limitou-se a importar dentro da cota, o que não implicou em aumentos enormes de preços, negociou valores com a matriz e reduziu quadro, propagandas e rede. (DUTRA, 2017)

Como resultado, houve uma acentuada redução na taxa de importação de veículos novos e, conseqüentemente, na taxa de licenciamento, variando de aproximadamente 700 mil em 2013 para cerca de 227 mil em 2018. O *Valor Econômico* estipula que o Inovar-Auto incidiu pouquíssimo sobre a geração de empregos, em um setor já altamente automatizado, e viu decrescer o gasto das montadoras com remuneração dos empregados de 2,8% da Receita Operacional Líquida (ROL), em 2011, para 2,2%, em 2014. No terreno das vendas, houve um gradual fechamento do mercado para a participação de importados nas vendas domésticas, que despencaram de 24% para 12% (SCHMIDT; CARRASCO, 2017).

3. Exceção feita à Hyundai, cuja fábrica em Piracicaba foi inaugurada em novembro de 2012.

4. Refere-se ao plano Rota 2030.

Quadro 3 – Licenciamento de Veículos Novos Importados



Fonte: Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2018 (ANFAVEA)

Ao fechar o mercado e discriminar o importado, o Inovar-Auto levou o Brasil a uma condenação da Organização Mundial do Comércio (OMC) por prática ilegal de comércio exterior ou, melhor dizendo, protecionismo. Ademais, críticos se inspiram em casos

como o da Jaguar Land Rover para salientar que, além de pouco inspirador em termos de inovação, o regime automotivo induziu o país a um sobreinvestimento ao aumentar a capacidade de produção muito além do que o mercado interno podia comportar<sup>5</sup>.

Quadro 4 – Variação na produção nacional de veículos

	Intervalo	% de variação
Todos os veículos (em mi) Brasil	2012/2013	9,1
	2013/2014	-15,3
	2014/2015	-22,8
	2015/2016	-11,2
	2016/2017	25,2

Fonte: Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA)

5. No artigo "Inovar-Auto não foi um sucesso" publicado em 19/01/2018 para o blog do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV), o economista Samuel Pessoa afirma que o mercado brasileiro tem capacidade de comportar no máximo 7 montadoras e não 22, número alcançado após o lançamento do Inovar-Auto. Além disso, é uma indústria com capacidade ociosa (sobrecapacidade) e pouco competitiva, em função da sua baixa produtividade.



No caso aqui descrito, não se configurou, por assim dizer, um conflito de interesses entre o Estado e as estratégias de expansão dos negócios das corporações mais tradicionais, especialmente as *first comers*, pois o Inovar-Auto foi capturado<sup>6</sup> pelas mesmas a fim de se protegerem da competição das empresas emergentes, especialmente as chinesas. Ou seja, o Inovar-Auto cedeu a uma coalizão política entre os fabricantes domésticos em condições de exercer forte *lobby* automotivo, com o propósito de obter do governo compromissos de proteção e de redução tributária, além de extrair uma nova política de regulamentação desse mercado e, finalmente, assegurar o seu *market share* (PARDI, 2016)<sup>7</sup>.

O Inovar-Auto foi criado em 2012, com validade para o período 2013-2017. A motivação imediata foi o temor da concorrência chinesa e coreana no segmento de automóveis populares, que começavam a entrar agressivamente no mercado nacional. Ante o

“perigo” da concorrência de importados mais baratos, o setor conseguiu convencer o governo Dilma a promover (mais) uma política protecionista. Não se trata aqui de diferentes concepções de política setorial e de um debate ideológico entre desenvolvimentistas e liberais. Trata-se de discutir porque insistir em uma política que fracassou. Que a Anfavea e as montadoras defendam agressivamente a continuidade da proteção, bem como dos altíssimos subsídios, é facilmente compreensível: foram eles que mais ganharam com essas políticas. (FERREIRA; FRAGELLI, 2017) Os importadores de veículos começam a comemorar o fim do Inovar-Auto, programa governamental que nos últimos cinco anos fixou um imposto adicional para veículos produzidos fora do Mercosul. A Kia Motors do Brasil, a marca mais prejudicada por essa penalidade, anunciou ontem o plano de investir R\$ 165 milhões na expansão da atividade e abertura de 1,3 mil empregos, o que equivale a 48% do efetivo de hoje. Sem as medidas protecionistas do Inovar-Auto, a

