A POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O SETOR AUTOMOTIVO NA UNIÃO EUROPEIA E NO MERCOSUL-BRASIL: AINDA HÁ ESPAÇO PARA POLÍTICAS NACIONAIS?

Francesco Trapanese

Resumo

As políticas automotivas do Brasil e da União Europeia diferem sob aspectos significativos. Nesse estudo, procura-se analisar de forma comparativa os programas de incentivo à indústria automobilística implementados recentemente no Mercosul e na Europa. No caso da região latino-americana, será analisado, em particular, o programa automotivo brasileiro, o Inovar Auto. Dois fatores justificam esta escolha: a maior relevância do Inovar Auto em comparação com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, e o destaque que o programa obteve em nível internacional, após o pedido de consulta na OMC, aberto pela União Europeia e pelo Japão, e a condenação definitiva em 2017. A controvérsia na OMC reativou um velho debate acerca da autonomia política e das margens de discricionariedade dos Estados na era pós-GATT. Este debate é indagado nesse estudo a partir da definição dos conceitos de "policy space" e "policy autonomy", ambos trabalhados na literatura desde os anos de 1990. Consequentemente, os dois conceitos são operacionalizados na análise das políticas automotivas para verificar a hipótese inicial de que os Estados ainda guardam margens de autonomia para implementar políticas nacionais de competitividade, não obstante as limitações impostas pelo regime do comércio internacional. Compete aos Estados, portanto, estender qualitativamente seus espaços de manobra. Os programas de incentivo ao setor automobilístico da União Europeia (CARS 2020) e do Brasil (Inovar Auto) constituem dois exemplos disso: o primeiro, em positivo, o segundo, em negativo.

Palavras-chave

Regime automotivo; Política industrial; OMC; Autonomia política; Policy Space.

Abstract

Brazilian and EU automotive policies differ in significant aspects. This study compares the recently implemented automotive programs in the Mercosur and in Europe. For the Latin American region, the case of Brazilian program "Inovar

Auto" will be examined. Two reasons explain the choice: firstly, because the Brazilian automotive policy stands out against the Mercosur's Common Automotive Regime regarding policy complexity and reach; in the second instance, because of the relevance "Inovar Auto" took in the international arena after being questioned by European Union in the WTO dispute settlement mechanism in 2012 and definitively condemned in December 2017. The dispute brought to the fore an old discussion on political autonomy and State discretionary power in the post-GATT era. The concepts of "political space" and "political autonomy" will be delved deeper by reviewing the literature from 1990s. Consequently, drawing on the two concepts, the initial hypothesis will be verified, on the account that State continues to hold room for competitive national policies, notwithstanding the limitations set up by the international trade regime in the 1990s. The author argues that is up to the State to qualitatively extend the room for policy manoeuvres. The incentive programs for automotive sector set up in the European Union and in Brazil are two examples of this, the former a positive one (CARS 2020) and the latter a negative one (Inovar Auto).

Key-Words

Automotive Regime; Industrial Policy; WTO; Policy Autonomy; Policy Space.

Introdução

A intervenção pública na indústria automotiva não é um fenômeno recente. Entretanto, a partir dos anos 90 do século passado, com a afirmação da ideologia neoliberal e a criação de organismos internacionais de regulação da economia e do comércio, surgiu um debate acerca da "legitimidade" da intervenção estatal na economia. O debate envolveu a questão da eficácia de programas públicos de corte vertical que beneficiavam determinados setores em lugar da economia toda. A crise financeira de 2008 colocou na mesa novas e urgentes questões que acabaram por atenuar as polarizações do debate. Países que até então tinham se oposto a qualquer ingerência do Estado na economia foram obrigados a recuar das posições iniciais e recorrer a conspícuas ajudas estatais para viabilizar programas de reestruturação de amplos setores da economia.[1]

1 Nos Estados Unidos, a administração Bush implementou em dezembro de 2009 o Automotive Industry Financing Program, um ingente plano de salvação das "Detroit Three Carmakers": Ford, Chrysler e GM. O programa foi implementado pelo Departamento do Tesouro com uma ordem executiva do presidente, depois que a proposta de *rescue*, pleiteada pelas montadoras, foi rejeitada no Congresso e no Senado. Na Espanha, no mesmo ano, o governo implementou o Plan de Competitividad del Sector Automoción com um financiamento inicial de 800 milhões de euros, e o Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE) para incentivar o renovo da frota de veículos. O governo francês implementou Le pacte automobile, que incluía um empréstimo de 3 bilhões de euros para Renault e Peugeot AS. Na Alemanha foi aviado um programa de "cash for clunkers" — 2.500 euros para

