UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

Faculdade de Economia, Contabilidade, Administração e Gestão de Políticas Públicas - (FACE)

Departamento de Gestão de Políticas Públicas (GPP)

GABRIEL RODRIGUES FERNANDES

INTERAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC) E O SETOR PRIVADO NO PROGRAMA INOVAR-AUTO

Brasília - DF

2016

GABRIEL RODRIGUES FERNANDES

INTERAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC) E O SETOR PRIVADO NO PROGRAMA INOVAR-AUTO

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de "Residência em Políticas Públicas".

Orientadora: Profª. Ma. Fernanda Natasha Bravo Cruz

Brasília - DF

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

FERNANDES, Gabriel Rodrigues
Interações entre o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e o setor privado no Programa Inovar-Auto / Gabriel Rodrigues Fernandes; orientadora Fernanda Natasha Bravo Cruz - Brasília, 2016.
74 p.

Relatório de Pesquisa (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Programa Inovar-Auto. 2. Formulação de políticas públicas. 3. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). 4. Setor privado. 5. Governança pública. I. Cruz, Fernanda Natasha Bravo, orient. II. Título.

GABRIEL RODRIGUES FERNANDES

INTERAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC) E O SETOR PRIVADO NO PROGRAMA INOVAR-AUTO

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharel, no curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - UnB, sob apreciação da seguinte Banca Examinadora:

_____

Orientadora: Profª. Ma. Fernanda Natasha Bravo Cruz (Universidade de Brasília - UnB)

_____

Examinadora: Profª. Drª. Graziela Dias Teixeira (Universidade de Brasília - UnB)

Brasília, 28 de novembro de 2016

Dedico este trabalho aos brasileiros que inserem na agenda, formulam alternativas, implementam, avaliam e controlam políticas públicas industriais em favor do desenvolvimento socioeconômico.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não estaria desenvolvido sem a preciosa ajuda da orientadora Profª. Ma. Fernanda Natasha que aceitou o desafio de orientar a pesquisa sobre este tema. Pelo apoio, os ensinamentos, a orientação e - principalmente - a paciência nos momentos mais difíceis e cruciais tanto do Projeto de Trabalho de Curso e da Residência em Políticas Públicas I e II. A você os meus os agradecimentos. Agradeço a Profª. Dr.ª Suylan que sempre atuou em favor de todos os alunos e alunas das disciplinas de Projeto de Trabalho de Curso e Residência em Políticas Públicas I e II, por ter orientado o projeto e ter advogado junto às organizações o convencimento destas para que pudéssemos desenvolver a imersão. Também agradeço a Profª. Dr.ª Graziela por ter avaliado este trabalho com as considerações pertinentes e o carinho que lhe é presente.

Aos amigos e colegas do Curso de Gestão de Políticas Pública que tornaram mais factíveis de serem vividos todos os momentos da vida universitária. Pelas amizades, conversas, ajuda nos estudos e caronas. Espero que um dia nós possamos relembrar com carinho as inúmeras dificuldades e os bons momentos que passamos na Universidade de Brasília. A todos vocês o meu muito obrigado pelo companheirismo.

Agradeço, também, aos servidores do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) que me receberam muitíssimo bem e me ajudaram com a imersão o que possibilitou a elaboração deste trabalho dentro da proposta da Residência em Políticas Públicas.

Guardo gratidão à assessora de imprensa da ANFAVEA pela enorme atenção que teve com as nossas inúmeras trocas de *e-mail* e que ajudou ao conseguir uma entrevista com um dos representantes da Associação, tornado possível ouvir o setor privado. Gratidão que se estende ao diretor de relações institucionais da mesma que me concedeu a entrevista.

Por fim, aos 48 professores por quais pelas salas de aula eu tive a honra de passar, do primeiro ao oitavo semestre, muito obrigado a todos.

"O Inovar-Auto é isto. É olhar para a indústria automobilística e falar: "Indústria automobilística, nós queremos te apoiar". É isso. Apoiar a indústria automobilística, a cadeia da indústria automobilística [...]. Por isso, eu acredito que o Inovar-Auto ele combina várias coisas. Ele combina essa importância que nós temos de dar para a geração da inovação, num país como o nosso, que apesar de ser um país com grande capacidade de produção de commodities, tem de ser capaz de agregar valor e de produzir inovação na indústria, tem de ser capaz de transformar as suas oportunidades [...]. Nós estamos aqui ajuntando e mostrando que é possível essa inter-relação entre sociedade, governo e a iniciativa privada, os empreendedores, que são fundamentais para se transformar este país".

Dilma Rousseff, na cerimônia de abertura do 27º Salão Internacional do Automóvel. São Paulo - SP, 24 de outubro de 2012.

RESUMO

Este Relatório é um estudo que interpreta as interações entre o setor público e setor privado no Programa Inovar-Auto. Realizado com amparo na revisão bibliográfica dos modelos de administração pública pelos quais o Brasil experimentou até chegar à administração pública gerencial, verificamos que a principal tendência da iniciativa pesquisada está no marco da governança pública, que abre o Estado à participação de atores não-estatais (SECCHI, 2009, CARDOSO JR, 2011). Em segunda etapa, consideramos os estudos de De Paula (2005), sobre a constituição de conselhos e fóruns, como forma de operacionalizar a participação aludida e por último, observamos através dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), como uma política pública pode surgir a partir da ação compartilhada entre o público e o privado. Como último pilar teórico se têm a discussão teórica do modelo incremental. Lindblom (1981 *apud* RUA, 1997) advoga no sentido de não ruptura definitiva entre o problema e a solução. As decisões são tomadas de maneira gradativa e sempre privilegiando o consenso político. A pesquisa também considerou a imersão no Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) para obter informações primárias e secundárias sobre as articulações entre o setor público e setor privado no Programa Inovar-Auto, levando-se em conta o que foi pleiteado e contemplado na formulação e o que vem sendo pleiteado e atendido nos dias de hoje. Verificou-se que o motivo principal foi a alta das importações que levou o setor público e o setor privado a debaterem uma estratégia que inicialmente pudesse estancar a escalada de importações a partir de uma solução paliativa e mais tarde meditar sobre um regime automotivo solidificado, que não apenas diminuísse as importações, mas fortalecesse e adensasse a cadeia produtiva automotiva. Descobriu-se que, muito embora a medida possa ser positiva para desenvolver o País, ela pouco está relacionada a este intento, dando sinais de responder a interesses restritos a poucos atores e apesar de também haver sinais da governança pública, os processos de discussões que foram realizados não consideraram inúmeros outros setores da sociedade. Propõe-se que a participação de mais atores estratégicos seria benéfica ao aperfeiçoamento do Programa, que poderia se dar por meio de consultar e escutar mais as instituições que reúnem esses atores, tais como conselhos nacionais de políticas públicas, promovendo maior qualidade à governança do Programa Inovar-Auto.

Palavras-chaves: Programa Inovar-Auto. Formulação de políticas públicas. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Setor privado. Governança pública.

ABSTRACT

This Report is a study that interprets the interactions between the public sector and the private sector in the Program Innovate-Auto. Performed under the literature review of models of public administration by which Brazil experienced until you reach the public administration management, we found that the main trend of the initiative that was searched is in the framework of public governance, which opens the State the participation of non-state actors (SECCHI, 2009, CARDOSO JR, 2011). In the second step, we consider the studies of De Paula (2005), on the constitution of councils and forums, as a way to operationalize the participation alluded to, and finally, we look at the multiple streams Kingdon (1995), as a public policy has come to be emergent from the shared action between the public and the private. As the last pillar of the theoretical if you have the theoretical discussion of the model incrementally. Lindblom (1981 *apud* in RUA, 1997) argues in the sense of not definitive rupture between the problem and the solution. Decisions are made in a way as to gradually and always favoring the political consensus. The survey also found immersion in the Ministry of Industry, Trade and Services (MDIC) to obtain primary information and secondary on the joints between the sector public and private sector in the Program Innovate-Auto, taking account of what has been posed, and as contemplated in the formulation and the one that has been posed, and answered in the days of today. It was found that the primary reason was the high imports that led the public sector and the private sector to discuss a strategy that initially could stop the escalation of imports from a stopgap solution and later meditate on a automotive regime solidified, which not only reduce imports, but also strengthen and adensasse the productive chain of the automotive. It was found that, although the measure may be positive to develop the Country, it somewhat is related to this purpose, by giving signals responding to the narrow interests of the few actors, and despite the also be signs of public governance, the processes of discussions that were conducted did not consider the numerous other sectors of society. It is proposed that the participation of more strategic players would be beneficial to the improvement of the Program, which could give you through consult and listen more to the institutions that meet these actors, such as national councils of public policies, promoting greater quality in the governance of the Program Innovate-Auto.

Key words: Program Innovate-Auto. The formulation of public policies. The ministry of Industry, Foreign Trade and Services (MDIC). The private sector. Public governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma dos múltiplos fluxos de Kingdon..... 29

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação em números absolutos das importações de veículos entre 2008 e 2015 37

Gráfico 2 - Variação percentual das importações de veículos entre 2008 e 2015 45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Períodos políticos do Brasil, atrelados aos contextos econômico e as dimensões da gestão pública. Da Primeira República até a Consolidação Democrática.....23

Quadro 2 - Modificação ocorrida no Programa Inovar-Auto a partir de demanda do setor público.....51

Quadro 3 - Modificação ocorrida no Programa Inovar-Auto a partir de demanda do setor privado.....51

Quadro 4 - Evolução das importações de veículos em números absolutos.....62

Quadro 5 - Comparação entre as legislações que tratam do regime anterior ao Programa Inovar-Auto.....71

Quadro 6 - Comparação entre as legislações que tratam do Programa Inovar-Auto.....73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC:	Santo André, São Bernardo e São Caetano
ABDI:	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABEIFA:	Associação Brasileira das Empresas Importadoras de Veículos Automotores
ANFAVEA:	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BNDES:	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CDES:	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGCA:	Coordenação-Geral das Indústrias do Complexo Automotivo
CGU:	Controladoria Geral da União
CNDI:	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
DASP:	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEMOB:	Departamento das Indústrias para a Mobilidade e Logística
DF:	Distrito Federal
FENABRAVE:	Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores
FNDCT:	Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico
GPP	Gestão de Políticas Públicas
IPI:	Imposto sobre Produtos Industrializados
MCC:	Ministério da Casa Civil
MCTI:	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MCTIC:	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MDIC:	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MERCOSUL:	Mercado Comum do Sul
MF:	Ministério da Fazenda
MP:	Medida Provisória
MPDG:	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG:	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NCM:	Nomenclatura Comum do MERCOSUL ou Nomenclatura Comum do Mercado Comum do Sul
PBM:	Plano Brasil Maior
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB:	Produto Interno Bruto
PPA:	Plano Plurianual
PT	Partidos dos Trabalhadores
RPP	Residência em Políticas Públicas
SDCI:	Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial
SINDIPEÇAS:	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
SP:	São Paulo
SRF:	Secretaria da Receita Federal
TCU:	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 Introdução 15

2 Referencial teórico 21

2.1 Entre burocracia, gerencialismo e governança pública 21

2.2 Os múltiplos fluxos da decisão pública no processo de formulação 26

2.3 O modelo incremental 30

3 Procedimentos metodológicos 32

4 Diagnóstico da política pública 35

4.1 A fase anterior ao Programa Inovar-Auto 35

4.2 A Elaboração do Programa Inovar-Auto e as demandas do setor privado 39

4.3 O que foi contemplado na formulação do Programa Inovar-Auto 44

4.4 A articulação entre os atores pesquisados 47

5 Considerações finais 53

REFERÊNCIAS 55

APÊNDICES 61

APÊNDICE A - Quadro 4 - Evolução das importações de veículos em números absolutos. 62

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com um (a) dos (as) colaboradores (as) 66

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com um (a) dos (as) colaboradores (as) 67

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com um (a) dos (as) colaboradores (as) 68

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com dois dos (as) colaboradores (as), simultaneamente 69

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com o colaborador da ANFAVEA 70

APÊNDICE G - Quadro 5 - Comparação entre as legislações que tratam do regime anterior ao Programa Inovar-Auto 71

APÊNDICE H - Quadro 6 - Comparação entre as legislações que tratam do Programa Inovar-Auto 73

1 Introdução

O Programa Inovar-Auto (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores) criado pela Lei Federal nº 12.715/2012, apresenta como suas propostas o desenvolvimento tecnológico, inovação, segurança, preservação do meio ambiente, eficiência energética e melhora da qualidade dos veículos e dos seus componentes mecânicos (BRASIL, 2012a).

O programa está inserido na política pública industrial: Plano Brasil Maior (PBM), criado em 2011, este plano trabalha com desonerações fiscais, criação de regimes tributários específicos e programas setoriais de grande importância (BRASIL, 2015).

No presente trabalho, buscou-se oferecer evidências quanto às interações entre o setor privado e o setor público, precisamente junto aos gestores do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

O período que se estudou é, especialmente, entre 2011, ano em que surge o Plano Brasil Maior, até setembro de 2012, período em que o programa é lançado por meio de Lei Federal. Sem, no entanto, deixar de recolher informações importantes que digam respeito à continuidade do relacionamento entre o segmento público e o setor privado.

O atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), anterior Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em seu portal, expõe que a sua missão é de: "Formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor". A visão do Ministério é: "Ser referência em gestão de políticas públicas para fortalecer a competitividade das empresas brasileiras" (BRASIL, 2016a).

Além das orientações que regem a referida pasta, a Lei nº 12.715/2012 aponta o Ministério como o responsável por programas e políticas específicas, entre elas, inclui o Programa Inovar-Auto, considerando a definição dos limites e condições, valores e demais características dos produtos fornecidos às empresas habilitadas (BRASIL, 2012a).

O Decreto nº 7.819/2012 indica para o MDIC sete funções em relação ao programa: 1ª - habilitação às empresas interessadas em participar do Programa Inovar-Auto; 2ª - fixação de termos a serem atendidos pelo projeto de investimento e os critérios para determinar a capacidade anual de produção; 3ª - gerir o Programa de Etiquetagem Veicular; 4ª - estabelecer os procedimentos para impor multas; 5ª - definir as características dos produtos que devem ser adquiridos pelas empresas habilitadas; 6ª - fornecer à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) relatórios contendo informações sobre a utilização do crédito presumido pelas

empresas participantes e 7ª - verificação do consumo energético atingido pelas empresas (BRASIL, 2012b).

Ao verificar o organograma do MDIC, se pode destacar a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI), como a área que responde por alguns dos objetivos do Plano Plurianual [2012-2015], voltado para iniciativas e metas do Programa Temático 2055 - Desenvolvimento Produtivo. Subordinado a SDCI, está o Departamento das Indústrias para a Mobilidade e Logística (DEMOB), que gere o Programa Inovar-Auto (BRASIL, 2016c).

Destaca-se a função da SDCI, de articular as demandas da classe empresarial com os pacotes de concessões de benefícios e estímulos para a competitividade e fazem parte destas atribuições as ações voltadas ao Programa Inovar-Auto (BRASIL, 2016c).

Outro ator importante na elaboração do Inovar-Auto é a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a mesma está inserida neste contexto como um ator do setor privado. Criada em 1956, a Associação reúne trinta e um associados do setor automotivo (ANFAVEA, 2016).

Na ANFAVEA, se tem uma estrutura com um presidente, um vice-presidente, um vice-presidente secretário, um vice-presidente tesoureiro e trinta e um vice-presidentes, assim denominados. Todos eles pertencem a uma empresa do setor. Há também um diretor executivo, um diretor de assuntos institucionais e um diretor executivo adjunto (ANFAVEA, 2016).

Dados mostram a relevância do setor automotivo com números relativos ao ano de 2013: são 61 fábricas no Brasil, mercado que representa 5% do Produto Interno Bruto (PIB) e que naquele ano produziu 3,74 milhões de unidades (RIATO, 2014).

Ralho (2008) sentencia, tal como outros autores do marco do desenvolvimentismo em voga na atualidade, que se o país identificar em sua pauta de interesses nacionais o crescimento produtivo e o crescimento econômico, este terá de se modernizar e se alinhar estrategicamente junto às empresas do setor privado. O dever a ser seguido, considerando que este paradigma é o vigente no sistema internacional, é o do aprimoramento da eficiência e formulação de vias factíveis para o desenvolvimento.