6. É preciso justificar o emprego do termo “capturado” na presente discussão. O Inovar-Auto foi concebido como política pública a partir de discussões inerentes ao MDIC. Em entrevista recente, Adriano Costa (A.C.) [nome fictício], dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC) sustenta que as discussões relativas à construção desse programa remetem ao segundo governo Lula e, em particular, a discussões que envolveram diretamente o Sindicato em 2007. “A questão do Inovar (Auto) é importante porque você não desequilibra a importação e a exportação, e essa proposta é daqui da casa, do nosso sindicato. Ela saiu da nossa casa aqui (a proposta) e nós jogamos para o governo federal” (A.C., 10/03/2020). Como se trata do resultado de um processo social, indiscutivelmente, muitos e variados atores sociais tiveram alguma parcela de participação na concepção do programa. Contudo, o argumento da presente discussão é que o Inovar-Auto foi convertido numa política de um conjunto específico de atores (montadoras), o que teria se dado entre os anos de 2010 e 2012.

7. Na transição dos anos 1970 para os 1980, a indústria automotiva do Reino Unido foi fortemente impactada pela abertura do mercado promovida pelo governo de Margaret Thatcher. Símbolos nacionais como a British Leyland (BL) foram dizimados pela entrada das japonesas Honda e Nissan e por mudanças na estrutura do mercado provocadas pelo crescimento das *fleet sales* (venda de frotas de veículos para empresas de aluguel de carros, órgãos públicos como a polícia, etc.), e pela expansão dos segmentos de carros pequenos e de médio porte. Pardi (2016) assinala que, naquela conjuntura, o governo britânico estava disposto a não mais subsidiar empresas com dinheiro público, especialmente aquelas com elevada taxa de sindicalização dos trabalhadores e pouco eficientes, caso notório da BL. Mediante a crise dos fabricantes

direção da Kia prevê, em 2018, multiplicar em duas vezes e meia o volume de vendas previsto para este ano. “Nossa projeção para 2017, ainda sob o Inovar-Auto, é de no máximo 8 mil unidades. Com o retorno à normalidade tributária, já encomendamos 5 mil unidades, do total de 20 mil programadas para 2018”, afirma José Luiz Gandini, presidente da Kia Motors do Brasil (OLMOS, 2017)

As *newcomers* (BYD Brasil Ltda, Chery, LIFAN Motors, Volvo, Suzuki, Rolls Royce, Porsche, Mini, Maserati, Land Rover, Lamborghini, Kia Motors, Jaguar, JAC, Ferrari e BMW) têm seus interesses defendidos pela Associação Brasileira de Empresas Importadoras e Fabricantes de Veículos Automotores (ABEIFA) (*trade association*), cujo objetivo principal é

[...] garantir aos veículos oficialmente importados tratamento isonômico ao dado às montadoras locais, além de mantê-los como ferramenta reguladora de mercado. Também cabe à ABEIFA representar seus associados em qualquer Juízo, Instância ou Tribunal,

bem como fora deles, para defesa dos seus interesses (ABEIFA, n.d.).

Por sua vez, a coalizão entre *first comers* e *latecomers* é canalizada para a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), cujo propósito é assegurar recursos materiais e existenciais necessários aos seus associados. Embora aglutine todas as montadoras (que fabricam ou não no Brasil), a Anfavea, atualmente presidida por um diretor da Mercedes-Benz, é uma representante das mais tradicionais montadoras em atuação no Brasil. Desde a sua fundação, em 1956, só foi presidida por diretores de empresas pioneiras: Vemag (fundada como fabricante brasileira e adquirida pela VW em 1967), Simca (fundada pela Fiat e já extinta), Volkswagen, Ford, General Motors, Autolatina (*joint venture* entre Volkswagen e Ford), Mercedes-Benz (uma das pioneiras na fabricação de ônibus e caminhões no Brasil e até hoje líder nacional nesses segmentos) e Fiat.