Na Europa, os impactos da crise levaram a Comissão Europeia (CE) a reconsiderar o sistema de acesso às ajudas estatais de sorte a permitir que a indústria e, particularmente, o setor automotivo se beneficiassem de um suporte público mais consistente que no passado. Nos países da União Europeia (UE), o sistema de suporte público à indústria automotiva desenvolveu-se com base em uma estratégia de duas vias, que incluía: (i) uma série de subsídios europeus repassados às empresas pelos Estados-membros, prévia aprovação da CE;[2] e (ii) os programas nacionais de financiamento, não sujeitos ao controle preventivo da Comissão, embora regulamentados por normativas nacionais definidas dentro do quadro europeu.

Com vistas a atenuar os impactos da crise, particularmente graves no caso do setor automotivo, a CE adotou em 2008 o Quadro Temporário[3] com vigência até dezembro de 2010. A regulamentação de urgência, definida pelo Quadro Temporário, consentia um relaxamento temporário das normas europeias que regulavam as ajudas de Estado. O objetivo era permitir aos governos nacionais conceder subsídios ulteriores *ad hoc* a empresas ou companhias em situações financeiras muito graves. Não obstante o caráter transversal do Quadro Temporário, vários Estados, como França e Alemanha, utilizaram-no quase exclusivamente para subsidiar o setor automotivo.

Desde 2012, a indústria automobilística europeia dispõe de uma política própria. Em resposta à difícil situação do período pós-crise, a CE adotou, em novembro de 2012, o primeiro programa de ação para o setor automotivo: CARS 2020.[4] Em linha com as metas e os objetivos estabelecidos pelo Programa-Quadro Europa 2020, a favor de "um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo",[5] CARS 2020 define as diretrizes para tornar a indústria automotiva europeia líder na tecnologia e na provisão de veículos atraentes, limpos, eficientes no consumo, seguros, silenciosos e conectados.

---

a compra de um novo carro. O governo também se utilizou do Quadro Temporário da UE para subsidiar a indústria. No contexto europeu, destaca-se a posição não intervencionista do governo italiano (Cf. SENADO ITALIANO. **Il settore automotive nei principali paesi europei**. Roma. 2015).

2 O suporte público às empresas é sujeito a controle legislativo, definido pela União Europeia dentro de um quadro normativo que visa impedir que ajudas estatais a empresas ou setores específicos criem distorções competitivas no comércio dentro do mercado comum A ajuda de Estado é definida pela Comissão como qualquer forma de vantagem conferida pelos Estados a empresas ou indivíduos, de forma seletiva e discriminatória, e, portanto, considerada incompatível com a legislação europeia (Cf. artigos 107-108 do Tratado de Funcionamento da União Europeia — TFUE).

3 CE, Comunicação de 22 de Janeiro de 2009, **Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica**, Bruxelas.

4 CE, Comunicação 636, 8 de novembro de 2012. *CARS 2020:* **Plano de Ação para uma Indústria Automóvel Competitiva e Sustentável na Europa***,* Bruxelas.

5 CE, Comunicação 2020, 3 de março de 2010. *EUROPA 2020:* **Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**, Bruxelas.

Nos países do Mercosul, a definição de uma política de comércio comum para o setor automotivo se desenvolveu *pari passu* ao processo de integração regional. Em 1994, uma decisão do Conselho do Mercado Comum do Sul[6] definiu as linhas básicas para a criação de um Regime Automotivo Comum.[7] Com base na decisão do Conselho, em dezembro de 1997, o Comitê Técnico *ad hoc*, instituído pela Comissão do Comércio do Mercosul, apresentou proposta de um Regime Automotivo Comum com entrada em vigor a partir de janeiro de 2000. A proposta foi prorrogada e nunca foi estabelecida. As relações comerciais entre os países do Mercosul continuaram regulamentadas pelos acordos bilaterais dos primeiros anos da década de 1990. Nomeadamente, no tocante às relações Brasil-Argentina, o intercâmbio da indústria automobilística entre os dois países ficou regimentado pelo Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE — 14), de 1991,[8] e pelos protocolos adicionais.[9]