No estudo que se pretende realizar, fundamentar-se-á em indícios críveis da interlocução entre o setor privado e o segmento administrativo do Estado. Segundo publicação da revista Automotive Business (RIATO, 2014), o então presidente da ANFAVEA Yabiku Junior demonstra otimismo ao ser perguntado sobre a abertura do governo na discussão de programas para o setor. Eis que Yabiku Junior relata que tem procurado o governo para

mostrar pautas de demandas do setor ao qual representa. Também responde de forma afirmativa a respeito da boa recepção que tem tido do governo. Yabiku Junior também diz que as propostas postas em implementação como, por exemplo, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é uma forma de não apenas beneficiar a cadeia produtiva - neste caso, o representante da ANFAVEA se refere às reduções do IPI na venda de carros ao consumidor que esteve em vigor à época para estimular o consumo e não a redução do IPI para a indústria automotiva ao fazerem as importações caso realizassem as contrapartidas. Ao contrário, além de beneficiar o setor industrial, beneficia também o Estado, através do aumento de arrecadação de impostos e a sociedade consumidora que pagará menos pelos produtos automotivos. Essas pistas incentivaram a delimitação deste estudo.

Conforme o documento instituidor do PBM, seu intuito é reduzir a escalada do desemprego e manter sólido o mercado industrial interno (BRASIL, 2015).

Ferreira Filho, Pascoal, da Silva, Olivares & Rocha (2013) consideram que o Brasil cresceu no contexto internacional no momento em que as economias tradicionais apresentaram estagnação. A indústria automobilística é um campo em que se apostou que pode ser a responsável por elevar o Brasil a um padrão de grande economia comparável aos países desenvolvidos.

Os objetivos do programa são de fomentar a competição entre as empresas do ramo, incentivar a produção de automóveis mais eficientes e com maior grau de segurança, além de encorajar a aplicação de capital em engenharia, tecnologia, ciência, desenvolvimento e aprimoramento técnico da cadeia de fornecedores. (BRASIL, 2012a).

Como unidade de análise, são focalizados os fluxos políticos entre os gestores do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), e atores do setor privado, representados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). Essa articulação, que persiste, será evidenciada em especial durante a formulação do Programa Inovar-Auto entre os anos de 2011 e 2012 e serão, também, aproveitados dados relativos ao período contemporâneo da relação entre setor público e o privado para o Programa, sobre a óptica do incrementalismo.

No intuito de fundamentar o que se descobriu nas articulações do Programa Inovar-Auto à medida que o setor público dialogou junto ao representante das montadoras uma maneira de adensar a produção nacional se traz, introdutoriamente, a discussão do modelo desenvolvimentista que caracteriza a articulação do Programa. Compreendemos que a efetividade do desenvolvimento dependerá da instrumentalização do Estado: entidade normativa que congrega os interesses da população para o desenvolvimento dentro de um

plano nacional de crescimento; e o mercado: espaço em que se dá a competição, a coordenação e a alocação de trabalhadores e de recursos. (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Para que haja a harmonia entre o capital privado e o Estado, Bresser-Pereira (2016) lança a sua interpretação do modelo que os unam. Define como Estado desenvolvimentista, onde haverá a combinação de uma "economia mista" (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 7), a partir de uma junção entre a burguesia empreendedora, o proletariado, a administração pública através de seus servidores e a antiga elite. Estes que possuem o poder político devem estabelecer um plano de desenvolvimento. Ou seja, o mercado articula a atividade econômica competitiva e o governo passa a se concentrar em atividades não competitivas e administra as ações macroeconômicas.

Situamos o programa Inovar-auto nesse marco mais abrangente da discussão do desenvolvimento nacional.

Para viabilizar a análise, serão mobilizados os estudos de Secchi (2009) e Cardoso Jr (2011), acerca dos modelos de administração pública pelos quais o Estado brasileiro transitou, sendo eles a burocracia, modelo que sucedeu a administração patrimonial; o gerencialismo, ou administração pública gerencial; e o paradigma da governança pública que, por sua vez, pretende democratizar as ações do Estado ao trazer atores fora da administração pública para também deliberar nos assuntos públicos. Dentre seus símbolos que remetem à abertura à sociedade na tomada de decisão, estão os conselhos de gestão e fóruns temáticos.

Adiante, tem-se a discussão de múltiplos fluxos de Kingdon (1995), que disponibiliza em seu estudo sobre processos pré-decisórios de políticas públicas, três dimensões que nomeia como fluxo do problema, fluxo da política pública e fluxo político. Reunidos, chama-os de múltiplos fluxos. Após a agenda ser estabelecida, por meio de percepções individuais e/ou coletivas de que está posto um problema na sociedade ou mesmo através de meios capazes de identificar perturbações começam os trabalhos de formulações de alternativas capazes de solucionar os problemas, os formuladores são o que Kingdon denomina de comunidade de especialistas. Tendo sido as propostas debatidas, estas esperam pelos acontecimentos do fluxo político, como, por exemplo, uma nova eleição da qual possa emergir determinado grupo político sensível a determinados problemas; este fluxo político será o responsável por aproveitar da "janela de oportunidade" viabilizada pelo encontro dos três fluxos: ou seja, do momento com condições ideais para operacionalizar a política pública, o momento de solucionar determinado problema.

Paralelamente, recorre-se aos ensinamentos de Rua (1997), que explica a respeito da etapa de elaboração de alternativas. A formulação das alternativas de uma política pública

constitui um passo importante, por se tratar de uma etapa em que se evidenciam as demandas e interesses dos atores envolvidos. O conjunto de poder dos atores envolve: influência, capacidade de remodelar o sistema em que estão inseridos, elevado poder de persuasão e da capacidade de conseguir votos em um parlamento onde a política pública possa vir a ser votada (RUA, 1997). Além disso, a política pública pode sofrer alterações durante a sua vigência por meio daquilo que a teoria chama de incrementalismo

Considerando esses pressupostos, explicitamos que compartilhamos do olhar pluralista sobre as políticas públicas, apreciadora das interações entre atores de segmentos distintos. Justamente, tal aproximação teórico-analítica diz respeito ao objeto escolhido e consiste no fato das organizações privadas levarem aos governos suas contribuições para a elaboração das mesmas. Quando os grupos associativos estiverem supridos de informações privadas e completas, estes terão melhores pressupostos no momento em que forem apresentar os seus interesses aos governos (LOBATO, 1997, VASCONCELOS, 2003). Age-se não apenas para melhorar resultados privados mas, ao colaborarem com os gestores, na produção de ações governamentais pode-se elevar os benefícios públicos.

Da mesma forma aparentam estarem as intenções do Programa Inovar-Auto (BRASIL, 2012a) que procuram maximizar benefícios coletivos, as políticas industriais têm potencial de gerar vantagens sociais, como: aumento produtivo de bens duráveis, incentivos e investimentos na cadeia produtiva, geração de divisas e de empregos (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2013).

Esta pesquisa traz como pergunta norteadora a seguinte questão: De que forma as demandas e os interesses do setor privado influenciaram na formulação do Programa Inovar-Auto?

A pesquisa pretendeu trazer elementos de apuração, no intuito de oferecer respostas acerca das relações entre os atores do Estado e do setor privado na formulação e pós-formulação do Programa Inovar-Auto, o seguinte objetivo geral e os objetivos específicos transcritos abaixo.

Objetivo geral:

- Investigar de que forma as demandas do setor privado influenciaram nas deliberações do processo de formulação do programa Inovar-Auto.

Objetivos específicos:

- Identificar as demandas do setor privado em relação à elaboração do Programa Inovar-Auto.
- Investigar o que foi contemplado na formulação do programa com relação às demandas do setor privado.
- Averiguar como se deu a articulação entre os atores pesquisados para a formulação no Programa Inovar-Auto, considerando a perspectiva da governança pública.

O Relatório de pesquisa é um adensamento do que já havia sido produzido em um Projeto de Trabalho de Curso. Se naquele foram desenvolvidas etapas de delimitação da política pública e da organização, de descrição da política pública, definição da unidade de análise, pergunta norteadora, objetivos, referencial teórico e procedimentos metodológicos, neste trabalho há uma compilação ordenada dos itens de um a cinco, cautelosa reelaboração do referencial teórico, diagnóstico da política pública e considerações finais.

Tendo sido feita a abordagem introdutória, assim como as noções gerais da teoria que será discutida no referencial teórico, passa-se à visão geral dos procedimentos metodológicos, diagnóstico e considerações finais.

Nos procedimentos metodológicos são feitas as descrições sobre como foi possível obter os dados da pesquisa. Onde foi feita a imersão, com quantos colaboradores, quais outros atores foram pesquisados e entrevistados, além de mostrar que tanto dados primários quanto secundários foram de valia para o diagnóstico.

No quarto item se terá presente a sistematização de dados e informações coletados no âmbito da organização e através de contato telefônico com representante do setor privado que possibilitou descrever a elaboração do Programa Inovar-Auto e o momento posterior a elaboração. Irá se conhecer os antecedentes e a intenção de estudar e por em prática um regime automotivo mais consolidado, o que o setor privado e o setor público propuseram e o que foi contemplado, a frágil influência de conselhos gestores, a interlocução do MDIC com fóruns temáticos, as interações nos dias de hoje e o que foi alterado a partir de demandas do setor público e do setor privado.

No último item do Relatório são feitas as reflexões acerca das limitações e críticas ao Programa Inovar-Auto.

2 Referencial teórico

2.1 Entre burocracia, gerencialismo e governança pública

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou de sobremaneira a transformação do relacionamento do Estado com a sociedade e o mercado. Pois foi com o seu advento que algumas políticas públicas foram, tanto inventadas quanto reformuladas. Dentre elas: sustentar a previdência social urbana e rural, manutenção da assistência social, universalização da educação básica e da saúde e o enfrentamento da pobreza extrema (CARDOSO JR, 2011).

Em artigo sobre planejamento e gestão pública, Cardoso Jr (2011) propõe a tarefa de reconciliar planejamento e gestão como a forma de elevar o Estado brasileiro a um patamar de desenvolvimento. Para tanto, explica que planejamento se trata de gestão intensiva e que sem ela estará o planejamento fadado ao insucesso. Bem como, gestão apenas faz sentido se usada de maneira estratégica. Se não estiver acompanhada de planejamento não orientará ações do Estado que de fato tragam efetividade. A finalidade dessa aliança entre gestão e planejamento está estabelecida na articulação entre Estado e a promoção do desenvolvimento - e é por isso que seu artigo nos interessa. Antes de resolvermos vínculos entre gestão, planejamento, Estado e desenvolvimento, é preciso pensar nos modelos de administração pública em curso em nosso país (CARDOSO JR, 2011).

Com o intuito de chegar até aos modelos de vanguarda da administração pública, deve-se primeiramente reconhecer aquele modelo posterior, ainda que coexistente, o patrimonialismo. O modelo patrimonialista preencheu a gestão pública na Brasil na Primeira República (de 1889 até 1930) e conteve em seu escopo a não-distinção entre os bens públicos e os bens de propriedade privada. A experiência pós-patrimonialista se tornaria pioneira na mudança de gestão e do trato da coisa pública. Fala-se neste primeiro momento da burocracia.

Inicialmente recorre-se a Max Weber para destacar que o modelo burocrático é assentado no movimento do poder racional-legal. Ou seja, o poder advém de regras previamente estabelecidas e não da figura carismática ou da tradição de um determinado líder (SECCHI, 2009, WEBER, 1999).

Nos anos da década de 30 do século vinte o país ficaria sob o comando de Getúlio Vargas. O presidente criaria em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão encarregado de promover mudança na administração pública. Diferente do modelo patrimonial, a administração pública buscaria ser um instrumento de ação do Estado visando o interesse público. Desta feita, foram reestruturados os cargos e carreiras cujo

critério base de ocupação seria a meritocracia. Cabe destacar, que Cardoso Jr (2011) frisa que mesmo com este ímpeto de renovação da gestão pública de impor a necessária distinção entre o patrimônio público e privado, a cultura patrimonialista ainda conseguira se adaptar ao modelo burocrático. Diz o autor que a gestão pública assimilaria os traços modernizadores da burocracia, sem, no entanto, abandonar aspectos do patrimonialismo. Prática que se estenderia aos outros sucessivos modelos de administração pública (CARDOSO JR, 2011).

As características da burocracia em geral tratam-se: da formalidade baseada em deveres e responsabilidades definidas, que por sua vez este traço carrega a figura da hierarquia que deve existir dentro das organizações e as formalizações dos processos decisórios e das comunicações. Tudo somado, a formalidade pressupõe a eliminação de discricionariedade no âmbito da organização. Outro ponto é a impessoalidade: diz respeito à autoridade como meio de relacionamento entre os membros das organizações e entre a organização e o meio externo a ela. Por fim, o terceiro traço marcante da burocracia, tange o profissionalismo, esta característica se relaciona com o mérito dos membros da administração. Apenas este atributo poderia distinguir um membro do outro de forma justa (SECCHI, 2009).

O padrão mais característico deste modelo é a distinção wilsoniana de que a classe política é a responsável por estabelecer objetivos e a administração pública ficaria responsável por executar ações que visem concretizar o que foi planejado pelos políticos (SECCHI, 2009, WEBER, 1999).

O ponto de virada que se dá no modelo burocrático, segundo Secchi (2009), foi a Segunda Guerra Mundial. Robert Merton (1949 *apud* SECCHI, 2009), foi um crítico que demonstrou pontos de insucesso na burocracia weberiana. Suas contribuições ao criticar a burocracia são: o impacto negativo sobre a motivação do ator organizacional no que diz respeito às tarefas padronizadas que deveria realizar; relutância a possíveis mudanças e não atendimentos dos objetivos devido à obediência estrita de regras e normativos.

No Brasil, em especial, o ponto de mudança se dá no momento da chamada crise do Estado, que o país vivenciou nos anos de 1980 com a escalada inflacionária e o endividamento externo. Então, nos anos de 1990 realizaram-se reformas que iriam à direção da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996), como parte dos esforços para conter a crise. Pretendeu, então, o gerencialismo trazer características do setor privado para a o segmento público, como por exemplo: criação de um filão de empreendedorismo na administração pública, gestão por resultados, ênfase no público atendido pelo poder público, privatizações e desregulamentação. Além da administração pública gerencial, tem-se o modelo do governo empreendedor. Os dois novos padrões tem em comum a orientação para a

produtividade, ao serviço, descentralização e eficiência (SECCHI, 2009, CARDOSO JR, 2011). Vale lembrar que Secchi não os define como rupturas ao modelo burocrático. "Os novos modelos compartilham características essenciais com o modelo tradicional burocrático e, *portanto não são modelos de ruptura*" (SECCHI, 2009, p. 348, grifo nosso).

Outro paradigma traz consigo novas formas de administrar a complexidade das questões públicas. A governança pública, entendida da seguinte forma: "um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social" (SECCHI, 2009, p. 358).

Neste relatório, privilegia-se o modelo da governança pública como sendo uma forma de pensar a gestão pública. Isto será possível à medida que o Estado se tornar menos hierárquico e se despoja do monopólio estatal de produção de intervenções públicas. Este paradigma mostra em si um retorno do debate político na administração pública. Tal virada produz o efeito da diminuição da tecnicidade e privilegia o processo de deliberação coletiva (SECCHI, 2009).

Quadro 1 - Períodos políticos do Brasil, atrelados aos contextos econômicos e as dimensões da gestão pública. Da Primeira República até a Consolidação Democrática

Ciclos políticos	Contexto econômico-Estrutural	Dimensões da gestão Pública
1889-1930 - Primeira República	Economia cafeeira voltada para o exterior	Patrimonialista
1933-1955 - Era Getúlio Vargas	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Patrimonial-burocrática
1956-1964 - Era Juscelino Kubitschek	Industrialização pesada I: bens de consumo durável e montagem do tripé do desenvolvimento	Patrimonial-burocrática
1964-1979 - Regime Militar	Industrialização pesada II: milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989)	Patrimonial-burocrática
1980-1989 - Redemocratização	Estagnação econômica: inflação e endividamento externo (1974-1989)	Patrimonial-burocrática
1990-2010 - Consolidação democrática	Reformas econômicas liberais: estabilização monetária, endividamento interno (1995-2006) e	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal *(ou governança pública [nos termos de*

	reformas estruturais	*Secchi, 2009])*

Fonte: CARDOSO JR (2011). Adaptado.

Neste trabalho, percebemos as aproximações dos sentidos de gestão societal e governança pública. Os dois termos serão intercambiados livremente por se tratarem de modelos que reconhecem a complexidade técnica e social das questões públicas, exigentes de múltiplos atores para chegar a soluções efetivas. Os mecanismos de gestão societal configuram uma nova forma de desenvolvimento, ressignificação da institucionalidade da política e formação de uma burocracia com novos valores. Tendo a administração societal florescido em governos de esquerda, em âmbito nacional a mudança se deu com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência em 2003. Dentre os pontos sensíveis dessa prática que pretende ser uma contraproposta ao neoliberalismo, estão os: fóruns temáticos e conselhos gestores (DE PAULA, 2005).