nacionais provocada pela entrada dos concorrentes europeus e japoneses, o setor britânico de fornecedores, em condições quase-oligopolistas e bastante organizado, movimentou-se no sentido de obter do governo o compromisso de assegurar o seu mercado de pós-venda, de estabelecer uma política regulatória capaz de beneficiá-lo num mercado de reposição de peças para veículos importados, e de estabelecer uma cláusula contratual impondo aos novos entrantes (leia-se Honda e Nissan) a exigência de fabricação com conteúdo 90% local.

Quadro 5 – Galeria de presidentes da Anfavea

Presidente	Empresa	Período
Manoel Garcia Filho	Vemag	1956-1960
Lélio de Toledo Piza	Vemag	1960-1964
Sebastião Dayrell	Simca	1964-1966
Oscar Augusto de Camargo	Vemag	1966-1974
Mário Bernardo Garnero	Volkswagen	1974-1981
Newton Chiaparini	Ford	1981-1983
André Beer	General Motors	1983-1989
Jacy de Souza Mendonça	Autolatina	1989-1992
Luiz Adelar Scheuer	Mercedes-Benz	1992-1995
Silvano Valentino	Fiat	1995-1998
José Carlos Neto	General Motors	1998-2001
Célio de Freitas Batalha <sup>8</sup>	Ford	2001
Ricardo Carvalho	Volkswagen	2001-2004
Rogelio Golfarb	Ford	2004-2007
Jackson Schneider	Mercedes-Benz	2007-2010
Cledorvino Belini	Fiat	2010-2013
Luiz Moan Júnior	General Motors	2013-2016
Antonio Megale	Volkswagen	2016-2019
Luiz Carlos Novaes	Mercedes-Benz	2019-2022

Fonte: ANFAVEA

Formulado para vigorar de 2013 a 2017, o Inovar-Auto foi acusado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) de praticar tarifa discriminatória, e o governo brasileiro acabou condenado por prática protecionista, já durante o ano final de vigência do programa. Por sua vez, as montadoras, as verdadeiras beneficiadas, amparadas pelo MDIC, continuaram a exercer forte *lobby*, articulando, em dezembro de 2017, uma nova política industrial a fim de assegurar uma transição capaz de preservar a manutenção de isenções tributárias para as empresas.

**Valor:** Indústria automobilística e governo discutem uma nova política industrial para o setor, chamada de Rota 2030. Essa discussão tem avançado?

**David Powels<sup>9</sup>:** Com essa turbulência política que encontramos nos últimos meses, vai ser difícil fechar esse programa até o fim do ano, como é o objetivo. Por outro lado, uma coisa importante é o governo agora falar de um programa não mais de cinco anos, mas de 15 anos. Um plano de cinco anos não é bom para nossa indústria. Nos últimos meses, temos discutido fortemente com vários

8. Este presidente dirigiu a Anfavea, no período de abril a outubro de 2001.

9. Ex-presidente da Volkswagen do Brasil.

grupos de trabalho que envolvem indústria e governo. Precisamos fazer pressão e ter certeza de que esse programa será criado para continuar com os investimentos. (OLMOS, 2017)

Nasceu assim o Rota 2030, oficialmente divulgado em julho de 2018 e concebido para vigorar por 15 anos. Pelo novo regime, ficou estipulado um conjunto de novas regras para a cobrança do Imposto Sobre Produto Industrializado (IPI), a partir de critérios como eficiência energética e segurança (RIBEIRO, 2018). Outras metas, genéricas e pouco delineadas, eram melhorar a qualidade dos componentes nacionais e estimular a vinda de novas empresas. Em linhas gerais, o Rota 2030 tem como horizonte endossar a agenda da eficiência energética ou, em outros termos, privilegiar o avanço da eletrificação no setor, o que já é uma realidade nos Estados Unidos, na Europa e, principalmente, na China, país que condiciona os investimentos das empresas transnacionais ao desenvolvimento de modelos elétricos, uma vez que vem demonstrando preocupação com a pauta ambiental de redução da emissão de poluentes.