O obstáculo principal à criação de um Regime Automotivo Comum no Mercosul pode ser encontrado nos programas nacionais de incentivo à indústria automotiva, que gozam de condições mais vantajosas em termos de atração de investimentos estrangeiro e de retorno político. Na Argentina, o primeiro Regime Automotivo foi implementado em 1991 e vigorou até 1999. O Brasil adotou o Novo Regime Automotivo em 1996 com vigência até 1999. Em 2011, com vistas a contornar os impactos da crise de 2008, o governo brasileiro implementou um novo regime automotivo, o Inovar Auto. O programa vigorou até dezembro de 2017, depois de ser condenado pela OMC pela violação dos acordos estabelecidos na Rodada Uruguai.

As políticas do setor automotivo da UE e do Mercosul diferem sob vários aspectos, reconduzíveis às trajetórias político-institucionais e industriais específicas de cada bloco e de cada país dentro do bloco. Enquanto o programa europeu de competitividade da indústria automotiva apresenta características homogêneas em todos os Estados-membros — pois os países da UE são obrigados a seguir as diretrizes europeias e a harmonizar os programas nacionais

6 MERCOSUR/CMC. Decisão nº 24/94, de dez. de 1994. *Adequação ao Regime Automotriz Comum*, Montevidéu.

7 As etapas de adequação a um Regime Automotivo Comum incluíam: a criação de uma zona de livre comércio e da união aduaneira, a definição de um regime de importação e de conteúdo mínimo nacional, a definição de regras para proteção do meio ambiente e segurança dos veículos. A decisão contemplava também uma série de acordos bilaterais.

8 Além do Acordo de Complementação Econômica ACE-14, que criou o formato jurídico das relações entre Brasil e Argentina até a criação do Mercosul em 1994, de grande importância foi o 28º Protocolo adicional do ACE-14, de outubro de 1996, que tornou definitiva a livre circulação de veículos montados originários de ambos os países (MDIC, **Vigésimo Oitavo Protocolo Adicional**: Acordo de complementação econômica nº 14. 1997. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1199819876.doc>. Acesso em: maio 2019).

9 VIGEVANI, Tullio; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glöe. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, 2002, p. 44-53.

de incentivo à indústria automobilística com a legislação comunitária —, no Mercosul o método intergovernamental justifica uma maior discricionariedade legislativa dos governos nacionais.

Em vista disso, para uma análise comparativa das políticas automotivas dos dois blocos regionais — que constitui o objeto do presente trabalho — escolheu-se paragonar o programa europeu CARS 2020 e o regime automotivo brasileiro de 2012, o Inovar Auto. A escolha pelo programa brasileiro deve-se à maior relevância do Inovar Auto em comparação com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, e ao destaque que o plano teve em nível internacional, após o pedido de consulta na OMC pela União Europeia e a condenação definitiva em 2017. Os motivos que levaram o Inovar Auto a ser questionado na OMC constituem os pontos de maior distanciação entre as políticas automotivas dos dois blocos.

O objetivo deste estudo não se circunscreve à análise comparativa dos dois programas industriais. A análise visa indagar as margens efetivas de manobra de que os Estados dispõem para implementar políticas nacionais de desenvolvimento e competitividade na era pós-GATT. Destarte, a investigação se insere transversalmente em um debate recente sobre autonomia estatal e limites de discricionariedade política. A hipótese do trabalho é que os governos nacionais ainda guardam amplas margens de autonomia política. Entretanto, compete à capacidade criativa dos legisladores nacionais estender qualitativamente esse espaço.

Além desta introdução, o trabalho compreende quatro seções. Na primeira, apresenta-se uma revisão da literatura sobre os conceitos de *policy space* e *policy autonomy*; na segunda, são expostas as políticas automotivas da UE e do Brasil; na terceira, os conceitos de *policy space* e *policy autonomy* são operacionalizados na análise das políticas automotivas para verificar a hipótese inicial; por último, apresentam-se as conclusões.