Segundo De Paula (2005), os fóruns temáticos constituem-se em experimentos democráticos, pois são campos de discussões de ideias onde os participantes podem se solidarizar diante dos problemas dos outros membros. Os fóruns não envolvem processo decisório por trazerem consigo um dinamismo que permita uma troca mais fluida de argumentos.

Já os conselhos gestores surgiram no Brasil por volta dos anos 1980 e foram associados à Assembleia Constituinte que naquela época se desenrolou. O seu elemento principal é a correlação de forças marcada pela paridade. Assim uma determinada decisão é advinda de alianças propositivas entre alas de seus membros. Segundo De Paula (2005) houve uma proliferação de governos que atendessem a pauta dos grupos das organizações da sociedade civil por maior protagonismo nas ações do Estado. Criou-se assim, maneiras de deslocar a intervenção pública e social para a participação dos movimentos sociais.

Ainda em De Paula (2005), a autora esclarece que não estava explícito um fator importante que pudesse reunir em âmbito nacional a administração societal que ainda estava muito difusa. Quando o presidente Lula chegou ao poder, se desenhou um novo pacto social-popular, esta estrutura de colaboração agregaria várias classes interessadas em novos rumos para o país - setores populares, à esquerda, centro-esquerda e os empresários.

Expõe-se que o maior desafio para a democratização da condução da gestão pública é delinear quais vão ser as atribuições dos atores das organizações civis e dos burocratas. Ou seja, identificar as ações que estão afeitas aos direitos da cidadania e que por sua vez

corrobore a administração societal e compreender quais as ações os gestores utilizarão para implementar as demandas da sociedade civil. A solução apresentada é de uma gestão pública que descentralize os processos decisórios, ao escutar as diversas reivindicações dos atores não estatais (DE PAULA, 2005).

O resultado esperado nas palavras da pesquisadora é: "Teríamos assim uma administração pública cogestionária que funcionaria pelas alternativas criadas pela engenharia institucional para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos" (DE PAULA, 2005, p. 108).

O estabelecimento de fóruns durante o governo Lula (2003-2010) revela uma característica aglutinadora entre o governo federal e a sociedade em um mesmo debate sobre os rumos do governo. Um dos produtos mais importante desta dinâmica é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES[1]), que mais tarde iria incentivara criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) - este último de aspecto setorial (DE TONI, 2013).

Os compartilhamentos das intervenções públicas não ficam restritos apenas aos movimentos sociais. De Toni (2013) apresenta um exemplo claro de que o meio empresarial também está inserido na gestão societal. Trouxe o pesquisador em sua tese o exemplo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Ao caracterizá-lo como arena onde se realizam conversações e seleções de alternativas o autor explica que no CDES houve definições de pautas que geraram uma agenda de interesses comuns entre o Estado e a classe empresarial, como por exemplo, a criação de um espaço público para tratar da política industrial. Desse debate surgiram o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

---

[1] Evans (2005 *apud* GOMES, 2015) ensina que decisões que ensejem o crescimento econômico e a produção, precisam ter o caráter democrático - para que se magnetize a sociedade para o debate - a fim de que decisões que visem o desenvolvimentismo possam ter maior legitimidade. Este pressuposto pode fazer com que a máquina pública pudesse ter interações entre a própria burocracia, o capital e a sociedade de forma a legitimar os dispêndios governamentais.

O CDES foi criado em 2003 como promessa de Lula aos vários setores que o apoiavam no segundo turno das eleições gerais de 2002, como forma de abrir espaço no setor público para que a as diversas matizes sociais - inicialmente contou com 104 membros - pudessem expor as suas opiniões e as suas contribuições nos mais diversos temas em debate. Hoje, além das reuniões do pleno, o Conselho trabalha de forma pulverizada nas diversas formas como seminários, mesas-redondas e palestras com a participação de especialistas que podem fazer a diferença para o aprimoramento de quaisquer temas (GOMES, 2015).

O Conselho é um meio para estreitar as relações do governo com a sociedade civil a fim de expandir o aspecto da representatividade. Sem para isso usurpar as competências do poder legislativo. A partir de suas características de homogeneização de representatividade, as decisões tomadas ensejarão a aliança construtiva entre os setores representados (DE PAULA, 2005, GOMES, 2015).

Os eventos fundadores do CNDI e da ABDI foram três segundo Presidência da República (2004 *apud* DE TONI, 2013), a primeira reunião do plenário do CDES no ano de 2004; o segundo evento foi o debate do grupo temático ligado às estratégias de desenvolvimento, que concluiu que havia setores que deveriam receber melhor atenção, pois eram fronteiras importantes a serem mais bem cuidadas ao se visar o desenvolvimento industrial e no terceiro evento que tratou de problemas a serem enfrentados para se conseguir o avanço industrial foi defendida a atuação do MDIC para superar barreiras que inviabilizassem a produção e exportação.

Esses fatos foram como "chancela legitimatória e aprobatória do CDES, como uma "doação" de capital política, afiançando várias medidas já em andamento, entre as quais a criação do CNDI e da ABDI" (DE TONI, 2013, p. 256). O CNDI foi criado em 2004 e a ABDI em dezembro de 2004 (DE TONI, 2013, BRASIL, 2004).

A gestão societal revelou-se palco da articulação entre múltiplos atores. Mais além, se faz necessário discutir também conceitualmente o processo de interações entre o poder público e outros atores advindos de setores não públicos que resultam em políticas públicas. A análise dos múltiplos fluxos de Kingdon constitui base teórica importante para entender como se dão essas interações.

2.2 Os múltiplos fluxos da decisão pública no processo de formulação

Mas de fato, como acontecem os processos de governança pública? Trar-se-á como aporte à discussão deste referencial teórico a noção de Kingdon de múltiplos fluxos, que percorre os processos relacionais que subjazem os fluxos do problema, da política pública e da política.

Acerca do processo de pré-decisão, Kingdon (1995) disponibiliza em seu estudo, respostas que se materializam no modelo de múltiplos fluxos. Para ele, a formulação de políticas públicas inclui quatro momentos, a saber: fixação da agenda; especificação das alternativas; a escolha final das alternativas e a implementação.

Na fase de agenda, Kingdon (1995) ressalta que os atores políticos como, por exemplo, o presidente e outros líderes políticos estão no controle em que esta é estabelecida, porém as escolhas de alternativas para resolver os assuntos prioritários são distantes de seu controle direto. Os atores que participam diretamente nas alternativas são denominados como especialistas.

O meio por quais diversos participantes integram uma agenda e as suas alternativas devem levar em conta as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e da política. Os

atores reconhecem os pontos de adversidade, formulam meios de contornar e se integram no meio político. Não necessariamente os mesmos atores farão participação nestes três momentos. Ou seja, há atores especializados em cada tarefa (KINGDON, 1995).

Os grupos destes três nichos - reconhecimento do problema, formulação de soluções e atuação política - podem criar incentivos ou até mesmo criar obstáculos para o andamento da agenda. Alguns exemplos de fatores incentivadores são quando o assunto é encampado por um importante líder político ou quando um indicador de relevo é alterado drasticamente. Os exemplos de obstrução são quando grupos de oposição promovem ações de pressão quanto ao estabelecimento de um item da agenda ou de suas alternativas (KINGDON, 1995).

Os atores, internos ou externos ao governo, estabelecem o que são problemas, de variadas formas. Quando valores são subvertidos, através de comparações com outros países e a classificação do problema em certa categoria e não em outra. Então, com o problema definido e localizado, os *policy entrepreneurs* (os empreendedores das políticas públicas) buscam os atores do Estado para que eles possam estar atentos dos problemas com a mesma visão destes investidores (KINGDON, 1995).

As demandas surgem quando um estado de coisa está a perturbar os atores gerando insatisfação e depois alcança a esfera governamental. Assim, o problema torna-se identificado e tende a ser incluído na agenda do governo. Mais especificamente deve conter pelo menos uma característica dentre as quais: gerar mobilização política de grandes ou pequenos grupos ou de atores individuais; ser símbolo de crise aguda, ou seja, os custos de tratar o problema são menores do que não resolver ou quando a situação se mostra de oportunidade - quando há expectativa de ganhos caso o problema seja solucionado (RUA, 1997).

Superado a caracterização do fluxo dos problemas, recorresse ainda a Kingdon (1995), para ressaltar que o fluxo político está descolado da identificação do problema e da formulação. Um novo governo pode alterar a agenda, assim como uma identidade conservadora pode influir o governo a se empenhar em austeridade. Diferente do mundo não político onde o consenso é formado pela persuasão, no ambiente político o entendimento acontece pela via da negociação onde concessões e liberação de emendas são práticas que constroem as soluções de aceitação majoritária.

O que deve ser feito para resolver um problema inserido na agenda e que por hora é uma prioridade? Segundo Kingdon (1995) é preciso de alternativas, propostas e soluções. Estas são produzidas por especialistas ou o denominado grupo invisível de atores das políticas públicas. Segundo o autor, os analistas que trabalham para os grupos de interesses fazem parte desta classificação. São chamados desta forma, pois a mídia não lança sobre eles os holofotes

e assim não aparecem para o grande público. Diferente dos atores visíveis como os líderes políticos.

As ideias e propostas que florescem neste grupo de especialistas são expostas de várias maneiras: por discursos, propostas de lei, movimentação de estudos e conversas. Estes expedientes é que fazem circular as alternativas e proporcionam aprimoramento de ideias que levam a novas versões. Enquanto algumas são repelidas, outras são mais bem recebidas (KINGDON, 1995).

Dessa forma, fortalece Rua (1997), que quando o problema se transforma em item da agenda de governo, se dá o início dos trabalhos de formulação de alternativas. Momento de grande importância, onde os atores expõem as suas preferências, demandas e entram em confronto.

> Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é uma alternativa de solução para os problemas que mais beneficia um determinado ator. Assim dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político (RUA, 1997, p. 7).

As preferências envolvem tanto os cálculos em relação aos custos/benefícios que cada comunidade de atores obterá como também envolve aspectos simbólicos dentre eles: prestígio, ambições políticas e ganhos e perdas eleitorais. As alternativas orbitam em torno de questões que impactam os grupos de atores. A depender da tomada de decisão haverá perdas e ganhos, afetando diretamente os seus interesses. Então, de acordo com as questões que impactam os atores é que os mesmos preparam alianças e coalizões, permitindo assim, a formação de arenas políticas redistributivas, distributivas e regulatórias (RUA, 1997).

Porém, pode haver situações de entendimento, onde cada lado pode ceder em seus interesses. Estas arenas são marcadas pelo que a autora chama de “debates”: maneira pela qual os atores tentam convencer os outros em relação às suas propostas. Aquele que se sobressai nos debates é o ator que transforma o adversário em aliado. Na dinâmica dos debates, alguns fatores são importantes em qualquer dos atores: o fato de se estar aprovisionado de estudos e conhecimentos técnicos, habilidade persuasiva e de negociação, modo pelo qual todos os atores possam obter ganhos (RUA, 1997).

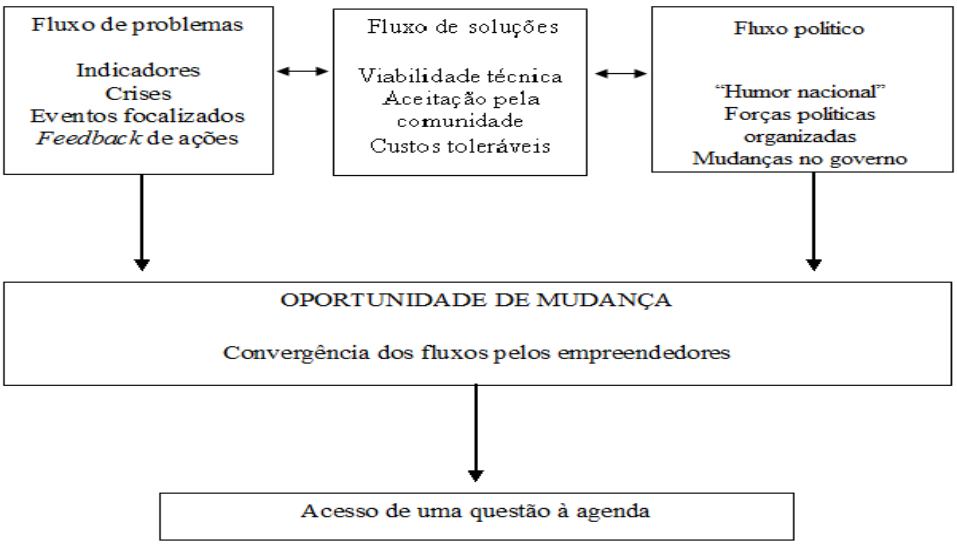
Em relação à dinâmica dos debates que privilegia os bons argumentos e que se destaca pela persuasão, pode-se encontrar em Kingdon (1995), a comparação de que estes aperfeiçoamentos se assemelham a seleção natural de alternativas. Os critérios que definem as

melhores alternativas são: a viabilidade técnica, alinhamento com os valores do grupo dos especialistas, previsão de possíveis futuras restrições como a limitação orçamentária, aceitação social e política. As ideias que não passam nestes filtros são as inviáveis e, logo, são descartadas.

Este processo de análise das alternativas é muito utilizado pelos empreendedores. Se eles não forem eficazes em reelaborar e aperfeiçoar as ideias, quando surge a "janela de política" a oportunidade pode ser desperdiçada, justamente por falta de alternativas viáveis (KINGDON, 1995).

Por fim, o terceiro fluxo que Kingdon (1995) apresenta é o da política. Combinado com os demais gera uma oportunidade ou a "janela" que atraem a definição da agenda e as alternativas elaboradas quando, por exemplo, ocorre uma mudança de governo que privilegia outra agenda, sinistros que demandem soluções urgentes, alteração do clima político ou forte pressão dos grupos de interesses.

Figura 1 - Fluxograma dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Adaptado de Capella (2007, p. 98). "Figura - 1 O modelo de Kingdon".

A figura 1 demonstra como funcionam os múltiplos fluxos de Kingdon. Três fluxos estão postos, cada um seguindo a sua própria dinâmica de forma independente de acordo com as suas variáveis. Caso surja a "janela de oportunidade" seja do fluxo do problema ou da política e os três fluxos estejam maturados - o problema esteja definido e esteja na agenda, a solução esteja especificada e o momento político seja favorável ao enfrentamento da situação problema - há grande chance de que os três fluxos se unam para que um problema possa vir a ser resolvido.

2.3 O modelo incremental

Como já descrito, quando os problemas vão parar na agenda pública, pode haver discussões para as formulações de soluções. Para tanto, Lindblom (1981 *apud* RUA, 1997) apresenta o modelo incremental que visa instituir alternativas por estágios. A característica principal é a não ruptura total e imediata da situação problema. Os atores envolvidos na formulação da política pública comparam as alternativas e estimam quais delas poderão produzir os melhores resultados levando-se em consideração os interesses dos participantes.

Outros fatores que apontam para a escolha do modelo incremental são o aspecto democrático - o poder público não pode tomar decisões de qualquer maneira. Ou seja, há normas preestabelecidas que devem ser consideradas e respeitadas antes de tomar as decisões. Há também o fato de que as decisões devem observar a limitação de recursos, pois nem todos os recursos estarão disponíveis naquele momento, haja vista que determinados recursos destinados a uma política pública em específico podem ter sido comprometidos no passado (RUA, 1997).

O modelo incremental pode ser usado para políticas onde há grandes chances de haver conflitos, limitações de recursos e de conhecimentos sobre determinada situação (RUA, 1997). Este modelo explica pouco sobre processos de mudança abrupta com políticas prévias, mas é relevante para compreender contextos estáveis, de baixa intensidade de transformação. Justamente por isso, apresentamos essa discussão como abordagem complementar ao texto de Kingdon: nos importa tanto a mudança percebida nas janelas de oportunidade que os empreendedores investem, como a estabilidade do incrementalismo sistematizado por Rua.

Tem-se neste trabalho que a discussão dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995) está afeita à formulação do Programa Inovar-Auto, pois se tem uma situação onde os atores criam um fato novo, que se trata do novo regime. Já na discussão do incrementalismo trazido por Lindblom (1981 *apud* RUA, 1997) ajuda a entender do ponto de vista teórico as mudanças que ocorreram no Programa Inovar-Auto ao longo de sua vigência. Ou seja, mudanças ocorridas que puderam adaptar o Programa a novos contextos e realidades.

Visto o resumo de seus principais pontos de escopo e contexto, faremos a discussão metodológica e, em seguida, a pormenorização das características levantadas que possam retratar a fase de interações entre setor público e privado ainda na fase de formulação do Programa Inovar-Auto e a governança que se dá no decorrer de sua gestão. Com amparo teórico das noções de administração pública gerencial, governança pública (SECCHI, 2009, CARDOSO JR, 2011) e da gestão societal (DE PAULA, 2005) descrevemos os traços de administração pública pelos quais o Brasil transitou até chegar na lógica que congrega os

múltiplos atores na discussão de políticas públicas. Também se trás a definição dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), que auxilia a compreender a formulação do Programa e percebemos como o modelo incremental (RUA, 1997) esteve presente no manejo da política pública ao longo do tempo.