Conforme aponta Bourdieu (2006), as empresas dominantes tendem a defender sua posição recorrendo a constantes processos de inovação via novos produtos e serviços, acompanhados da redução de preços. Mas, como o mesmo autor salienta, é preciso levar em consideração as particularidades de cada subcampo ou setor, o estágio do seu desenvolvimento e as especificidades do produto envolvido. Essa máxima se aplica bem ao setor automotivo, o qual desfruta de um desenvolvimento muito dinâmico, com produtos que se tornam rapidamente defasados e serviços cada vez mais diversificados (a exemplo dos serviços financeiros

e do aluguel de carros). Contudo, é preciso salientar que a política da redução de preços revela-se pouco tangível nesse setor e as relações de poder constitutivas desse campo estratégico pouco se modificam pelo fato de essas empresas incumbentes disporem de maiores economias de escala.

Como agravante, no caso aqui descrito, foi justamente a potencial oferta de automóveis chineses por um custo mais baixo que desencadeou o processo de mobilização das incumbentes, as quais acionaram seus representantes patronais e políticos com o propósito de estabelecer limites à entrada do segmento de *newcomers* desafiantes, notadamente as montadoras chinesas. Nesse momento, a Anfavea passou a funcionar como uma unidade de governança interna que legitimou e naturalizou as regras inerentes ao campo, padronizando a informação acerca dos movimentos das empresas incumbentes e das desafiantes e, em geral, atuando em defesa do *status quo* em momentos de conflito. Também atuou estabelecendo elos sólidos entre o campo de ação estratégica e os campos externos, notadamente as esferas estatais em condições de controlar esse campo (FLIGSTEIN; McCADAM, 2012, p. 14).

[...] o Rota 2030 foi negociado durante meses, um ano... Você normalmente cria equipes, de ambos os lados, da indústria e do governo. E, quando o governo lança um programa, ele não lança sozinho, a indústria está sempre por trás. Você percebe que aquilo tem cara da indústria, né? Eu não sei se você chegou um dia a pesquisar o carro popular, a história do Fusca, como é que começou. Porque foi um capricho do Itamar (Franco), né? O Itamar falou “ah, por que vocês não voltam a fabricar Fusca?” E aí, a Volks falou “ah, tira os impostos”, pô, “reduz os impostos a ze-

ro”, então vamos fazer. Aí, o que acontece? Todas as outras, a FIAT e tal, falaram: “também posso fazer um carro com motor 1.0”. Aí que surgiu o 1.0. Porque não tinha motivo de ter um motor 1.0. Aí, a Volks conseguiu incluir a Kombi. Eles fizeram umas emendas no decreto, que a gente até apelidou de *Decreto Kombi*, porque o carro tinha que ter motor refrigerado a ar e, naquela ocasião, eu acho que só a Kombi tinha (risos). Só ela tinha! Então, por isso que era *Decreto Kombi*, porque eles queriam incluir a Kombi, porque era um baita de um benefício. Então, eles estão sempre nos bastidores. Todas as montadoras têm escritórios de *lobby* em Brasília. Estão todos os dias circulando no Congresso, todos os dias circulando nos ministérios. E, para qualquer coisa, seja para emissão de poluentes, seja para regra de segurança, seja para lei de trânsito, seja para incentivo, eles estão o tempo todo lá. Então, tudo é feito com eles por trás. (Ana Bastos, jornalista especializada em setor automotivo)<sup>10</sup>.