1. Policy space vs. *policy autonomy*: duas visões de Estado

A controvérsia que surgiu acerca das mudanças nas regras multilaterais do comércio na era pós-GATT ensejou nos anos 1990 uma série de debates acadêmicos em torno do papel do Estado. A diatribe envolveu, por um lado, autores que reclamavam uma excessiva restrição das margens de ação dos Estados pelas normativas da OMC e, pelo outro, defensores de um maior ativismo estatal em prol da adoção do novo paradigma tecnológico. Este último era entendido como pressuposto de qualquer esforço para elevar a competitividade industrial sem afrontar o novo regime da recém-constituída Organização Mundial do Comércio. O conflito entre defensores e opositores das novas orientações da OMC excedia a clássica oposição liberalismo/desenvolvimentismo. As dife-

rentes posições em jogo pareciam, de fato, aglutinar-se e polarizar-se em torno dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*. Um rápido *excursus* das principais contribuições sobre o tema mostra como os dois conceitos foram se definindo por contraposição, não obstante uma tendência inicial a considerá-los intercambiáveis.[10]

Uma primeira sistematização da literatura acerca das diferentes posturas dos Estados frente às novas regras da OMC se encontra em Santos,[11] que divide os autores entre "estruturalistas" e "pragmatistas".[12] A proposta do presente estudo pretende superar a distinção de Santos e acrescentar um novo argumento. A contraposição entre *policy space* e *policy autonomy* é entendida nesse estudo como indicativa de duas visões distintas de Estado que remetem, em última instância, a uma diferença de capacidades estatais.

De forma geral, a noção de *policy space* indica o conjunto de opções de política econômica consideradas relevantes para a promoção do desenvolvimento nacional, e que podem ser implementadas sem risco de infringir os acordos internacionais. O *policy space* indica o espaço de manobra política do Estado, o perímetro dentro do qual se exercita sua autonomia legislativa, de acordo com as próprias estratégias de desenvolvimento. No debate pós-GATT, a expressão passou a ser utilizada em um sentido negativo e subtrativo, para indicar as margens residuais de soberania econômica que ainda "sobraria" aos estados nacionais após os acordos da Rodada Uruguai. Em uma das primeiras contribuições sobre o tema, Robert Wade[13] considerou o *policy space* como o conjunto de políticas econômicas e industriais adotadas de forma estratégica pelos países do mundo inteiro para alavancar o próprio desenvolvimento, e agora declaradas ilegais pela OMC. As limitações desse espaço na era pós-GATT constituiria um forte empecilho às possibilidades de autodeterminação dos países em desenvolvimento, cujos governos se encontrariam sem alternativa e obrigados a adotar o caminho único imposto pelos países avançados.

Como em Wade, Gallagher[14] associa a noção de *policy space* às possibilidades de desenvolvimento nacional, porém, articula o conceito com a ideia de "soberania" estatal (*developmental sovereignty*) e reconhece ao Estado cer-

10 AGGARWAL, Vinod K.; EVENETT, Simon J. Do WTO Rules Preclude Industrial Policy? Evidence from the global economic crisis. In: **Business Politics**, v. 16, n. 4, 2014, p. 481-509.

11 SANTOS, Álvaro. Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: the experience of Brazil and Mexico. In: **Virginia Journal of International Law Association,** v. 52, n. 3, 2012, p. 551-632.

12 SANTOS, op. cit. (*Cf. infra* 2.1).

13 WADE, Robert H. What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. Working Paper n. 31. In: **LSE, Development Research Center**, 2003.

14 GALLAGHER, Kevin P. Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round. In: **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 1, 2008, p. 62-85.

to poder discricionário. Conforme o autor, a noção de *policy space* indica um espaço de flexibilidade que consente aos países disporem de suficiente margens de manobra para implementar políticas nacionais de desenvolvimento. Em Hoekman,[15] o conceito de *policy space* é usado com referência às possibilidades de desenvolvimento dos países mais pobres ou com indústria infante, conforme previsto pelo Tratamento Especial e Diferenciado (SDT) da OMC.[16]

Resumindo as posições anteriormente mencionadas, Aggarwal e Evenett[17] definem o *policy space* como um "set of allowed policy choices"[18] que na era pós-GATT teria sofrido uma drástica restrição, devida à redução das barreiras tarifárias, à proibição das quotas para produtos manufaturados e ao veto sobre os requisitos de desempenho nacional como o conteúdo mínimo local. Bogliolo e Cadaval[19] recuperam a posição de Aggarwal e Evenett,[20] porém reconhecem aos Estados a capacidade de recortar novas margens de manobra seja adotando instrumentos de política econômica "weakly covered by WTO rules",[21] seja pelo uso estratégico da lei com vista a alcançar determinados objetivos de interesse nacional.[22]