3 Procedimentos metodológicos

O presente relatório está amparado em pesquisas de cunho qualitativo. Neves (1996) explica que a pesquisa qualitativa tem em seu escopo a intenção de coletar informações descritivas, ao se levar em conta que haverá interações entre o agente pesquisador e o sua peça de estudo. Assim, cabe ao pesquisador assimilar os fenômenos, a partir do conhecimento e perspectiva dos indivíduos do campo observado.

Nesta pesquisa foram mobilizados dados primários e secundários. Dados primários são aqueles obtidos pelo próprio pesquisador. Ou seja, são informações "inéditas" que não estão presentes em outras fontes e que o próprio agente pesquisador pôde obter. Por outro lado, os dados secundários são aqueles que já existem e o pesquisador os colhe através de pesquisa bibliográfica, por exemplo, em periódicos, livros e estatísticas (PRODANOV & DE FREITAS, 2013).

Os dados primários e secundários foram possíveis de levantar em virtude da imersão. Esta que se faz presente no curso de Gestão de Políticas Públicas que tem o intuito de inserir o aluno no quadro organizacional, de forma supervisionada. As intenções são as de reunir as informações coletadas durante a imersão organizacional, a partir de técnicas de observação participante, e gerar análise-reflexiva sobre os aspectos da política pública em questão, estes que foram pré-definidos em um anterior projeto de pesquisa (MIDLEJ et al, 2015).

A recomendação se alinha com a definição de Angrosino (2009), que ensina: "Observação participante, um modo de pesquisar que coloca o pesquisador no meio da comunidade que ele está estudando" (ANGROSINO, 2009, p. 17). E por Minayo (2009), que explica observação participante como uma forma de inserir o pesquisador em determinado contexto social, para desenvolver a sua averiguação científica. Dessa forma, o pesquisador mantém uma interlocução ativa com os membros de tal comunidade. Vivencia a suas práticas e rotinas, porém, com o objetivo de colher informações.

Têm-se duas técnicas para a pesquisa em campo. São elas, a observação e a entrevista. A primeira serve para coletar dados sobre aquilo que não precisou ter sido dito pelos membros da organização. No entanto, pode ser facilmente captado pela o olhar atento do pesquisado. Já a segunda técnica tem como insumos a verbalização dos interlocutores (MINAYO, 2009).

As outras informações que estão alocadas nos dados primários são as informações colhidas a partir da imersão, realizada no DEMOB, com a técnica de diário de campo que contém as observações, as entrevistas e a análise de documento.

Depois de um dia ou determinado período de imersão o pesquisador poderá compor o diário de campo, transpondo para o papel as percepções do período. Constará no diário de campo o que se escutou, o que se observou e pôde ter acesso. O diário de campo será um meio fundamental de concatenar as percepções e avaliar a imersão daquele intervalo (ECKERT & ROCHA, 2008).

Por meio deste instrumento foi possível levantar dados objetivos e detalhados sobre como a repartição do Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços (MDIC) têm mantido contato com o setor privado. Através da análise-reflexiva, exigência da estrutura do diário de campo, foi possível descrever as interações entre o MDIC e o setor privado nos anos de 2011 e 2012 (considerar que o ano de 2011 foi quando o PBM fora instituído e previa o Programa Inovar-Auto e o ano de 2012 foi quando o mesmo foi lançado). Além de considerar os anos de 2013 até 2016 no que concerne às contínuas interações entre o setor público e o setor privado.

Compõe a cesta de dados primários cinco entrevistas. Todas as quatro entrevistas que abordam o setor público foram efetuadas em setembro de 2016 e a única entrevista relacionada ao setor privado foi realizada em outubro do mesmo ano.

Sendo que das quatro entrevistas no setor público, três delas, foram realizadas no local da imersão que é o Coordenação-Geral das Indústrias do Complexo Automotivo, coordenação essa alocada na estrutura do Departamento das Indústrias para a Mobilidade e Logística (DEMOB). Por sua vez, uma das entrevistas foi realizada com um servidor que atualmente está lotado em outra divisão do MDIC, porém, o colaborador participou da elaboração do Programa Inovar-Auto e detém notórios conhecimentos sobre o objeto. Este colaborador em questão assinou o termo de consentimento de participação no estudo.

A quinta entrevista foi realizada através de contato telefônico diretamente com o diretor de relações institucionais da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automores (ANFAVEA). Este colaborador em questão também assinou o termo de consentimento para participar do estudo. O motivo de ter sido feita por chamada telefônica é o fato de o entrevistado estar localizado em outro estado da federação.

Todos os entrevistados foram codificados sob a alcunha de colaboradores, em virtude do compromisso em não identificar nenhum dos indivíduos. Então, se verá no decorrer do Relatório, que as informações prestadas serão atribuídas genericamente da seguinte forma: “um dos colaboradores”, “uma das colaboradoras”, “dois dos colaboradores” para aqueles que deram entrevistas e são do setor público e “o colaborador da ANFAVEA” para identificar o entrevistado do setor privado. Ressalta-se que o total de entrevistados foi de seis

colaboradores em cinco entrevistas. Sendo que uma das entrevistas foi realizada simultaneamente com dois colaboradores.

Nas cinco entrevistas foram utilizados roteiros semiestruturados que segundo Minayo (2009), trata-se de estrutura de entrevista que alterna entre perguntas já prontas, que delimitam a resposta e de perguntas abertas, momento em que o entrevistado poderá fazer as considerações que achar necessárias, sem amarras específicas.

A intenção de entrevistar estes colaboradores foi o fato de serem atores profissionalmente ligados à questão do desenvolvimento pensado dentro do Estado brasileiro, que se trata de uma dimensão que permeia o Programa Inovar-Auto, além de um deles ser agente ligado ao meio privado, que não pode ser desprestigiado da condução e deliberação de políticas públicas entendida dentro do marco da governança pública.

Já na seara de dados secundários pode-se elencar a pesquisa em documentos públicos, como é o caso da MP 540/2011, o Decreto nº 7.567/2011, a Lei nº 12.546/2011, a MP nº 563/2012, a Lei nº 12.715/2012 e o Decreto nº 7.819/2012 e a Exposição de Motivos Interministerial nº 00234/2012 MF MCTIC MDIC. Os três primeiros normativos são concernentes com o regime paliativo que foi pensado para anteceder um regime automotivo mais estudado e elaborado que viria a ser o Programa Inovar-Auto, objeto que é tratado nos quatro últimos documentos elencados. Além das peças normativas, foram pesquisadas informações de duas revistas especializadas, dados do sítio eletrônico da ABEIFA que trás os números das importações de autoveículos desde 1991 até 2015, uma publicação do CDES e uma Exposição de Motivos Interministerial. Como apêndices do trabalho constam os roteiros das entrevistas que foram realizadas, um quadro com os números das importações que embasaram elaboração dos gráficos do diagnóstico e os comparativos das legislações do regime anterior ao Inovar-Auto e as legislações do Programa em si.

No próximo item é apresentada a análise de dados que foram colhidos e sistematizados com intuito de corresponder ao objetivo geral e aos objetivos específicos da pesquisa, bem como de responder à pergunta norteadora.

4 Diagnóstico da política pública

Neste item, apresentar-se-á os resultados colhidos na pesquisa desenvolvida em campo - considerando as observações, entrevistas e análises de documentos realizadas na imersão. Porém, antes, se faz necessário, apresentar o panorama básico do Programa Inovar-Auto.

Brevemente se resgata o que já se observou na introdução para então, encaminhar os pontos essenciais do diagnóstico que permitiram alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos. Além de subsidiar a solução da pergunta norteadora: De que forma as demandas e os interesses do setor privado influenciaram na formulação do Programa Inovar-Auto?

O Programa Inovar-Auto tem em si, como ponto de partida, a MP nº 563/2012 convertida na Lei nº 12.715/2012 que por sua vez lhe dá vigência até dezembro de 2017. Salvo, a materialização das contrapartidas assumidas, que terão validade além do ano do término (BRASIL, 2012a).

Os objetivos do Programa Inovar-Auto são o de incentivar o desenvolvimento do aparato tecnológico na indústria automobilística. Essa finalidade é orientada para direcionar pesquisas que visam melhorar a segurança dos condutores, reduzir emissões de poluentes - que neste ponto - o objetivo principal é a melhoria da eficiência energética dos motores e propiciar medidas que possam alavancar a qualidade dos veículos. A Lei nº 12.715/2012 direciona estes objetivos para automóveis, caminhões, ônibus e autopeças (BRASIL, 2012a).

A oportunidade política desse Programa advém do PBM, que utiliza instrumentos políticos e econômicos tais como regimes tributários diferenciados, desonerações fiscais e programas setoriais voltados para o setor produtivo (BRASIL, 2015). Um deles é o Programa Inovar-Auto, voltado para a cadeia de produtores de autoveículos - programa setorial - e trabalha com regime tributário específico.

4.1 A fase anterior ao Programa Inovar-Auto

Anteriormente ao Programa Inovar-Auto vigorou a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva, a partir de agosto de 2011. No ambiente governamental se convencionou de chamar a redução do IPI aquela época por “regiminho”.

Para entender essa fase é preciso descrever o cenário econômico por qual o Brasil passou nos de 2008, 2009 e 2010, mais especificamente sobre o ramo automotivo. De 2008 para 2009 - as importações brasileiras de autoveículos aumentaram em 49%. Justamente em uma época de crise econômica mundial. Dessa forma, segundo um dos colaboradores, quando

se importa mais veículos e se diminui as exportações, acaba-se por gerar efeito deletério no mercado de trabalho e nas montadoras.

Essa alteração do indicador das importações é um elemento importante para desvendar como foi deflagrado o fluxo do problema. Kingdon (1995) entende que entre os fatores que podem elevar um problema ao alto de uma agenda e atua como elemento incentivador é a alteração de um destacado indicador. Estes são instrumentalizados para acompanhar uma determinada situação e assim dar subsídios para avaliar as variações ocorridas. Assim, indicadores que mostram grandes variações chamam atenção dos atores.

Segundo o colaborador da ANFAVEA, quando se tem uma valorização do Real frente ao Dólar, há em consequência o aumento das importações, entre eles o de autoveículos, muito em virtude do barateamento excessivo dos veículos de procedência estrangeira. Tal fato causava a não competitividade das montadoras instaladas no Brasil. Este colaborador ainda compartilha dados que de entre os anos de 2002 e 2009 a participação de veículos importados no mercado brasileiro não passava de 16% e a partir de 2010 esse percentual vai a quase 19%, chegando a dezembro de 2011 em 27%. Tendo sido um dos motivos que levaram ao alerta do setor que consequentemente levou a uma busca por soluções. Na sua visão, o setor precisou decidir se queria ser um grande importador ou um grande produtor.

Os problemas, ao terem sido classificados como urgentes instigam os seus investidores - aqueles que advogam e argumentam em favor das políticas públicas de seus interesses -, a atuarem junto aos atores do setor público para convencê-los a tomarem partido dos problemas da mesma forma que estes investidores analisam (KINGDON, 1995).

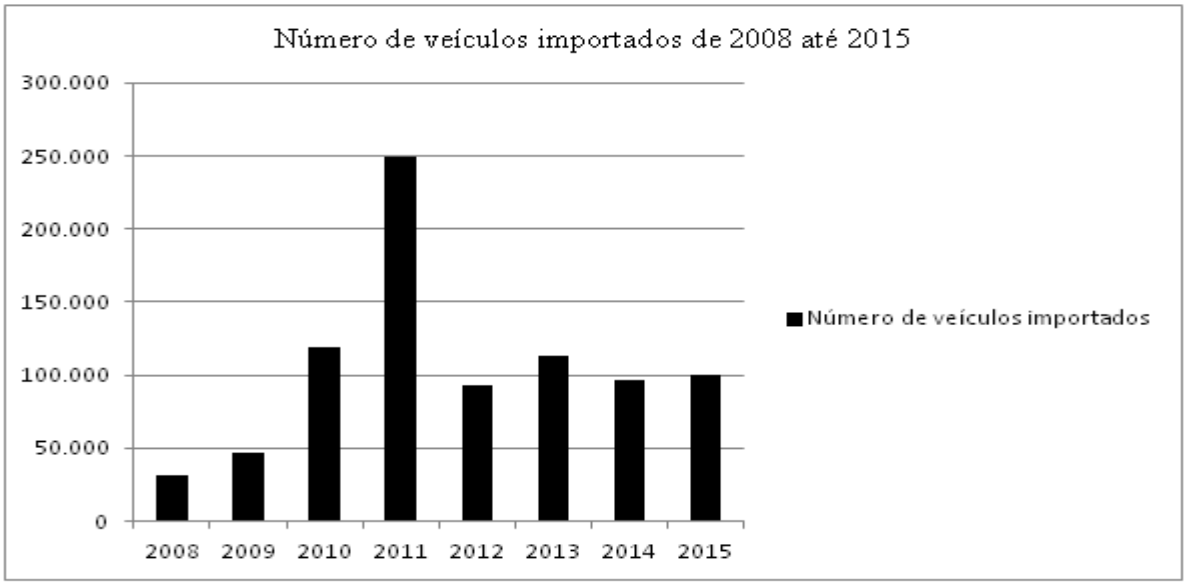
Ao mesmo tempo em que as indústrias detectaram o aumento da rejeição dos veículos aqui montados e veem diminuídas a sua competitividade, há consequências negativas na geração de riquezas que podem levar ao aumento do desemprego. Ou seja, como explica um dos colaboradores vai acontecer um processo de transferência de empregos para outros países.

Neste aspecto, o colaborador da ANFAVEA concorda com o que foi declarado acima. Se o setor automotivo não fizesse a opção por ser um grande produtor, estaria em risco a balança comercial que poderia entrar em espiral de déficit, se comprometeria a geração de empregos e de renda, se colocaria em risco a cadeia de suprimentos que abastece as montadoras e diminuir-se-iam os investimentos na capacidade produtiva e modernização das fábricas, bem como a pesquisa, o desenvolvimento, a inovação e a engenharia.

A discussão do desenvolvimento do Brasil não raro suscita os debates a respeito de que o País deva adotar uma política de substituição de importações. Porém, segundo explica

Tavares (2010), a substituição de importações não se trata de uma agenda simples, onde por uma decisão se chega ao consenso de que determinados produtos não vão ser mais importados e sim fabricados em solo pátrio. Pelo contrário, são as variáveis externas que ditam o ritmo de uma implementação das substituições de importações. Os antecedentes mostram que foram a crise de 1929 e a segunda guerra mundial que possibilitaram a industrialização brasileira. À medida que o Brasil perdeu mercado para os seus produtos primários tais como o café e não tinha de quem comprar os produtos manufaturados, pois as economias centrais estavam sendo devastadas pela guerra, possibilitou-se a industrialização nacional. Justamente por que não se tinham ou pouca era a oferta de manufaturados. A substituição de importação é algo mais efetivo do que a simples diminuição de importações e aumento da participação de bens produzidos nacionalmente no mercado interno. Essa última se chama de substituição aparente, ou seja, à medida que fatores mutáveis não satisfaçam mais a substituição aparente, as importações voltarão a crescer ao menos que haja um mecanismo robusto que discrimine os produtos estrangeiros.

Gráfico 1 - Variação em números absoluta das importações de veículos de 2008 a 2015



Fonte: Baseado em HISTÓRICO ABEIFA - 1991 a 2015 - POR MARCA (ABEIFA, 2015). Elaboração do autor.

Afim de não alargar a crise financeira e seus efeitos no Brasil o governo iniciou medidas anticíclicas. No setor automotivo, teve-se o início do chamado “regiminho”. Consistia na redução de alíquotas do IPI até 31 de julho de 2016, para empresas que fabricassem em solo brasileiro produtos classificados na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) em: 87.01 a 87.06 (BRASIL, 2011a).

Produtos assim classificados são: Capítulo 87 - Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres. Posições: 8701 - Tratores; 8702 - Veículos automóveis para transporte de dez pessoas ou mais pessoas; 8703 - Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis; 8704 - Veículos automóveis para transporte de mercadorias; 8705 - Veículos automóveis para usos especiais (BRASIL, 2016b). E posição: 8706 - Chassis com motor para caminhões (CONSULTASNCM, 2016).

O Art. 6º da Medida Provisória nº 540/2011 relata que a redução se aplica aqueles bens - já discriminados - que forem importados, no entanto, a MP destaca que a redução ficará condiciona ao atendimento de níveis de investimento, de inovação tecnológica e índice de conteúdo nacional agregado aos bens produzidos, respeitando-se os acordos internacionais dos quais o Brasil estivesse aderido (BRASIL, 2011a).