## Considerações finais

Inúmeros especialistas em economia e competitividade da indústria nacional se anteciparam em classificar o Inovar-Auto como uma política industrial ineficaz e amadora. Ineficaz por ignorar que a indústria organiza sua cadeia de valor globalmente com forte divisão internacional do trabalho, segundo as diferentes *expertises* de países e regiões, e amadora por desconsiderar os princípios básicos que regem o comércio exterior. Indiscutivelmente, o Inovar-Auto foi uma política protecionista disposta a favorecer não toda a categoria de fabricantes de automóveis, caminhões, ônibus e equipamentos pesados, mas

um conjunto específico de firmas há mais tempo instaladas no Brasil. Essas firmas têm forte circulação nas esferas de poder político, praticam intenso *lobby* automotivo e interferem nas deliberações do poder público com desdobramentos para o setor.

Como procurou-se mostrar aqui, o Inovar-Auto foi um resultado típico dos “processos sociais que estruturam as relações entre organizações” (FLIGSTEIN, 2012, p. 487). Foi taxado de protecionista pela OMC por vincular vantagens creditícias à nacionalização de componentes, e pecou por apresentar resultados tímidos em termos de aumento do investimento das montadoras em P&D, bem como de capacitação dos fornecedores, alcançando algum êxito ao estimular a eficiência energética via política de etiquetagem. Por outro lado, apesar das dificuldades em lidar com a dinâmica de dispersão geográfica das cadeias globais de valor, o programa, inegavelmente, foi fundamental à sobrevivência da malha industrial automotiva no Brasil e manteve-se fiel, enquanto política industrial, à agenda desenvolvimentista que historicamente permitiu a expansão do setor e de suas linhas acessórias, como a indústria de autopeças.

Como principal conclusão, extrai-se que o programa refletiu a feroz competição em vias de acontecer após as montadoras da China e da Coreia do Sul (menos a Hyundai) anunciarem, em 2011, seus planos de produção local de automóveis. As notícias coletadas, principalmente junto ao *Valor Econômico*, confirmam a hipótese segundo a qual estava em jogo a preservação de uma “estrutura de papéis reproduzíveis” (WHITE *apud* FLIGSTEIN, 2012) favorável em graus decrescentes às *first comers*, *latecomers*, *newcomers* europeias e japone-

10. Nome fictício. Entrevista realizada por Lucas Lemos Walmrath, em 03/07/2020.

sas, e absolutamente desfavorável às *new-comers* chinesas e coreanas. A saída formulada por Fligstein (1996; 2012), e ilustrada pelo que define como estrutura incumbente-desafiante, mostra o empenho das organizações incumbentes em reproduzir seu lugar, precisando para isso frear a competição. A queda dos preços, decorrente da entrada das firmas desafiantes no mercado, é travada, quando necessário, pelo exercício de regras, leis de proteção e demais formas de poder capazes de impedir qualquer movimento de transformação da ordem econômica (e social).

A guerra travada pelo controle do mercado brasileiro assegurou uma relativa preservação da ordem vigente antes da entrada em vigor do Inovar Auto. Segundo o anuário da Fenabreve - Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABREVE, 2012), em 2012, a Fiat liderava o *ranking* de emplacamentos de automóveis com uma participação de 23,93% do mercado, seguida por VW (22,43%), GM (18,85%) e Ford (8,99%). Essas quatro empresas juntas, representavam cerca de 74,2% do mercado, indicando uma alta concentração nessas quatro marcas, isto é, as *first comers*. Já em dezembro de 2017 (FENABREVE, 2017), quando se encerra o Inovar-Auto, o mercado já dava sinais de pulverização com a liderança da GM (18,79%) nos emplacamentos, seguida de VW (11,73%), Hyundai (10,66%) e Ford (10,18%). A mudança no *ranking* mostrou alteração no posicionamento entre Hyundai (a 10ª, em 2012) e Fiat (a 5ª, em 2017), possivelmente pela estratégia de marketing agressiva envolvendo o HB20. Como a Hyundai é uma *latecomer*, e sua instalação em Piracicaba (SP) remete ao final de 2012, ou seja, antes de os efeitos do Inovar-Auto começarem a ser observados, o que os números mostram é a manutenção

ou estabilização das posições incumbentes no mercado automotivo brasileiro.