A noção de *policy space* tem sido utilizada prevalentemente em senso negativo e subtrativo. Conforme esse entendimento, as capacidades de atuação do Estado, na era pós-GATT, são vistas como o resultado de uma operação matemática entre o Estado antes e depois da OMC. É possível, entretanto, identificar na literatura outra vertente, oposta à primeira e representada por autores que reivindicam, por outro lado, um papel estratégico do Estado e um certo ativismo estatal[23] que levaria os governos nacionais a ampliar os espaços de *policy autonomy*. As novas formas de intervenção estatal na economia, estabelecidas pela OMC, constituem, para os autores dessa vertente, uma "oportunidade" de que os Estados podem tirar proveito para estender as margens de discricionariedade no mais amplo contexto internacional. Conforme esses autores, a *policy autonomy* se expande, inclusive, nos casos em que a ação estratégica do Estado envolve uma transgressão temporária das regras ou um

15 HOEKMAN, Bernard. **Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO:** beyond special and differential treatment. Paper Presented at the Third Annual Conference on Preparing the Doha Development Round — WTO Negotiators Meet the Academics, European University Institute. [S.l.]: [s.n.]. 2004.

16 Como em Wade (2003), Hoekman não deixa de destacar as limitações impostas ao *policy space* pelo regime OMC, sobretudo no caso dos países em desenvolvimento.

17 Op. cit.

18 Ibidem, p. 483.

19 BOGLIOLO Piancastelli Siqueira Ada; CADAVAL Martins Julia. Policy Space and Policy Autonomy under the WTO: a comparison of post-crisis industrial policies in Brazil and US. In: **Law and Development Review**, v. 8, n. 2, 2015, p. 391.

20 Op. cit.

21 Op. cit. p. 391.

22 Ibidem, p. 401.

23 WEISS, Linda. Global Governance, National Strategies: how industrialized states make room to move under WTO. In: **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 5, 2005, p. 723-749.

jogar nos limites da interpretação das normas e nos hiatos temporais previstos pelos procedimentos de resolução das controvérsias.[24]

Entre os exponentes desse segundo grupo, cabe mencionar Alice Amsden, Linda Weiss e Álvaro Santos. Amsden[25] viu na nova organização mundial do comércio uma renovada oportunidade para os países promoverem os próprios setores manufatureiros e aumentarem a competitividade industrial conformando-se às novas disposições sobre subsídios para pesquisa em ciência e tecnologia.[26] Weiss[27] interpreta o aprofundamento do processo de integração econômica como um forte estímulo a adotar uma abordagem mais estratégica na implementação de políticas industriais, alinhando os objetivos nacionais de crescimento com as novas regras do comércio internacional. Governança global e soberania nacional não implicam, segundo a autora, um jogo de soma zero, e sim uma acentuada interdependência entre os Estados. O resultado não é "menos" Estado ou um Estado como "resto", mas um governo muito mais envolvido em assuntos de política industrial e governança, e capaz de elaborar um conjunto de políticas a suporte do novo paradigma tecnológico. Santos[28] reconhece a importante função estratégica da "*institucional legal capacity*", isso é, a capacidade do Estado de tirar proveito da participação constante nas disputas legais internacionais, que leva os "*repeat players*" a dispor de experiência legal e capacidades maiores em comparação com os "*one shotters*". Novos espaços de autonomia política são, portanto, vislumbrados nos interstícios interpretativos das leis e na atividade jurisprudencial, aproveitando-se dos graus de flexibilidade existentes dentro do sistema.

2. Reconceptualizando as noções de *policy space* e *policy autonomy*

Em uma interessante interpretação das diferentes posições aglutinadas em torno dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*, Santos[29] divide os autores entre "estruturalistas" e "pragmatistas", conforme o modo como são percebidas as possibilidades de implementação de políticas nacionais de desenvolvimento na era pós-GATT. Os estruturalistas consideram o arcabouço normativo da OMC como constitutivo de um sistema internacional que tende a limitar fortemente as opções de política econômica dos governos nacionais (isso fez

24 SANTOS, op. cit.
25 AMSDEN, Alice H. **Industrialization Under New WTO Law**. Paper prepared for: High Level Round Table on Trade and Development. Directions for the Twenty-first Century. UNCTAD-X, 2000, p. 6.
26 Segundo Amsden, o aceso debate que surgiu em torno da OMC seria desproporcional em relação ao que a nova organização acarretaria em termos de restrições ao desenvolvimento ("*the liberal bark of the WTO appears to be worse than its bite*". Cf. AMSDEN, Alice H. op. cit. p. 6).
27 Op. cit.
28 Op. cit.
29 Op. cit.