As contrapartidas são melhores detalhadas no Decreto nº 7.567/2011. Art. 2º, III, a) fabricação de veículos com, no mínimo de sessenta e cinco por cento de conteúdo regional médio para cada empresa; b) realização de investimentos em atividades de inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico de produtos no País. Sendo pelo menos meio por cento (0,5%) da receita bruta total de vendas de bens e serviços, excluído os impostos e contribuições que incidem sobre venda; c) realização de ao menos seis das seguintes atividades no Brasil, seja pela empresa beneficiada ou por outra empresa contratada para tal ou, ainda, por fornecedora da empresa beneficiária em pelo menos oitenta por cento de sua produção de veículos:

> 1. montagem, revisão e ensaios compatíveis; 2. estampagem; 3. soldagem; 4. tratamento anticorrosivo e pintura; 5. injeção de plástico; 6. fabricação de motores; 7. fabricação de transmissões; 8. montagem de direção, de suspensão, elétrico e de freio, de eixos, de motor, de caixa de câmbio e de transmissão; 9. montagem de chassi e de carrocerias; 10. montagem final de cabines ou de carrocerias, com instalação de itens, inclusive acústicos e térmicos, de forração e de acabamento; e 11. produção de carrocerias preponderantemente através de peças avulsas estampadas ou formatadas regionalmente (BRASIL, 2011b).

A MP nº 540/2011 foi enviada ao Congresso Nacional e foi convertida na Lei nº 12.546/2011 (que dentre outras medidas, dispõem sobre a redução do IPI à indústria automotiva). A alteração mais importante que se pode notar é que os benefícios se estenderiam até 31 de dezembro de 2017 e não mais até 31 de julho de 2016 (BRASIL, 2011c).

Como ressalta um dos colaboradores do Governo Federal, esse mecanismo foi para minimizar as importações, diz à fonte que houve sucesso na aposta do paliativo. Informação

confirmada, de 2011 para 2012 as importações de veículos diminuíram em 62,62% (ABEIFA, 2015).

Este subitem pode ser apoiado na teoria de Kingdon (1995) de que atores são informados de como situações estão sendo um problema. São basicamente três as maneiras: têm-se os eventos focos, *feedback* e, no presente caso, por meio de indicadores. Os índices são fundamentais para aferir em que grau de amplitude está a situação problema e auxiliam no desvendamento do que verdadeiramente tem ocorrido.

De posse desses indicadores - que retratam que o problema é importante - os atores envolvidos podem fazer com que um assunto possa ter proeminência na agenda. A partir daí os investidores procuram o governo para que estes enxerguem o problema de acordo com a sua análise (KINGDON, 1995).

4.2 A Elaboração do Programa Inovar-Auto e as demandas do setor privado

O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO é instituído oficialmente em 03 de abril de 2012. Por força da MP nº 563/2012 (BRASIL, 2012d), que mais tarde seria covertida na Lei nº 12.715/2012.

Um dos colaboradores instrui que mesmo a fase anterior ao Programa Inovar-Auto que começa em 2011 pode ser considerada como período de elaboração, pois havia a intenção de aprofundar a solução temporária em uma política pública efetiva. O término da elaboração do Programa Inovar-Auto data de setembro de 2012. Portanto, devido à conjuntura econômica, se fez necessário implementar uma medida paliativa até que se pudesse meditar a respeito de um regime mais elaborado e estudado.

É pacifico o entendimento tanto do setor público quanto do setor privado, no que diz respeito à duração da elaboração do Programa Inovar-Auto. O colaborador da ANFAVEA conta que as negociações duraram entre os anos de 2011 e 2012, tendo o período de elaboração ter se adensado em 2012. Comprova-se que neste ano são lançadas as normas básicas do Programa.

Dos atores do setor público que participaram da formulação, estão: o então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), hoje Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); o então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), hoje Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério da Casa Civil (MCC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em entrevista com um dos colaboradores, foi levantada inclusive a participação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), hoje Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

O colaborador da ANFAVEA confirma a participação do então MDIC, considerando que foi com este Ministério que se deu a maior parte, das negociações. Ele compartilhou em entrevista que houve também a participação da ABDI e não citou outras organizações públicas e privadas.

Representantes desses Ministérios, da ABDI e do BNDES foram designados para formular o novo regime automotivo que substituiria "regiminho". Um dos colaboradores ressalta que o foco seria no sentido de estimular por parte das empresas aqui instaladas a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação. Estes atores se reuniam no denominado grupo interministerial[2] e desenvolviam reuniões ora entre eles, ora intercalados com o setor privado.

Chegou-se à conclusão de que o representante do setor privado com o maior destaque na participação da formulação do Programa Inovar-Auto foi a ANVAFEA. Tendo sido confirmado em entrevista por um dos colaboradores que participou totalmente da fase de formulação. Este colaborador relata a participação do SINDIPEÇAS, porém, de forma diminuta. O motivo seria que o tema das autopeças não teve a abordagem aprofundada.

Em suma, para dois dos colaboradores entrevistados, a ANFAVEA foi o principal ator do setor privado com que mais se deram articulações no âmbito da formulação.

Quando os atores invisíveis se reúnem para elaborar ou especificar alternativas são usados vários expedientes, tais como discursos, projetos de matéria legislativa, reuniões, audiências, informações disponibilizadas e que circulam pelos meios de comunição, apresentação de estudos e diálogos. Os membros desse grupo expõem as suas concepções, apontam críticas às ideias de seus pares, aperfeiçoam e reveem as propostas até chegarem a novas versões. Neste processo, algumas ideias são admitidas e outras são excluídas (KINGDON, 1995).

Um dos colaboradores indica que inicialmente as reuniões foram feitas entre o grupo interministerial e a partir de certo momento (não especificado) houve diálogos com o setor privado. Justamente para aferir quais eram os seus pontos de vista e suas respectivas

[2] Constituído por seis Ministérios, um Serviço Social Autônomo e uma Empresa Pública que dialogaram essencialmente com um dos representantes do setor privado a ANFAVEA essa junção de atores pode ser classificado como regulatória. Segundo Teixeira (2002), a arena regulatória pretende estabelecer regras e procedimentos que disciplinem a atuação dos atores, tendo em vista os interesses comuns da sociedade. Esta política é imparcial e a princípio não produz ganhos instantâneos a qualquer segmento.

demandas. Porém, o setor público estava amparado de informações advindo de estudo feito por uma consultoria internacional (não identificada) sobre a eficiência energética dos veículos. E como ainda expôs um dos colaboradores, os integrantes do grupo interministerial não desprezavam o contato feito com o setor privado, pelo contrário, houve participação ativa dos integrantes do grupo interministerial que fizeram proposições, discussões e debates sobre o ponto de vista do setor privado correlacionando com o que o governo desejava, onde se queria chegar, qual caminho seguir, quais seriam os incentivos e as contrapartidas que o setor público poderia determinar e o que seria mais adequado.

Entre os fatores apontados que ajudam a organizar as inúmeras idealizações de alternativas está à viabilidade técnica, a existência de nexo entre as propostas e os valores dos membros do grupo e previsão de possíveis restrições que poderão ocorrer no futuro. Aquelas alternativas que por ora não passam por estes filtros são descartadas em prol daquelas que passem por estes critérios (KINGDON, 1995).

Durante a realização da pesquisa não foi possível determinar com exatidão qual das partes propôs inicialmente o Programa Inovar-Auto. Parece ser um produto em comum dos atores pesquisados. Se, por um lado, o governo poderia detectar que havia um aumento expressivo de importações de veículos, por outro, o setor privado poderia fazer a mesma análise. Ou seja, foi mais ou menos ao mesmo tempo em que o governo percebeu a alteração e já fazia planos sobre o que fazer para restabelecer a estabilidade, que o setor privado também percebeu a alteração do quadro de importações e buscou o governo pra tratar desse assunto. Assim, o Programa Inovar-Auto se trata de uma intervenção mais estudada, elaborada e dialogada para substituir o “regiminho”.

Kingdon (1995) argumenta que janelas de oportunidades podem surgir pelos fluxos do problema e da política ao criar uma conjuntura que permita a solução de um problema. O que se pode verificar no Programa Inovar-Auto é que o mesmo surge devido à abertura de janela de oportunidade do problema - aumento das importações de autoveículos - e segundo um dos colaboradores, devido a procura do setor privado pelo governo. Este último caso está afeito aos acontecimentos no fluxo político.

Como já exposto, a alteração brusca do índice de importações de autoveículos, fez com que houvesse um consenso entre os dois setores de que havia um problema de competitividade nas montadoras. Além disso, um dos colaboradores frisa que as empresas instaladas no Brasil, estão submetidas as suas matrizes e isso influi para a não tomada de decisões de amplo impacto que pudessem reverter o quadro.

O colaborador da ANFAVEA argumenta que à época a Associação procurou uma maneira de tornar a indústria automobilística mais competitiva. Além de tempo para alcançar a almejada competitividade. De forma abstrata, diz o colaborador da ANFAVEA, que o intento serviria para beneficiar os investidores que apostavam em empreendimentos no Brasil e não para quem estava apenas importando veículos.

Em função da abstração e da forte subordinação as matrizes, ficou constado, a partir de informações de um dos colaboradores, que muitos dos objetivos do Programa Inovar-Auto partiram do governo e não do setor privado.

Se por um lado o setor privado desejava uma ação pública do governo para diminuir as importações, criar condições de melhoria da competitividade e premiar os investidores em detrimento dos agentes importadores, o setor público, de imediato, apontou contrapartidas, para capacitar essas empresas no sentido de terem condições semelhantes de produzir carros com o mesmo padrão tecnológico de suas matrizes e por consequência tornar a indústria mais competitiva, tanto no mercado interno como no mercado exterior.

A partir do debate entre o setor público e o setor privado foi editada a MP nº 563/2012 que foi convertida na Lei nº 12.715/2012 que institui o Programa de Incentivo à Inovação da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO. Com vigência até 31 de dezembro de 2017. Em paralelo tem se a edição do Decreto nº 7.819/2012 que regulamenta os artigos 40 a 44 (sobre o conteúdo do Programa Inovar-Auto) da Lei nº 12.715/2012 e os artigos 5º e 6º da Lei nº 12.546 sobre a redução do IPI nas hipóteses em específico.

O colaborador da ANVAFEA lembra que as negociações que houve entre o setor público e o setor privado se trataram de um processo costurado com base no diálogo onde o setor privado apresentava as vantagens de uma ação no sentido de atender os seus pleitos e o governo lançava nas negociações as contrapartidas. Tais como motores mais compactos, a redução na emissão de poluentes e melhora da segurança dos veículos.

As correntes do desenvolvimento instrumentalizam a governança pública para apontar quais são as práticas de gestão democrática que possibilitam os países a se guiarem pelo desenvolvimento socioeconômico. Essa característica geral se traduz no pluralismo de atores que influenciam e agem sobre os estágios das políticas públicas. Isso pode ser materializado através de engrenagens que tragam os membros da sociedade civil e do setor privado para os debates e deliberações acerca das ações públicas (SECCHI, 2009).

Ao atender a linha teórica do relatório sobre a mobilização de conselhos gestores e fóruns temáticos como forma de operacionalizar a governança pública, foi perguntado a cinco

dos colaboradores entrevistados sobre a participação e demandas do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) ou outro órgão colegiado. Um dos colaboradores respondeu que até onde sabia, não houve participação.

Já um dos colaboradores confirmou que não houve participação do CDES na formulação do Programa Inovar-Auto, embora o entrevistado tenha dito que havia participação no CDES de representantes do setor automotivo e por fim salienta que os diálogos ocorreram com a ANFAVEA e em algumas ocasiões com o SINDIPEÇAS.

E três dos colaboradores, também foram taxativos quanto a não terem conhecimento sobre a participação de conselhos e órgão colegiados na formulação do Programa Inovar-Auto.

Por outro lado, o colaborador da ANFAVEA confirma que a Associação faz parte do CNDI e do CDES, além de outros órgãos colegiados e que neste último caso - o do CDES - argumenta que as participações são às vezes formais e informais e que o representante no conselho é o próprio presidente da ANFAVEA. Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do CDES, se pode verificar que de fato o presidente da ANFAVEA teve assento no Conselho nos anos de 2011 (BRASIL, 2011e), 2012 (BRASIL 2012e) e 2013 (BRASIL, 2013b). A partir de 2014 não consta na relação dos conselheiros do CDES o nome do presidente da ANFAVEA.

Porém, pode se destacar o fato de representantes de o MDIC terem a disponibilidade para participar de fóruns temáticos. Ocasiões em que os seus servidores vão para debater sobre o Programa Inovar-Auto. Como no fórum do ABC, no qual um dos servidores participou no ano de 2015.

No mais, foi feita uma pesquisa no endereço eletrônico do CDES e não foi possível achar evidências plenas de que os integrantes do CDES deram sugestões ou apresentaram demandas em específico ao Programa Inovar-Auto. Apenas foram encontrados documentos advindos de deliberações coletivas que indicavam que para o País crescer e se desenvolver seria necessário investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Como bem orienta o terceiro ponto dos Desafios e Eixos Propositivos para o Novo Ciclo de Desenvolvimento que consta da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento:

> O avanço da competitividade de empresa brasileira depende e dependerá cada vez mais da sua capacidade de inovar, isto é gerar novos produtos e novos processos com maior densidade tecnológica. A inovação é essencial para aumentar a produtividade e garantir melhores salários de forma sustentável. Isso tem implicações para inúmeras políticas públicas na área educacional, na eficiência dos marcos regulatórios setoriais, no incentivo ao

> empreendedorismo, na redução da burocracia e na política de P&D empresarial (BRASIL, 2011d, p. 33).

Como já exposto, os conselhos gestores tem início nos anos 1980 e no plano nacional foram levados a cabo pelos governos de Lula (2003-2010). O seu principal mecanismo é a tendência a paridade de representação entre os atores do Estado e os diversos segmentos da sociedade. Dessa forma, as decisões não dependem exclusivamente da vontade de um grupo de interesse em específico e sim da aliança entre diversos grupos (DE PAULA, 2005).

Embora não se tenha chegado a uma ligação irrefutável de que o CDES tenha influído no Programa Inovar-Auto, verifica-se que o mesmo tem um norte de adensamento da cadeia produtiva aliada a inovação tecnológica que se verifica nas diretrizes propostas pelos Conselheiros e Conselheiras. Consta no documento que participaram da elaboração dessas propostas como Conselheiros da Sociedade Civil - aqui elencados como do setor automotivo - o Presidente da FENABRAVE (Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores), o Presidente da ANFAVEA e o Diretor de Assuntos Corporativos e Comunicação para América do Sul da Ford. Como um dos Conselheiros do Governo estava o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

4.3 O que foi contemplado na formulação do Programa Inovar-Auto

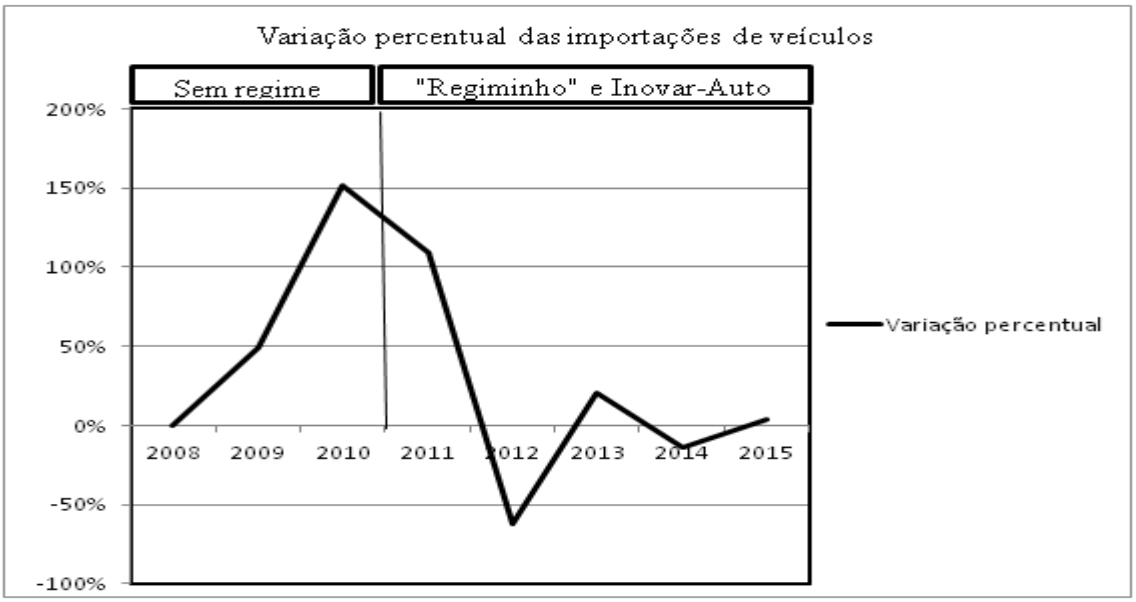
O que pode ser destacado no processo de formulação do Programa Inovar-Auto como sendo demanda do setor privado foi uma diretriz em específico: diminuir a escalada das importações de autoveículos e criar mecanismo - uma ideia, a princípio, abstrata - que conferisse maior competitividade à cadeia produtora local. Essas duas demandas, segundo um dos colaboradores fez com que setor produtivo fosse até o governo para pedir uma intervenção visando diminuir o ritmo das importações. Como já havia sido exposta, a maior parte das demandas da elaboração partiram do setor público.