A ascensão da Hyundai joga luz em dois aspectos do modelo teórico de Fligstein e McAdam (2012) que precisam ser mais problematizados. O primeiro remete ao papel das habilidades sociais, isto é, habilidades desenvolvidas por certos atores individuais e coletivos com alta capacidade cognitiva no sentido de “ler” cenários e comportamentos. Em mundos estáveis já estabelecidos, esses atores (re)produzem o *status quo* e, nos campos instáveis, eles agem como empreendedores institucionais. Outro aspecto diz respeito aos chamados “episódios de contenção”, isto é, quando os atores recorrem a formas inovadoras de ação a fim de avançar no campo, no qual se situam.

A Hyundai é um caso que merece atenção em função do lugar que passou a ocupar no mercado automotivo brasileiro na última década, cabendo investigar se esse é um exemplo de mudança na hierarquia, no campo de ação estratégica provocado pelo acionamento de alguma habilidade social ou resultante de um empreendedorismo institucional. Como sugere Bourdieu, o (menor) preço pode não ser a variável mais adequada para explicar o avanço dessa empresa, porque é um fator controlado pelas incumbentes de maneira a preservar a hierarquia do campo de ação estratégica e, conseqüentemente, a sua posição. Diante desse cenário, a possibilidade a ser explorada por pesquisas futuras reside na modificação da estrutura desse campo pelo emprego do fator tecnológico. O capital tecnológico, historicamente, ajudou a explicar a derrocada de grandes empresas, além de processos de fusão e formação de novos subcampos, que no setor automotivo pode ser ilustrado pela meteórica ascensão de projetos de veículos autônomos e elétricos, desenvolvidos por

empresas de tecnologia como a Google, *outsiders* como a Tesla, ou *latecomers* como ao Hyundai que, em 2019, ingressou no grupo das cinco marcas automotivas mais valiosas do mundo, graças ao desenvolvimento de negócios de mobilidade e de veículos elétricos, como a marca Ioniq<sup>11</sup>.

## Referências

ABEIFA. Abeifa, revolução no setor automotivo. Disponível em: <<http://www.abeifa.com/Sobre>>. Acesso em: 18 out. 2018.

ABREU, A.; BEYNON, H.; RAMALHO, J. R. A fábrica dos sonhos da Volkswagen. In: RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A (Orgs.). *Trabalho e desenvolvimento regional: efeitos sociais da implantação do polo automotivo Sul Fluminense*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006, p. 71-90.

ANFAVEA Linha do Tempo - 1952. Disponível em: <https://www.anfavea.com.br/linha-do-tempo-2>>. 2021. Acesso em: 01 out. 2018.

ARBIX, G. *Uma aposta no futuro: os primeiros anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística*. São Paulo: Scritta, 1996.

BOURDIEU, P. *As estruturas sociais da economia*. Porto, PT: Campo das Letras, 2006.

BOYER, R.; FREYSENENET, M. *Los modelos productivos*. Buenos Aires: Lumen, 2001.

CANGIANI, M. A Teoria Institucional de Karl Polanyi: a sociedade de mercado e sua economia “desenraizada”. In: LEVITT, K. P (Org.). *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p.11-44.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos*

*sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo (Mundo do trabalho), 2003.

CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks: Sage, 2007.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. v. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CORIAT, B. *Pensar pelo avesso*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Revan, 1994.

DOBBIN, F. *Forging Industrial Policy*. New York: Cambridge University Press, 1994.

DOBBIN, F. Introduction: The Sociology of the Economy. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *The Sociology of the Economy*. New York: Russell Sage Foundation, 2004, p. 1-25.

DOBBIN, F.; BAUM, J. *Introduction: Economics Meets Sociology in Strategic Management*. Advances in strategic management (Série), v. 17. Bingley, UK: Emerald, 2000.

DULCI, J. A. Configurações do desenvolvimento em duas novas Regiões Automobilísticas: Sul Fluminense e Camaçari (BA). *Política & Trabalho - Revista de Ciências Sociais*, n. 48, p. 75-94, 2018.