com que os países em desenvolvimento fossem barrados na possibilidade de adotar as medidas industriais, na base da ascensão econômica dos países asiáticos na década de 1990). No entendimento dos estruturalistas, a OMC reflete os interesses econômicos das nações avançadas e, por isso, tende a institucionalizar um sistema assimétrico em que as economias periféricas encontram-se bloqueadas na vantagem comparativa dos países ricos. Os "pragmatistas", pelo contrário, buscam relativizar essas argumentações, sustentando que o grande obstáculo enfrentado pelos países em desenvolvimento é a falta de uma "visão política" orientada ao paradigma tecnológico.[30]

A partir da distinção entre estruturalistas e pragmatistas, Bogliolo e Cadaval[31] trazem um novo entendimento dos conceitos em questão. Para esses autores, a noção de *policy space* indica um conjunto de escolhas políticas "autorizadas" pelo regime do comércio internacional que, ao mesmo tempo, limita as margens de atuação do Estado e define o horizonte de ações e práticas "percebidas" como possíveis. Essas limitações operam sobretudo em nível de percepção. O exercício da *policy autonomy*, por outro lado, é ligado à capacidade estatal de recortar novos espaços de manobra dentro do regime estabelecido, e depende da forma como a tradição regulatória específica de um país interage com o regime internacional.

Bogliolo e Cadaval recuperam uma tradição interpretativa construtivista de matriz cognitiva, muito próxima às posições de Pierre Muller.[32] O *policy space* se configura, no entendimento desses autores, como uma estrutura de tipo cognitivo-normativo que relembra o conceito mulleriano de "referencial" da política pública.[33] Muller ressaltou a lógica estruturante que se esconde por trás da noção de "referencial" evidenciando sua natureza circular, pois se dá ao mesmo tempo como resultado do trabalho de construção de sentido por parte dos atores e como estrutura que se impõe a eles para interpretar o mundo além das estratégias setoriais.[34] As limitações do *policy space* se dão, primeiramente, como limitações de caráter cognitivo, no sentido de restringir o leque de imagens, discursos e argumentações que dão sentido a uma determinada ação pública — e consequentemente a legitimam.

Seguindo esta linha de pensamento, é possível propor uma nova interpretação dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*. Se, conforme Muller, a

30 AMSDEN, op. cit.
31 Op. cit.
32 MULLER, Pierre. **Las Políticas Públicas.** Tradução de Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. [S.l.]: Universidad Externado de Colombia, 2002.
33 Em Muller, a noção de "referencial" é definida como um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa de ação pública.
34 MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadre cognitive. In: **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, fevereiro de 2005, p. 155-187.

política pública tem como propósito solucionar um desajuste setorial, de forma que as práticas de um setor se adéquem a — ou desafiem com novos argumentos — o que é percebido como "possível" pelos quadros normativos e cognitivos existentes, o exercício da ação pública pode levar o Estado a recortar novos espaços de manobra e estender as margens de autonomia política. Nesse sentido, o *policy space* depende da ação estatal e da capacidade de aportar modificações não apenas de tipo quantitativo — relativas ao conteúdo de uma política pública — mas, sobretudo, de tipo qualitativo — relativas aos quadros cognitivos e a elementos de legitimação.[35]

3. Política industrial e política do setor automotivo na União Europeia: CARS 2020

A atuação da UE em âmbito de política industrial é bastante recente. O fundamento jurídico dessa intervenção encontra-se no artigo 173 do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE), que define as orientações gerais da União para o setor industrial, fixando os objetivos e definindo os atores do processo decisório.[36] A política industrial da UE é concebida numa óptica integrada e sistêmica. Por isso, é inserida em um certo número de outras políticas como a política comercial, de mercado interno, investigação e inovação, emprego, meio ambiente e saúde pública.

Se até os anos 1990, as instituições europeias concentraram seus esforços prevalentemente na criação e consolidação do mercado interno e na realização da união econômica e monetária, foi só em 2005 que a Comissão elaborou uma agenda europeia para a indústria manufatureira. A Comunicação 474 da Comissão,[37] que afirma a necessidade de reforçar a indústria de transformação da EU, marca a predileção para uma abordagem integrada na política industrial, caracterizando-se por iniciativas intersetoriais de corte horizontal.