Ao revisitar o balanço das importações, verifica-se que após o contato entre o setor privado e o setor público, de onde surgiu a intervenção de redução do IPI[3] à indústria automotiva (mecanismo que antecedeu o Programa Inovar-Auto), as importações diminuíram. De 2011 (ano do "regiminho") para 2012 (Programa Inovar-Auto) caíram em 62,62% (ABEIFA, 2015a).

[3] Segundo um dos colaboradores, se deve ter em mente que inicialmente houve uma elevação de 30 pontos percentuais do IPI para os produtos importados - do setor automotivo - e caso as empresas implementassem as contrapartidas teriam o afastamento do aumento do IPI. Então se fixa a ideia de que com o aumento diminuiu-se as importações e para que voltasse a ser viável economicamente fazer as importações, deveriam as empresas implementar as contrapartidas.

Se o fato de diminuir o ritmo de importações era uma das demanda do setor privado, diz um dos colaboradores, que na época o governo conseguiu o feito, ainda na fase do “regiminho”. Ver-se-á a seguir a variação percentual das importações.

Gráfico 2 - Variação percentual das importações de veículos de 2008 a 2015



Fonte: Baseado em HISTÓRICO ABEIFA - 1991 a 2015 - POR MARCA (ABEIFA, 2015). Elaboração do autor.

Os fatos revelados pela medição estatística revelam que, mesmo com o aumento de 49% das importações de 2008 para 2009, não se trata da variação mais expressiva. Ainda de 2009 para 2010 as importações cresceram 151,90% e de 2010 para 2011, houve um novo aumento substancial de 109,59%. Se por um lado um dos colaboradores disse que o governo conseguiu estancar as importações, os dados da ABEIFA (2015) mostram uma queda de 62% do ano de 2011 para o ano de 2012. Então, neste ponto os dados primários e secundários mostram coerência.

Fica concluído que as principais demandas do setor privado que foram possíveis levantar na pesquisa foram atendidas. Além da diminuição das importações, o colaborador da ANVAFEA (2016) relata que com o surgimento do Programa Inovar-Auto, o setor automobilístico garantiu investimentos de 2012 até 2018 de R$85 bilhões de reias. Com incremento de mais dez fábricas, ao sair de cinquenta e sete para sessenta e sete indústrias. Outros fatos que comprovam o atendimento da proposta de ganho de competitividade são as modernizações das fábricas, a renovação da linha de produção que passaram a fabricar produtos de tecnologia semelhantes aos encontradas nas fábricas estrangeiras, o investimento de mais de R$15 bilhões de reias em pesquisa e desenvolvimento para atender o objetivo da

eficiência energética que ainda segundo o colaborador da ANFAVEA, giraria em torno de 12% ao se comparar os veículos que passam a ser desenvolvidos e os que eram produzidos.

De fato, o governo operacionalizou de início um arcabouço legal para diminuir as importações e depois agiu para encomendar estudos para utilizar nas reuniões do grupo interministerial que depois foram intercaladas com o setor privado.

As informações de ter havido uma encomenda de estudo para que o governo pudesse dialogar com o setor privado está evidenciado em entrevista do então líder de projeto do Programa de Competitividade Setorial Automotivo da ABDI, Bruno Soares, a Revista Alumínio (CASSIANO, 2012). Para Soares, o Programa Inovar-Auto foi baseado em estudos solicitado pela ABDI que versavam sobre a competitividade do setor produtivo industrial e das tecnologias embarcadas nos veículos aqui montados. Para tanto, foram instrumentalizados critérios internacionais para comparar com os automóveis aqui produzidos e assim ter parâmetros que pudessem orientar a produção de automóveis com tecnologias semelhantes as praticados no resto do mundo, no que tange a eficiência energética e tecnologia.

Outro dado que chama a atenção a respeito do campo das demandas do setor privado em relação ao Programa Inovar-Auto são a questão dos prazos. Essa demanda não pode ser levantada em profundidade em virtude do não aprofundamento por parte do setor privado, apenas foi dito pelo colaborador da ANFAVEA, que havia a necessidade de se ter tempo para que houvesse a competitividade. Esse ponto é confirmado por um dos colaboradores, que conta um diálogo que ocorreu com os representantes do setor privado em uma das reuniões de elaboração. A partir da experiência no ramo automotivo, disse o representante da ANFAVEA a este colaborador, que o governo exigia muitas contrapartidas. As contrapartidas foram confirmadas pelo colaborador, que logo entendeu a questão dos prazos.

Um dos colaboradores argumenta que para uma empresa fabricar um motor mais econômico para atingir o patamar da eficiência energética desejada é preciso tempo para fazer as pesquisa que resultem em motores que emitam quantidade reduzida de dióxido de carbono por quilômetro rodado. Ou seja, as pesquisas e desenvolvimento de novas tecnologias de motores levam certo tempo para maturarem e alcançarem os resultados almejados.

Ainda no que diz respeito a demandas, foi levantada a seguinte questão: quais demandas do setor privado foram, de fato, contempladas na formulação do Programa Inovar-Auto? Levando-se em conta que as únicas demandas eram a de diminuir as importações de autoveículos e melhorar a competitividade, todas foram contempladas.

Vistos os pormenores da elaboração do Programa Inovar-Auto unindo o setor público e o setor privado, passa-se agora ao aprofundamento da análise de como se deram as

interações entre os setores, considerando uma aproximação entre esses processos e o paradigma da governança pública.

4.4 A articulação entre os atores pesquisados

O paradigma da governança pública se trata de uma nova maneira de compreender as relações entre o setor público e o seu meio externo. A governança pública se revela como o encolhimento do domínio da tecnicidade na tomada de decisões e privilegia ao mesmo tempo a acolhida de membros e atores não estatais, através de mecanismos de participação democrática, para tomada de decisões (SECCHI, 2009).

As interações que ocorreram e ocorrem entre o grupo interministerial junto ao setor privado em torno do Programa Inovar-Auto foram importantes para concretizar os laços de governança pública, como paradigma da administração pública gerencial.

Ainda nos dias de hoje, o Ministério mantém contato regularmente com o setor privado e neste subitem se verá como tem se dado essas interações.

Como já foi exposto, o Ministério tem um caso de diálogo com os outros setores da sociedade. No caso apresentado um dos servidores do MDIC foi até o estado de São Paulo participar de um fórum com metalúrgicos, fora dialogar sobre o Programa Inovar-Auto e sobre as perspectivas de futuro do setor industrial automotivo.

Nesse evento, o 8º Congresso dos Metalúrgicos do ABC em 2015, um dos temas que foram discutidos foi o setor automotivo. O debate se aprofundou em torno da melhora da eficiência energética dentro da cadeia produtiva das empresas aqui instaladas. Segundo a matéria do sítio eletrônico “Metalúrgicos ABC” o representante do Ministério travou debates sobre a defesa de novos mecanismos de propulsão dos autoveículos e vislumbrou a tecnologia híbrida e elétrica dos autoveículos como futuro da cadeia automotiva (METALÚRGICOS ABC, 2015).

Embora este fórum temático seja de cunho sindical e não governamental, De Paula (2005) explica os fóruns temáticos, têm início nos anos de 1980 e são caracterizados como espaços para debate de problemas públicos. Ao se dar publicidade sobre os temas de interesse público acontecem os debates entre os participantes a fim de se produzir ideias destinadas as políticas públicas.

Como já foi tratado no referencial teórico, apesar de serem espaços democráticos por dar chance aos debates e comparações de ideias, onde todos dispõem das mesmas informações - o que aprimora a contradição - e gerarem solidariedade em relação aos problemas vivenciados pelos seus debatedores, os fóruns não desenvolvem processos decisórios, apenas debatem e produzem ideias. O que permite trocas mais abertas de ideias e

estimula a criatividade das propostas, tornando-as cada vez mais inovadoras (DE PAULA, 2005).

Além desse exemplo, têm-se as interações com a classe empresarial. Durante a pesquisa foram relatados os frequentes contatos que são realizados entre o setor público e o setor privado.

Uma das colaboradoras destaca como sendo o objetivo do DEMOB o desenvolvimento da indústria do país, utilizando mecanismo de políticas públicas de incentivos. O que levou a diversificação da indústria e que exige contrapartidas em investimentos em inovação, P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) e eficiência energética e que espera como produto final a geração de emprego, renda e adensamento da cadeia produtiva. Se torna plausível que os beneficiários estejam em interlocução permanente com MDIC que faz a maior parte da gestão e ajudou na formulação.

Uma das colaboradoras relata que o Ministério mantém muito contato com o setor privado e que o setor produtivo tem um grande interesse pelo que se faz no DEMOB. Não só as fábricas aqui instaladas, mas também as empresas do exterior. O setor faz justamente o serviço de conciliar as demandas e interesses do setor privado junto aos interesses do governo brasileiro. Há uma relação de quase simbiose. No entanto, o trabalho desenvolvido no setor é de privilegiar os interesses do País. O Ministério mantém contato tanto com as grandes empresas do setor, como as de médio porte que, por exemplo, produzem autopeças.

Na prática as interações ocorrem quando os representantes do setor privado vão até o Ministério e quando os seus representantes - servidores públicos - vão até as montadoras nas visitas técnicas que, por sua vez, não se tratam de fiscalização e sim de acompanhamento junto às empresas habilitadas.

Dois dos colaboradores explicam que as visitas técnicas começaram por conta de uma exigência do TCU e da CGU que começaram a questionar o controle do Programa Inovar-Auto nos seguintes pontos: o que estava sendo feito? Como estava sendo feito? Como o Ministério ia fazer [para averiguar o cumprimento do programa]?

Seriam, neste caso, auditorias que estavam previstas no Decreto nº 7.819/2012 que prevê no artigo 19, parágrafo único que a verificação do atendimento dos requisitos será feita pelo MF, MDIC ou por meio de auditorias realizadas por entidades credenciadas pela União, contratadas pelas empresas habilitadas (BRASIL, 2012b). Estes dois colaboradores ressaltam que para se fazer as auditorias seria necessário que fosse editado outra legislação e falam de um manual que teria que ser, também, editado. Como isso não teria sido feito, eles anteciparam em espécie de acompanhamento - não se confundindo com fiscalização.

Dois dos colaboradores explicam que os pontos positivos das visitas são a expectativa de controle que se geram nas empresas. Assim, elas passam a se preocupar mais com o cumprimento das contrapartidas. Além disso, as visitas técnicas incentivam as empresas a montarem departamentos para acompanhar o andamento do Programa Inovar-Auto.

Segundo dois dos colaboradores as visitas têm sido realizadas desde 2013 (quando houve uma única visita) e em 2014 e 2015 todas as visitas previstas foram realizadas. Em 2016 está previsto fazer todas as visitas programadas [não foi dito o quantitativo das visitas e quantas estão programadas para 2016 e também não foi dito quantas empresas estão habilitadas]. Segundo uma das colaboradoras, a própria diretora do DEMOB faz questão que todos os servidores vão fazer as visitas técnicas de acompanhamento - de forma intercalada - pra conhecer e ter contato com o setor privado, apesar de terem um grupo em específico que está mais diretamente ligado ao Programa Inovar-Auto.

A importância das interações entre os atores públicos e privados são pertinentes até mesmo no momento após o processo de formulação da política pública. Um dos colaboradores argumenta que toda política pública precisa passar por adaptações, em função de novos contextos e de novas realidades em que o setor público e setor privado possam estar inseridos naquele momento. Por exemplo, se surge uma nova norma, uma determinação pretérita tem que ser ajustada.

Um dos colaboradores explica que podem ocorrer ao longo da vigência de uma política pública demandas provocadas pelo setor privado que podem verificam disparidades que possam ocorrer entre a realidade e as normas legais. Elas apresentam as demandas e área técnica procede na análise dos pleitos e diz se o que foi demandado realmente tiver plausibilidade acontecem as alterações demandadas.

Alterações nas políticas públicas, segundo um dos colaboradores, podem surgir do setor público também. A partir de leituras sobre a conjuntura sobre determinado aspecto que precise ser modificado, reformulado ou atualizado. Finaliza, que as alterações podem sim ocorrer do lado das indústrias que recebem e usufruem a política pública através da própria experiência de beneficiárias e que as mesmas apresentam os seus pleitos ao setor público. Algumas demandas são rejeitadas e outras são consideradas, essas interações são feitas de maneira corriqueira.

Um dos colaboradores diz que as solicitações de interações têm sido muito frequentes para fazer consultas. Por que às vezes, as empresas se encontram em situações que não conseguem achar previsões na legislação do Programa Inovar-Auto. Então, as empresas

fazem consultas ao MDIC para sanar dúvidas e esclarecer pontos obscuros. Essas interações também se dão por meio de ofícios, corespondências eletrônicas, tudo de maneira muito regular. Quase que todos os dias. As demandas do setor privado no que concerne a alterações recebem o seguinte tratamento: encaminhados os pleitos e questionamentos sobre o Programa a maior parte é remetida para o setor jurídico do Ministério para que lá se possa disser se são pertinentes.

Dois dos colaboradores foram indagados sobre quais mudanças ocorreram no Programa Inovar-Auto que partiram do setor privado. De forma vaga foi dado um exemplo real de uma empresa que assumiu dois compromissos ao ter sido habilitada, nas áreas de pesquisa e desenvolvimento e engenharia. Porém a empresa percebeu que não teria condições de implementar as contrapartidas assumidas. Este fato desencadeou um processo de alteração no Programa Inovar-Auto pelo Decreto nº 8.015/2013.

O Decreto nº 8.015/2013 trata de duas alterações mencionadas na entrevista. A primeira alteração é sobre uma demanda que partiu do governo. Um dos colaboradores remorou que no começo as habilitações eram feitas a partir da anuência de dois Ministérios. Neste caso o MDIC e o MCTI. Porém, estava havendo muita demora. Determinada empresa interessada fazia o pedido, então se fazia a nota técnica, depois havia a análise da consultoria jurídica e então os documentos era enviado para o MCTI. O Decreto nº 8.015/2013 passou a atribuir somente ao MDIC a concessão de habilitações ao Programa Inovar-Auto.

O outro caso de mudança advém de pleito do setor privado (nota-se que não se trata de demanda da ANFAVEA ou feita por meio da Associação). Uma empresa que assumiu as contrapartidas, mas se deu conta de que não conseguiria implementá-las. Inicialmente o Decreto nº 7.819/2012 previa que os descumprimentos de requisitos acarretariam o cancelamento da habilitação, entre elas o não alcance dos níveis de eficiência energética.

O Decreto nº 8.015/2013 diz que o descumprimento dos requisitos e compromissos acarretaria o cancelamento do Programa Inovar-Auto, exceto, o alcance da eficiência energética (BRASIL, 2013a).

A versão da ANVAFEA quanto a este ponto é conflitante ao que foi averiguado no setor público. O colaborador da ANFAVEA declara que a Associação não faz demandas no sentido de mudanças no Programa Inovar-Auto. Esclarece no seu ponto de vista, que o que ocorre se trata de natural desdobramento da política pública. Primeiro sai o decreto que implantava o Programa e em seguida são editadas regulamentações advindas do texto anterior. E o que foi sendo lançado como regulamentação não foi negociado, o que foi dialogado se restringiu ao escopo básico inicial do Programa Inovar-Auto.

Disse o colaborador da ANFAVEA que a Associação acredita no conceito de previsibilidade, ou seja, o que já foi implantado deve permanecer e que possíveis mudanças podem ser prejudiciais. Pois uma empresa que teve dispêndios de qualquer ordem para concretizar o que havia sido acordado em normativos legais poderia sofrer prejuízos caso houvesse rupturas do que inicialmente havia sido negociado.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 00234/2012, que gerou o Decreto nº 8.015/2013, confirma o que disse um dos colaboradores que informou sobre ajustes nas políticas públicas e que as mesmas não são estáticas. "2. Referida alteração se faz necessária para promover correções e ajustes nas regras aplicáveis ao Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO" (BRASIL, 2012d, p. 01).