DUTRA, R. *O que muda com o fim do Inovar-Auto e a chegada do programa Rota 2030*. *O Globo* - 06/09/2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/carros/o-que-muda-com-fim-do-inovar-auto-a-chegada-do-programa-rota-2030-21790179>>. Acesso em: 14 out. 2018.

FENABRAVE. *Anuário 2017: o desempenho da distribuição automotiva no Brasil*. Disponível em: <<http://www.fenabreve.org.br/anuarios/Anuario2012.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

FENABRAVE. *Anuário 2012: o desempenho da distribuição automotiva no Brasil*. Disponível em:

11. “O aumento do valor da marca Hyundai pode ser atribuído à sua expansão substancial de negócios de mobilidade futura e investimentos contínuos em sua marca, como o anúncio de sua marca de veículos elétricos Ioniq. Valorizamos positivamente a abordagem ativa e proativa da empresa para as mudanças do mercado como uma marca sustentável, abrangendo sua expansão de canais de vendas on-line, resposta rápida às atividades de contribuição social e aumento real nas vendas de veículos elétricos a bateria e a célula de combustível”, disse Mike Rocha, diretor global de avaliação da Interbrand. – Hyundai entra no time das cinco marcas automotivas mais valiosas do mundo (REDAÇÃO AB, 2020).

- <<http://www.fenabrave.org.br/anuarios/Anuario2017.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.
- FERREIRA, P.; FRAGELLI, R. Inovar-Auto: ineficaz, caro e regressivo. 20/12/2017. *Valor Econômico*. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/inovar-auto-ineficaz-carro-e-regressivo.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- FLIGSTEIN, N. *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets: An economic sociology of twenty-first century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- FLIGSTEIN, N., DAUTER, L. A Sociologia dos mercados. *Caderno CRH*, v. 25, n. 66, p. 481-504, 2012 (artigo originalmente publicado em 2007 na *Annual Review of Sociology*). <https://doi.org/10.1590/s0103-49792012000300007>.
- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press, 2012.
- GARCIA, S. R. *Global e local: o polo automobilístico de Gravataí*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2009.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUIZZO, B. S.; KRZIMINSKI, C. O.; OLIVEIRA, D. L. L. C. O Software QSR NVIVO 2.0 na análise qualitativa de dados: ferramenta para a pesquisa em ciências humanas e da saúde. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, v. 24, n. 1, p. 53-60, 2003.
- LARA, L., SCIAUDONE, C. *Presidente do grupo inglês descarta fechar fábrica construída no país em 2016*. 14/05/2018. Disponível em: <<https://carros.uol.com.br/noticias/bloomberg/2018/05/14/jaguar-land-rover-mantem-aposta-no-brasil-com-retomada-de-vendas.htm>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- LEÃO, C.; GOULART, L. O Inovar-Auto e os investimentos em P&D no setor automotivo. *Inventta BGI*. 2013. Disponível em: <[https://brasil.abgi-group.com/wp-content/uploads/2018/01/2012-Inventta\\_Radar\\_inovarauto.pdf](https://brasil.abgi-group.com/wp-content/uploads/2018/01/2012-Inventta_Radar_inovarauto.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2018.
- OICA. *Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles*. Disponível em: <[oica.net](http://oica.net)>.
- OLMOS, M. Brasil é um país cada vez mais caro”, diz presidente da VW”. Entrevista com David Powels. 21/07/2017. *Valor Econômico*. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/brasil-e-um-pais-cada-vez-mais-carro-diz-presidente-da-vw.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. *Fim do Inovar-Auto abre portas para Kia investir*. 20/10/2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/coluna/fim-do-inovar-auto-abre-portas-para-kia-investir-1.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- PARDI, T. Industrial policy and the British automotive industry under Margaret Thatcher. *Business History*, v. 59, Issue 1, p.75-100, 2016.
- PASCOAL, E.T. et al. The new Brazilian automotive policy and its impact on the competitiveness of multinational automobile and auto parts manufacturers. *International journal of automotive technology and management*, v. 17, p. 225-247, 2017.
- PAVLÍNEK, Petr. The impact of the 2008–2009 crisis on the automotive industry: global trends and firm-level effects in Central Europe. *European Urban and Regional Studies*, v. 22, n. 1, p. 20-40, 2015. <https://doi.org/10.1177/0969776412460534>
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- REDAÇÃO AB. “Hyundai entra no time das 5 marcas automotivas mais valiosas do mundo”. *Automotive Business*. 20/10/2020. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/31967/hyundai-entra-no-time-das-5-marcas-automotivas-mais-valiosas-do-mundo>>. Acesso em: 23 out. 2020.
- RIBEIRO, R. Conheça os principais pontos do programa de incentivo às montadoras, o Rota 2030. 09/07/2018. *Revista Quatro Rodas*. Disponível