4. A política automotiva da UE

A indústria automotiva reveste um papel estratégico para a economia europeia. O setor representa cerca de 12 milhões de empregos, diretos e indiretos, e contribui de maneira considerável para a geração de superávit na balança co-

35 Para Muller, a mudança se dá como jogo de tensões entre uma instância estruturante, constituída por quadros cognitivos e normativos que orientam o sentido geral da política — os "referenciais globais" — e a ação dos "mediadores", os agentes responsáveis pela elaboração de "referenciais setoriais", capazes de transformar uma realidade socioeconômica opaca em um programa de ação política coerente.

36 Um papel estratégico cabe à Comissão que, além da iniciativa legislativa na formulação das políticas da União, desempenha função de coordenação entre os Estados Membros.

37 CE, Comunicação 474 final, 5 de outubro de 2005, **Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da UE — rumo a uma abordagem mais integrada da política industrial**, Bruxelas.

mercial da UE. Além disso, constitui um importante receptor de investimentos privados em P&D e um dos principais motores da inovação tecnológica.

A indústria automobilística se encontra no cruzamento de relevantes políticas comunitárias: concorrência, energia, meio ambiente, clima, transporte, comercialização de produtos inovadores, mercado único, coesão social. As transformações na economia e na organização mundial da produção, junto com as preocupações sobre as mudanças climáticas, têm colocado novos desafios em cada um desses âmbitos, interligados no plano das externalidades. A agenda climática europeia, há várias décadas, vem mostrando uma preocupação constante com a questão das emissões de gases.[38] Recentemente, metas de médio e longo prazo foram fixadas pela Comissão para atender aos objetivos da estratégia "EU 2020" a favor de "um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo".[39] Os novos desafios envolvem o melhoramento da eficiência energética dos veículos, o desenvolvimento de combustíveis alternativos e de tecnologias de ponta para o transporte elétrico, além de maiores investimentos em P&D e infraestrutura para veículos elétricos.

5. CARS 2020

Depois das crises de 2008 e 2010, a União Europeia tornou-se mais propensa à formulação de políticas de corte vertical.[40] Em novembro de 2011, em resposta à difícil situação enfrentada pelo mercado europeu de automóveis, que levou muitas empresas a reestruturarem ou encerrarem suas atividades, a Comissão, pela primeira vez, adotou um plano de ação para a indústria automobilística: CARS 2020.[41] O programa constitui "o primeiro exemplo concreto de aplicação da nova visão da política industrial a um setor específico".[42]

---

38 Já a partir dos primeiros anos da década de 1990, a Comissão tem mostrado uma postura muito crítica e proativa nesse assunto. De 1993 é a primeira normativa sobre padrões de emissões de gases poluentes para veículos de passageiros comercializados na União Europeia (EURO1). A reedição periódica dessa normativa, que estabelece padrões de emissão sempre mais rígidos para reduzir progressivamente o impacto de gases poluentes no meio ambiente e na vida dos cidadãos, obriga o setor a renovar-se constantemente e a inovar para se adequar às novas regras.

39 CE, Comunicação 2020, op. cit.

40 Além do setor automotivo, receberam tratamento específico: o setor de construção naval com o programa "LeaderShip 2020", o setor civil no setor com o "GlobalConstruction" e o setor de aço com o "Action Plan" (Cf. CALABRESE, Giuseppe; COFFEY, Dan; PARDI, Tommaso. New Industrial Policies for the Automotive Industry in Europe. In: **CNR — CERIS**, Turin, Itália, v. 15, n. 21, 2013).

41 Com esse fim, foi relançado o Grupo de Alto Nível CARS 21, formado por sete comissários, nove representantes dos Estados-membros e representantes de vários grupos de interesses. A função principal do Grupo era formular recomendações para "apoiar a competitividade e o crescimento sustentável da indústria automóvel europeia" (CE 636, op. cit. p. 5), acompanhando os processos de reestruturação do setor e garantindo uma transição econômica e social harmoniosa.