As demandas que partiram do setor público e da iniciativa privada que respectivamente geraram mudanças na hipótese referente à eficiência energética para habilitar ou desabilitar uma empresa, ter sido feitas no decorrer ou mesmo na vigência da política pública aproximam estas mudanças daquilo que se chama de incrementalismo.

Rua (1997) explica que as políticas públicas podem sofrer alterações ao longo de sua vigência, para isso, explica que o modelo incremental é utilizado para enfrentar problemas de maneira paulatina. Quando se recorre a este modelo, os atores não pretendem operar mudanças em uma dada situação de forma completa e acabada. Pelo contrário, são feitas mudanças por partes e sem ruptura total com a situação problema.

Quadro 2 - Modificação ocorrida no Programa Inovar-Auto a partir de demanda do setor público

	Decreto nº 7.819/2012	**Decreto nº 8.015/2013**
Dispositivos importantes:	Art. 3º, I	Art. 1º
Do que tratam:	As habilitações ao Programa Inovar-Auto serão solicitadas ao MDIC e ao MCTI	Determina alterações no art. 3º do Decreto nº 7.819/2012: As habilitações serão solicitadas ao MDIC

Fontes: Brasil, (2012b) e Brasil, (2013a). Elaboração do autor.

Quadro 3 - Modificação ocorrida no Programa Inovar-Auto a partir de demanda do setor privado

	Decreto nº 7.819/2012	**Decreto nº 8.015/2013**
Dispositivos importantes:	Arts. 9º; 4º, II	Art. 1º

Do que tratam:	O descumprimento dos requisitos [contrapartidas] acarretará o cancelamento da habilitação, nas hipóteses do inciso II do caput do art. 4º; Compromisso da empresa de atingir níveis mínimos de eficiência energética	Altera o art. 9º do Decreto nº 7.819/2012: O descumprimento dos requisitos [contrapartidas] acarretará o cancelamento da habilitação, exceto no descumprimento do compromisso do inciso II do art. 4º que trata do compromisso de atingir níveis mínimos de eficiência energética

Fonte: Brasil, (2012b) e Brasil, (2013a). Elaboração do autor.

Os quadros 2 e 3 comparam respectivamente as regras do Programa Inovar-Auto que sofreram mudanças em virtude de demanda ocorrida no âmbito do setor público e a originada no setor privado.

Ao se fazer o levantamento das mudanças que ocorrem no Programa Inovar-Auto que tem como ponto de partida o setor público, ficou constatado que estas se assemelham as articulações que acontecem quando as mudanças partem do setor privado. Um dos colaboradores foi sucinto ao dizer que todas as alterações são conversadas.

Foi possível descobrir, por meio das entrevistas, que a formulação do Programa Inovar-Auto foi multiarticulada entre vários atores, especialmente aqueles do setor público e o setor privado, respectivamente o grupo interministerial ao qual já se especificou e a ANFAVEA. Já as interações que ocorrem depois da elaboração mais fundamental teriam sido eminentemente desenvolvidas entre o MDIC e as empresas específicas do ramo automotivo e não necessariamente por meio da representante em comum das montadoras.

5 Considerações finais

O Programa Inovar-Auto é a construção compartilhada entre o setor público e setor privado de mecanismo voltado a alterar o quadro de defasagem da indústria automotiva aqui instalada e diminuir a quantidade de veículos importados. Fruto de inúmeros atos normativos tem descendência do "regiminho" conjunto de uma Medida Provisória, Decreto e Lei que dariam reduções do IPI a certos produtos importados, desde que os fabricantes da indústria automotiva pudessem seguir algumas contrapartidas. Depois desses atos é que foi pensado o Programa objeto deste estudo, melhor estudando um regime automotivo e, para tanto, diminuindo a tendência de importações para incentivar a melhora das montadoras e torná-las competitivas, assim como os seus bens produzidos.

Resta evidenciado que, de fato, o setor privado participou das elaborações do Programa Inovar-Auto, embora a pauta específica do setor no momento de elaboração fosse a de criar mecanismo de redução das importações aumentar a competitividade e pleitear o alongamento de prazos para que houvesse tempo suficiente para dar prosseguimento nas pesquisas e desenvolvimentos, muito embora não fosse possível identificar qual o intervalo de tempo necessário. Até aqui, é possível dizer que houve a recepção das demandas do setor privado.

O motivo levantado que evidencia a pouca demanda do setor privado é a subordinação das montadoras às suas matrizes estrangeiras. Tal fato lhes impede de tomar decisões de grande monta. De resto, ficaram a cargo do setor público as outras demandas e sugestões que foram traduzidas nos objetivos do Programa.

Quanto ao marco da governança pública na pós-elaboração, ficou evidenciado que o setor privado apresenta pleitos que, se forem plausíveis, podem ter o condão de operar mudanças no Programa Inovar-Auto. Muito embora, fica constatado que essas interações ficam limitadas às empresas e ao setor público, sem a participação da ANVAFEA neste aspecto. Estas interações são necessárias para o bom andamento do Programa, por permitir ajustes pontuais no intuito de se adequar às novas situações que se mostram presentes e que são modificadas ao longo do tempo.

O Programa Inovar-Auto parece ter essencialmente raízes fincadas no contexto de apreciação cambial que permite o aumento das importações, do que em uma nova proposta de desenvolvimento com ênfase da indústria nacional como produto de uma nova pauta de progresso do Brasil.

Haja vista que um dos conselhos mais importante em funcionamento no Brasil, o CDES, conformado por representantes indicados diretamente pela presidência da república,

não expôs propostas para o Programa Inovar-Auto, emitindo impressões mais genéricas sobre o que pensavam serem alternativas de avanço socioeconômico. Percebeu-se de forma muito pouco estruturada que o Programa Inovar-Auto assimila ao seu modo as orientações do CDES. Porém, isso não ocorre devido a uma consulta ou incidência específica e sim por coincidência no que diz respeito à inovação tecnológica e investimento e incentivos em ciência.

A crítica que se faz é a de anulação da exigência do cumprimento do alcance da eficiência energética que, caso não cumprido, poderia levar à perda da habilitação. Fato que descaracteriza parte dos objetivos do Programa. Alteração essa que partiu do setor privado, observando seus custos, em detrimento dos benefícios ambientais mais abrangentes que poderiam ser gerados para o conjunto da população.

A outra ponderação é que a elaboração do Programa Inovar-Auto envolveu os representantes de Ministérios de Estado cujas atribuições pesam sobre o desenvolvimento, a indústria, a ciência e inovação, a economia, o planejamento e articulação política, dialogado com o setor privado, principalmente a ANVAFEA e sem a articulação efetiva com outros atores tanto do meio governamental, quanto do meio privado como, por exemplo, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e centrais sindicais dos trabalhadores. Apesar de o Programa apontar para um sinal positivo no marco da governança pública, mesmo assim, ainda é uma reunião restrita a alguns atores e aos seus respectivos interesses na pauta de desenvolvimento. Por exemplo, não chamaram à discussão o setor acadêmico ou a classe trabalhadora (esta última, salvo, depois que o Programa Inovar-Auto havia sido implementado). Muito embora se ressalve que houve quaisquer interações com os outros setores da sociedade por meio de fóruns temáticos, como no caso dos Metalúrgicos do ABC, conforme se demonstrou na pesquisa.

Em suma, o Programa Inovar-Auto foi concebido para melhorar alguns pontos que estavam a preocupar múltiplos atores e conseguiu o intento, mesmo que em parte descaracterizado ao longo do tempo. Porém, é preciso repensar os limites das reformulações, para que não apenas beneficie poucos atores em detrimento de outros interesses coletivos e abrangentes, passando a ouvir mais setores da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABEIFA. **Histórico Abeifa** - 1991 a 2015 - Por Marca. 2015. Disponível em: < http://www.abeiva.com.br/uploads/estatisticas/nova-pagina/Hist%C3%B3rico-ABEIFA-1991-a-2015-por-marca.pdf>. Acesso em: 2 out. 2016.

ANFAVEA. **A ANFAVEA**. 2016. Disponível em: < http://www.anfavea.com.br/>. Acesso em: 28 jun. 2016.

ANGROSINO, Michael. **Etnografia e observação participante**. Tradução de José Fonseca. Porto Alegre: Artmed, 2009. 130 p. Tradução de: José Fonseca. Doing Ethnographic and Observational Research.

BRASIL. Lei nº 11080, de 30 dezembro de 2004, 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F., 30 dez. 2004. Art, 1º, § 1º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm>. Acesso em: 9 de nov. 16.

BRASIL. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, 2011a. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 2 ago. 2011. Arts. 5º e 6º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/540.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7567, de 15 de setembro de 2011, 2011b. Regulamenta os arts. 5º e 6º da Medida Provisória nº540, de 2 de agosto de 2011, os quais dispõem sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI em favor da indústria automotiva, e altera a Tabela de Incidência do IPI - TIPI, aprovada pelo Decreto nº6.006, de 28 de dezembro de 2006. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 15 set. 2016. Arts. 1º; 2º, III, a, b, c. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7567.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 12546, de 14 de dezembro de 2011, 2011c. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 14 dez. 2016. Arts. 5º, II e 6º. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12546.htm>. Acesso em: 2 out. 2011.

BRASIL. Brasil. **Agenda para novo ciclo de desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011.Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011d. Disponível em: < http://www.cdes.gov.br/grupo/841/agenda-do-novo-ciclo-de-desenvolvimento.html>. Acesso em: 6 out. 2016.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no ano de 2011**, 2011e. Disponível em: < http://www.cdes.gov.br/galeria_conselho/2011/>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 12715, de 17 de setembro de 2012, 2012a. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nºs 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 17 set. 2012. Arts. 40, 41, I a VIII. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm>. Acesso em: 4 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7819, de 3 de outubro de 2012. 2012b. 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. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 3 out. 2012. Arts. 1º, § 1º e § 2º; 2º, I; 3º, I; 4º, II; 7º, I a IV; 9º; 11; 12, I a VIII; 21. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7819.htm>. Acesso em: 4 out. 2016.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00234/2012 MF MCTI MDIC**, 2012c.

BRASIL. Medida Provisória nº 563, de 03 de abril de 2012, 2012d. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica, institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a

Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência, restabelece o Programa Um Computador por Aluno, altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 3 abr. 2012. Art. 31, § 1º, § 2º, I a VII, § 5º, II, a) até d), § 7º; Art. 32. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/563.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no ano de 2012**, 2011e. Disponível em: < http://www.cdes.gov.br/galeria_conselho/2012/>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.015, de 17 de maio de 2013**, 2013a. Altera o Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, que regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. **Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos,** Brasília, D.F.. 17 maio 2013. Art. 1º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8015.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no ano de 2013**. 2013b. Disponível em: < http://www.cdes.gov.br/galeria_conselho/2013/>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. PPA 2016 - 2019. **Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2015. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. **Institucional**. 2016a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/institucional>. Acesso em: 22 maio 2016.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Simulador**. **Pesquisar NCM**. 2016b. Disponível em: <http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador/PesquisarNCM.jsp?codigo=87&codigoCapitulo=87>. Acesso em: 2 out. 2016.

BRASIL. **Ações e Programas**. 2016c. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/competitividade-industrial/acoes-e-programas>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Texto para discussão**, Brasília, v. 9, 28f, out. 1996. 28 f. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>. Acesso em: 12 de nov. 16.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **EESP/FGV - Textos para Discussão / Working Paper Series**, São Paulo, v. 157, 24f, mar. 2006. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12de nov. 16

BRESSER-PEREIRA, L. C. Modelos de estados desenvolvimentista. **EESP/FGV - Textos para Discussão / Working Paper Series**, São Paulo, v. 412, 23f, fev. 2016. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>. Acesso em: 12 de nov. 16.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87-124, 2007. Disponível em: < https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iBP0AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA87&dq=capella+2007&ots=aEdY8JEd59&sig=LlOzE0MhfzM2G2pbA1LexbjFeA4#v=onepage&q=capella%202007&f=false>. Acesso em : 13 nov. 16.

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Textos para discussão**. Brasília, v 1584, p. 5- 57, mar. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

CASSIANO, Carolina. Revelação do novo carro. **Revista Alumínio**, São Paulo, n. 33, p. 20-24, out. 2012. Disponível em: <https://www.magtab.com/leitor/880/edicao/8829>. Acesso em: 6 out. 2016.

CONSULTASNCM. **NCM/8706.00.0200**. 2016. Disponível em: < http://www.consultasncm.com.br/ncm/8706-00-0200.html>. Acesso em: 02 out. 2016.

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualiação de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1, p. 103-119, 2014. Disponível em: < http://www.rep.org.br/PDF/134-7.PDF>. Acesso em: 26 out. 2016.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005. 134 p.

DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. 2013. 348 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14854/1/2013_JacksonSilvanoDeToni.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

ECKERT, Cornelia; DA ROCHA, Ana Luiza Carvalho. Etnografia: saberes e práticas. **ILUMINURAS**, v. 9, n. 21, 2008.

FERREIRA FILHO, Valter Silva et al. Inovar-Auto & Alianças Estratégicas: Um novo cenário de cooperação para Montadoras e Fornecedores de Auto-peças. **X SEGet–Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, v. 23. Disponível em: < http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/53718660.pdf&gws_rd=cr&ei=zlsRWI2HJsaKmQGSg6mAAw>. Acesso em: 26 out. 2016.

GOMES, Eduardo R. Novas Capacidades Estatais para Estados Desenvolvimentistas: O Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Brasil e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC), da África do Sul. **Teoria e**

Cultura, v. 10, n. 1, 2015. Disponível em: < https://teoriaecultura.ufjf.emnuvens.com.br/TeoriaeCultura/article/view/2893/2212>. Acesso em: 5 de nov. 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd Edition. Harpen Collins CollegePublishers, 1995. in SARAVIA, Enrique FERRAREZI, Elisabete. (2007) Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (PP. 219-224); Juntando as coisas (PP. 225-246). Disponível em: <https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 1, p. 30-48, 1997. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7971/6714>. Acesso em: 26 out. 2016.

METALÚRGICOS ABC. **8º Congresso da categoria tem mais seis mesas de debates na tarde de sexta**. 2015. Disponível em: <http://www.smabc.org.br/smabc/materia.asp?id_CON=37401>. Acesso em: 6 out. 2016.

MIDLEJ, Suylan; TEIXEIRA, Graziela; BARBORSA, Sheila; ARAÚJO, Suely. Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/3056/pdf9>. Acesso em: 30 out. 2016.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. Minayo MCS, organizadora. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, p. 31-59, 2009.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 2, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996. Disponível em: <http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/da_administracao_publica_burocratica_a_gerencial.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ed. Novo Hamburgo. Editora Feevale, 2013. 277 p .

RALHO, Luiz Renato Adler. Política Industrial de Inovação e as Parcerias Público-Privadas. **Cadernos de Direito**, v. 8, n. 15, p. 23-34, 2011. Disponível em: < http://www.bibliotekevirtual.org/revistas/Metodista-UNIMEP/CD/v08n15/v08n15a03.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

RIATO, Giovanna. Sinal verde para o Inovar-auto. **Automotive Business**, São Paulo, n. 25, p. 26-30, fev. 2014. Disponível em: < http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/revistaab25.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil.** Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: < http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspublicas.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>. Acesso em: 26 out. 2016.