em: <<https://quattrorodas.abril.com.br/noticias/o-que-ainda-falta-saber-sobre-o-rota-2030/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

SAKO, M. Administrando Parques Industriais de Autopeças no Brasil: uma comparação entre Resende, Gravataí e Camaçari. *Caderno CRH*, v. 19, n. 46, p. 61-73, 2006.

SCHMIDT, C.; CARRASCO V. **Competição externa é a solução para a indústria automotiva.** 13/12/2017. *O Valor Econômico*. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/competicao-externa-e-a-solucao-para-a-industria-automotiva.ghtml>>. Acesso em: 01 maio 2020.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 23-88.

STURGEON, T. et al. Globalisation of the Automotive Industry: main features and trends. *Int. J. Technological Learning, Innovation and Development*, v. 2, Nos. 1/2, p. 7-24, 2009. <<https://doi.org/10.1504/ijtlid.2009.021954>>.

SOUZA, L. H. C. **O Grupo Jaguar Land Rover e a financeirização: seu reposicionamento diante de uma nova concepção de controle.** 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, RJ, 2019.

#### Entrevistas:

Adriano Costa, dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC), 10/03/2020.

Ana Bastos, jornalista especializada na cobertura do setor automotivo. Entrevista concedida a Lucas Lemos Walmrath, 03/07/2020.

## RESUMO

O artigo analisa a construção do Programa Inovar-Auto, política industrial brasileira cunhada com o propósito de incrementar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e engenharia na indústria automotiva. A discussão tem como finalidade contribuir para demarcar as estratégias corporativas dos grupos automobilísticos, indicando como as políticas industriais para o setor são moldadas sob medida, a fim de proteger os interesses das empresas há mais tempo em atuação no Brasil. O Inovar-Auto, por hipótese, resulta de processos sociais responsáveis por estruturar as relações entre organizações incumbentes e desafiantes em disputa no mercado automotivo. Em outros termos, o seu surgimento se deve à queda de preços decorrente da entrada de firmas desafiantes no mercado nacional, e da resposta dada pelas firmas incumbentes ao aumento da competição através do reforço de regras, leis de proteção e demais formas de poder capazes de impedir qualquer movimento de transformação dessa ordem econômica e social.

## PALAVRAS-CHAVE

Inovar-Auto. Montadoras. Política industrial. Sociologia dos mercados.

## ABSTRACT

This paper analyses the construction of the Inovar-Auto programme, a Brazilian industrial policy devised with the goal of boosting investment in research, development and engineering in the automotive industry. The purpose of this discussion is that of contributing to define the corporate strategies of industrial groups in the automotive industry, showing how the industrial policies for the sector are carved out to measure, in order to protect the interests of those companies that have been in Brazil the longest. Inovar-Auto could possibly have resulted from social processes responsible for structuring the relationships between incumbent organisations and challengers within the automotive market. In other words, its appearance is due to the fall in prices resulting from the entry of new challengers onto the national market, and the response given by the incumbent companies to the increased competition, through reinforcement of rules, laws for protection, and other ways of being able to prevent any movement for the transformation of the economic and social order.

## KEYWORDS

Inovar-Auto. Automobile Companies. Industrial Policy. Sociology of Markets.

Recebido em: 01/05/2020

Aprovado em: 23/10/2020