TAVARES, Maria da Conceição. O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina. In: SICSÚ, João, PORTARI, Douglas. **Desenvolvimento e igualdade**: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares/Organizadores:. IPEA, Rio de Janeiro, p. 39-66, 2010. Disponível em: < http://hdl.handle.net/11058/3272>. Acesso em: 30 out. 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: < http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspublicas.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

VASCONCELOS, N.. Política Pública para a Indústria Automotiva Brasileira na Década de 90: uma Análise do seu processo de Elaboração. In: XXVII ENANPAD, 2003, Atibaia. Resumo dos Trabalhos do XXVII Enanpad 2003. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. v. 1. p. 237-328.. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-pop-1270.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** / Max Weber; tradução
de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Quadro 4 - Evolução das importações de veículos em números absolutos

Marcas	Total de 1991 até 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total de 2008 até 2015	Total de 1991 até 2015
ASIA MOTORS	34.130	-	-	-	-	-	-	-	-	0	34.130
ASTON MARTIN	0	-	-	18	30	13	12	11	3	87	87
AUDI	10.743	-	-	3.272	6.974	3.936	6.686	2.812	-	23.680	34.423
BENTLEY	7	-	-	10	24	11	14	15	4	78	85
BMW	22.705	2.906	5.542	8.401	13.244	7.699	13.887	14.826	15.807	90.011	105.017
BUGATI	2	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2
BYD	0	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
CHANGAN	0	352	477	1.824	7.543	1	1.143	184	140	11.664	11.664
CHERY	0	-	-	8.733	30.311	978	8.067	9.547	5.328	62.964	62.964
CHRYLER	236	1.749	1.554	658	778	599	503	299	104	6.244	6.480
CITROËN	38.126	-	-	-	-	-	-	-	-	0	38.126
DAEWOO	14.235	-	-	-	-	-	-	-	-	0	14.235
DAIHATSU	6.667	-	-	-	-	-	-	-	-	0	6.667
DFSK	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-
DODGE	1	1.553	2.110	2.955	1.898	1.984	2.833	3.337	1.836	18.506	18.507
EFFA CHANGHE	0	-	-	646	851	10	-	-	-	1.507	1.507
EFFA HAFEI	0	487	974	5.471	13.159	672	-	-	-	20.763	20.763
FERRARI	361	29	5	41	36	38	37	35	15	236	597
GEELY	0	-	-	-	-	-	3	182	651	836	836

HAFEI MOTOR	0	358	1.534	6.246	13.786	3.574	2.142	473	80	28.196	28.193
HAIMA	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-
HONDA	20.695	-	-	-	-	-	-	-	-	0	20.695
HUMMER	6	-	-	-	-	-	-	-	-	0	6
HYUNDAI	24.531	-	-	-	-	-	-	-	-	0	24.531
HYUNDAI PRECISION	2.457	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2.457
JAC MOTORS	0	-	-	-	38.217	7.248	15.980	8.416	5.026	74.887	74.887
JAGUAR	1.268	-	55	76	100	49	293	381	513	1.467	2.735
JEEP	0	404	664	969	2.840	3.395	3.581	3.297	28.479	43.629	43.629
JINBEI AUTOMOBILI	0	12	194	273	1.283	1.156	932	677	208	4.735	4.735
KIA MOTORS	110.008	20.900	26.027	57.626	80.492	39.309	29.134	23.789	15.930	293.207	403.215
KOENIGSEGG	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-
LADA	28.125	-	-	-	-	-	-	-	-	0	28.125
LAMBORGHINI	3	-	-	18	15	11	14	10	7	75	78
LAND ROVER	435	-	2.004	5.106	8.968	8.096	10.641	9.385	8.789	53.989	53.429
LIFAN	0	-	-	1.131	3.757	385	2.264	5.355	5.006	17.898	17.898
LOTUS	9	-	-	-	-	-	-	-	-	0	9
MASERATI	170	25	11	26	19	18	21	25	13	158	328
MAZDA	10.722	-	-	-	-	-	-	-	-	0	10.722
MERCEDES	12.327	-	-	-	-	-	-	-	-	0	12.327

BENZ											
MINI	0	-	-	1.743	3.344	1.471	1.941	2.420	1.990	12.909	12.909
MITSUBISHI	49.157	-	-	-	-	-	-	-	-	0	49.157
NISSAN	7.588	-	-	-	-	-	-	-	-	0	7.588
PAGANI	0	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1
PEUGEOT	86.484	-	-	-	-	-	-	-	-		86.484
PORSCHE	1.758	723	553	911	1.134	524	1.039	758	732	6.374	8.132
RAM	0	-	-	-	-	1.440	982	279	1	2.702	2.702
RELY	0	-	-	-	-	-	-	-	-		-
RENAULT	32.317	-	-	-	-	-	-	-	-	0	32.317
ROLLS ROYCE	2	-	-	-	-	-	6	2	5	13	15
SPYKER	0	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1
SSANGYONG	954	1.698	2.003	5.819	7.429	620	1.274	903	201	19.947	20.892
SUBARU	12.821	-	-	-	-	-	-	-	-	0	12.821
SUZUKI	24.825	546	3.222	4.973	7.997	7.281	6.293	6.043	5.256	41.611	66.436
TOYOTA	53.059	-	-	-	-	-	-	-	-	0	53.059
VOLVO CAR	2.205		365	2.198	5.460	2.824	2.927	3.117	3.811	20.702	22.907
TOTAL	609.139	31.742	47.294	119.133	249.689	93.342	112.649	96.578	99.945	850.381	1.459.511

Fonte: Adaptado de histórico ABEIFA - 1991 a 2015 - por marca (ABEIFA, 2015).

Quantidade de importações de veículos que por sua vez serviram de base para elaborar os Gráfico 1 da página 34 e o Gráfico 2 da página 41. Tem-se neste quadro as importações acumuladas de cada marca desde 1991 até 2007, a quantidade de veículos importados, em separado, de cada marca de 2008 até 2015 - os anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 foram considerados os mais importantes para alertar as

montadoras, a ANFAVEA e o governo sobre o risco de desindustrialização da cadeia automotiva nacional. Há também o total acumulado de importações de cada marca entre 2008 e 2015 e o total geral de cada marca de 1991 até 20015.

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com um (a) dos (as) colaboradores (as)

1 - Qual a sua função aqui no DEMOB ou na Coordenação-Geral das Indústrias do Complexo Automotivo?

2 - O senhor acompanha ou acompanhou o Programa Inovar-Auto (desde quando)?

3 - Como surgiram as ideias em relação ao Programa Inovar-Auto?

4 - Quais os atores governamentais e não governamentais que participaram das tratativas do Inovar-Auto?

5 - Em relação aos atores governamentais, a ABDI (Agência Nacional de Desenvolvimento Industrial) também participou?

6 - Como é que foram trabalhadas as demandas ou como foram viabilizadas as demandas que entraram na Lei nº 12.715/2012?

7 - Hoje em dia, os grupos de setor privado têm demandado ou investido na alteração do programa, da Lei nº 12.715/2012 ou do Decreto 7.819/2012?

8 - Essas ideias partiram de conselhos como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) ou do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)?

9 - Há algum documento público que o senhor conheça que pode colaborar com essa pesquisa?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com um (a) dos (as) colaboradores (as)

1 - Quantas pessoas trabalham na CGCA?

2 - Há rodízio de servidores durante o dia? Exemplo: há servidores que trabalham de manhã e outros à tarde?

3 - Como é que tá organizado o organograma do DEMOB?

4 - O Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), divulgou em seu site a sua missão e visão. Quais são os objetivos do DEMOB e qual a sua visão?

5 - Quais as rotinas desempenhadas?

6 - Então aqueles servidores que estão mais voltados para o Programa Inovar-Auto?

7 - O DEMOB tem mantido contato com o setor privado?

8 - Como ocorrem os contatos e as interações?

9 - Existem registros públicos dessas interações?

10 - E são documentos públicos?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com um (a) dos (as) colaboradores (as)

Resgate dos antecedentes do Programa Inovar-Auto. Sugestão feita pelo entrevistado.

Entrevista: O 1º Grupo de perguntas objetiva alcançar os objetivos específicos.

1 - O senhor participou da elaboração?

2 - Mas o seu papel, por exemplo, foram de agregar demandas, sugestões...?

3 - Foi como um trabalho de intermediação entre atores?

4 - A ideia do Inovar-Auto partiu do governo em meio a uma desindustrialização brasileira por conta do câmbio, foi isso?

5 - Quando se iniciou e terminou a elaboração do Programa Inovar-Auto?

6 - A Lei nº 12.715/2012 determina os seguintes objetivos ao Programa Inovar-Auto: apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, eficiência energética e a qualidade dos automóveis. Estes objetivos são as demandas do setor público naquela época ou houve outras demandas que chegaram a estes objetivos?

7 - Quais delas permaneceram no projeto final?

8 - Além da ANFAVEA quais os outros atores do setor privado, vocês mantiveram contato?

9 - O senhor poderia me descrever como aconteceram às interações entre o setor público e o setor privado na fase de elaboração?

10 - Quais foram as demandas e sugestões do setor privado?

O 2º grupo de perguntas envolve questionamentos que possam ajudar no desenvolvimento do trabalho e responder a dúvidas ainda não esclarecidas:

1 - Houve ideias em relação ao Programa Inovar-Auto que partiram de conselhos como, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) ou de outros conselhos?

2 - Como surgiu a ideia da apuração de créditos presumidos de IPI?

3 - Partiu do governo essa ideia?

4 - Há documentos públicos que poderiam ser disponibilizados para auxiliar nessa pesquisa?

5 - Há outras pessoas que o senhor poderia indicar para que eu realize uma entrevista como essa?

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com dois dos (as) colaboradores (as), simultaneamente

Primeiro grupo de perguntas a respeito da gestão do Inovar-Auto e sobre a governança pública.

1 - Quais são os papéis que os senhores desempenham?

2 - Aqui na Coordenação-Geral. O Inovar-Auto já começou aqui ou ele começou em outro departamento e veio pra cá?

3 - E no geral qual é o papel da Coordenação [CGCA] na gestão do programa?

4 - O DEMOB e a CGCA tem mantido contato com os representantes do setor privado, como é que acontece no dia a dia?

5 - O que os interlocutores costumam demandar ou já demandaram?

6 - Essas interações são feitas, apenas na interface: Ministério/Setor privado ou há uma articulação por meio de fóruns temáticos, conselhos gestores ou outro órgão colegiado?

7 - E quais foram as mudanças que já ocorreram no Programa Inovar-Auto que partiram aqui do Ministério?

8 - Quando essas mudanças partem do governo há articulação com o setor privado? Ou elas são impostas?

Segundo grupo de perguntas: Mapeamento de documentos públicos úteis à pesquisa.

1 - Quais são os documentos que melhor revelam os processos concernentes ao Programa Inovar-Auto tanto, da parte de formulação como de gestão e podem ser fornecidos?

2 - Há algum outro documento que os senhores considerem importantes que possam indicar?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com o colaborador da ANFAVEA

1 - Qual a sua função na ANFAVEA?

2 - E há quanto tempo o senhor desempenha essa função?

3 - Como a ANFAVEA recebe e articula as demandas do setor automotivo?

4 - Quais foram as demandas da ANVAFEA na elaboração do Programa Inovar-Auto?

5 - Então essas demandas pra conseguir uma melhor competitividade no mercado, elas foram dadas pelo governo?

6 - E o que não foi atendido?

7 - O senhor sabe quanto tempo durou a elaboração?

8 - A ANFAVEA, então dialogou, por exemplo, com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior?

9 - A ABDI também participou?

10 - A ANFAVEA, ela atua e faz parte de conselhos gestores e fóruns temáticos? Como, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ou o Conselho de Nacional de Desenvolvimento Industrial.

11 - A ANFAVEA ela ultimamente tem demandado alterações no Programa Inovar-Auto? E quais foram?

APÊNDICE G - Quadro 5 - Comparação entre as legislações que tratam do regime anterior ao Programa Inovar-Auto

Legislações:	**Medida Provisória nº 540/2011**	**Decreto nº 7.567/2011**	**Lei nº 12.546/2011**
Sobre o que dispõe:	Dispõem sobre a redução do IPI à indústria automotiva	Regulamenta os artigos 5º e 6º da Medida Provisória nº 540/2011, os quais tratam da redução do IPI em favor da indústria automotiva	Dispõe dobre a redução do IPI à indústria automotiva
Dispositivos importantes:	Arts. 5º e 6º	Arts. 1º; 2º, III, a, b, c	Arts. 5º, II e 6º
Do que tratam:	Fabricantes de determinados produtos poderão ter redução do IPI para estimular a competitividade, agregação de conteúdo nacional, investimento, inovação e produção local; A redução se aplica a certos produtos de procedência estrangeira	Regulamenta a redução do IPI (arts. 5º e 6º da MP nº 540/2011); As fabricantes poderão ter a redução até 31 de dezembro de 2012; Estará condicionada ao atendimento destes requisitos: fabricação de automóveis com no mínimo de 65% de conteúdo regional para cada empresa; Investimento em atividades de inovação, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, realização de pelo menos seis das seguintes atividades no País: 1. montagem, revisão final e comparações; 2. estampagem; 3. soldagem; 4. tratamento anticorrosivo e pintura; 5. injeção de plástico; 6. fabricação de motores, 7. fabricação de transmissões; 8. montagem de direção, suspensão, elétrico e de freios, eixos, motor e câmbio; 9. pintura; 5. injeção de plástico; 6. fabricação de motores, 7. fabricação de transmissões; 8. montagem de direção, suspensão, elétrico e de freios, eixos, motor e câmbio; 9. montagem de chassis e carrocerias; 10. montagem final; 11. Produção de carrocerias, com itens preponderantemente de peças regionais	Fabricantes, no país, de certos produtos poderão ter redução de IPI para estimular a competitividade, agregação de conteúdo nacional, investimento, inovação e produção local; Poderá ser utilizado até 31/12/2017; A redução se aplica a certos produtos de procedência estrangeira

Fonte: Brasil (2011a), Brasil (2011b) e Brasil (2011c). Elaboração do autor.

O quadro 5 - expõem as similitudes e as diferenças que ocorreram nas legislações que trataram da fase anterior do Programa Inovar-Auto. A começar pela MP nº 540/2011 que previa redução alíquotas de IPI para as empresas que fabricassem determinados produtos no Brasil. A redução ocorreria à medida que houvesse a materialização de contrapartidas. O Decreto nº 5.567/2011 regulamenta a Medida Provisória e detalha quais são as contrapartidas que devem ser assumidas pelas empresas habilitadas. E por último a Lei nº 12.546/2011 que é a conversão da Medida Provisória pelo Congresso Nacional. Nos aspectos mais importantes mantém o texto da Medida Provisória, a mudança mais sensível diz respeito à vigência da redução da alíquota.

APÊNDICE H - Quadro 6 - Comparação entre as legislações que tratam do Programa Inovar-Auto

Legislações:	Medida Provisória nº 563/2012	Lei nº 12.715/2012	Decreto nº 7.819/2012
Sobre o que dispõe:	Institui o Programa Inovar-Auto	Institui o Programa Inovar-Auto	Regulamenta os artigos 40 a 44 da Lei nº 12.715/2012 e os artigos 5º e 6º da Lei nº 12.546/2011
Dispositivos importantes:	Art. 31, § 1º, § 2º, I a VII, § 5º, II, a) até d), § 7º; Art. 32	Arts. 40; 41, I a VIII	Arts. 1º, § 1º e § 2º; 2º, I; 4º, II; 7º, I a IV; 11; 12, I a VIII; 21
Do que tratam:	Cria o Inovar-Auto com os objetivos de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, e autopeças; Poderão se habilitar ao Programa aquelas empresas que fabricarem, no País, certos produtos; As empresas habilitadas poderão desfrutar de crédito presumido de IPI, a partir de gastos com pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação, insumos estratégico, ferramentaria, recolhimento ao FNDCT e capacitação de fornecedores; O Executivo poderá estabelecer exigências para conceder as habilitações, tais como: atividades fabris de engenharia; pesquisa e desenvolvimento, gastos em engenharia, tecnologia	Cria o Inovar-Auto com os objetivos de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças; As empresas habilitadas poderão apurar crédito presumido com base em gastos em: pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação, insumos, ferramentaria, recolhimento ao FNDCT, capacitação de fornecedores e engenharia e tecnologia industrial básica	O Inovar-Auto terá prazo até 31/12/2017; Poderão se habilitar fabricantes que produzam certos produtos; A habilitação fica condicionada ao compromisso de atingir níveis mínimos de eficiência energética; As empresas ficam condicionadas ao compromisso de realizar pelo menos 80% de atividades fabris e de infraestrutura de engenharia dos veículos fabricados e pelo menos dois requisitos entre: gastos em pesquisa e desenvolvimento, gastos em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores, aderir ao Programa de Etiquetagem Veicular; As empresas habilitadas poderão ter direito a crédito presumido do IPI; O crédito presumido poderá ser apurado com base em gastos relativos a: insumos estratégicos, ferramentaria, pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, recolhimento ao FNDCT, capacitação de fornecedores e engenharia e tecnologia industrial

	básica e desenvolvimento de fornecedores e adesão ao Programa de Etiquetagem Veicular; Às empresas terão crédito presumido do IPI em relação aos veículos por ela importados; A habilitação estará condicionada ao atingimento de níveis mínimos de eficiência energética relativo aos veículos produzidos no País		básica; A partir de 2013, os veículos importados pelas empresas habilitas poderão ter redução de alíquotas do IPI

Fontes: Brasil (2012e), Brasil (2012b) e Brasil (2012c). Elaboração do autor.

O quadro 6 - mostra o produto do estudo mais aprofundado da fase de elaboração do Programa Inovar-Auto. Primeiramente o governo edita a MP nº 563/2012 que cria o Programa Inovar-Auto, mantém o incentivo da redução da alíquota de IPI aos veículos importados, desde que as empresas e realizem contrapartidas no desenvolvimento industrial, além de lançar objetivos ao Programa. Logo essa Medida Provisória se converte na Lei nº 12.715/2012 que mantém os pontos principais e por último é editado o Decreto nº 7.819/2012 que esmiúça as contrapartidas.