42 CE 636, op.cit., p. 4.

CARS 2020 se articula em torno de quatro pilares: *i*. investimento em tecnologia e financiamento à inovação; *ii.* melhoramento das condições de mercado; *iii*. aprimoramento da competitividade nos mercados mundiais; *iv*. investimento em capital humano e capacitação. No documento da Comissão, ressalta-se a necessidade de uma abordagem integrada, que implica uma ação coordenada entre vários níveis: UE, Estados-Membros, entidades locais do poder público e privado. Definem-se, ademais, as linhas estratégicas e os objetivos principais do plano, quer dizer: a construção de uma base industrial forte e de uma cadeia flexível e integrada; o fortalecimento do setor exportador; o desenvolvimento de veículos elétricos; e a provisão de "infraestruturas apropriadas de restabelecimento e de recarga".[43] Uma série de ações-chave é prevista para cada pilar. Nomeadamente, em relação ao primeiro ponto (investimentos em tecnologias e financiamento à inovação), a Comissão:

> dispõe o programa-quadro Horizonte 2020, para o financiamento à investigação e à inovação, tendo orçamento de cerca de 80 bilhões de euros;
> adota o programa de competitividade para pequenas e médias empresas (COSME);
> avia a estratégia europeia para tecnologias inovadoras de transporte, que inclui o Plano para as Tecnologias Estratégicas (SET)[44] e a Iniciativa Europeia relativa aos Veículos Ecológicos;
> colabora com a Banca Europeia de Investimentos (BEI) a fim de garantir o financiamento de projetos de investigação e inovação no setor automotivo.[45]

Em relação ao segundo pilar, a Comissão se compromete a garantir "condições de negócio favoráveis" indispensáveis para "a manutenção de uma base de produção de automóveis na EU".[46] Embora algumas dessas condições dependam de políticas nacionais, o papel da Comissão torna-se significativo na regulação do mercado interno e na gestão da política de competência.

---

43 Ibidem.

44 O Programa SET financiava a investigação e inovação de combustíveis alternativos, redes elétricas inteligentes, armazenamento de energia.

45 Outras iniciativas relativas ao primeiro pilar visavam promover a criação, produção e comercialização de tecnologias para reduzir a emissão de CO2 e de outros poluentes. Medidas complementares foram implementadas para reduzir as emissões sonoras dos veículos, para aumentar a segurança rodoviária, para estimular a difusão de combustíveis alternativos (eletricidade, hidrogênio, os biocombustíveis sustentáveis o metano e o GPL) e para regulamentar as infraestruturas de combustíveis alternativos.

46 CE 636, op. cit., p. 16.

O aumento da competitividade nos mercados globais, que constitui o objeto do terceiro pilar, é perseguido por meio de instrumentos de política comercial. As iniciativas previstas se articulam em dois planos. Por um lado, a Comissão atua no sentido de fortalecer os acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio. Por outro lado, promove a harmonização internacional da regulamentação aplicável aos automóveis. Uma importante iniciativa nesse sentido é a proposta reforma do Acordo UNICE de 1958.[47]

No âmbito do quarto pilar, a Comissão reforça a necessidade de investir em capital humano para acompanhar e suportar trabalhadores e empresas nos processos de reestruturação da indústria. Para esse fim, a Comissão: promove a utilização do Fundo Social Europeu (FSE) para a requalificação dos trabalhadores; e solicita aos Estados-membros o uso do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) para casos de fechamento de fábricas ou redução significativa de mão de obra.

6. Política industrial e política do setor automotivo no Brasil: o Inovar Auto

Excetuando-se breves períodos de superávit no balanço de pagamento, o governo brasileiro tem lançado mão, ao longo de muitos anos, de elevadas barreiras tarifárias e não tarifárias como forma de proteção do mercado interno, como incentivo à atração de investimentos estrangeiros (IEDs) e como estímulo ao desenvolvimento de uma indústria nacional forte, diversificada e complexa. Toda a história da indústria do país, desde sua implantação até a década de 1980, caracterizou-se por uma atenção muito forte à dimensão interna. Vários programas estatais foram implementados para incentivar a indústria doméstica ao longo das décadas. Por outro lado, a inserção internacional constituiu uma importante parcela da estratégia de desenvolvimento interno. Em uma primeira fase, que é possível colocar entre os anos 1930 e 1990, a modernização do país se deu no contexto do paradigma desenvolvimentista, e a industrialização foi possível graças à importação de capitais, à instalação de empresas estrangeiras e a parcerias estratégicas. A segunda fase, cujo início data da virada do novo milênio, é caraterizada pela abertura comercial e por reformas de orientação neoliberal nos anos 1990.[48]

47 O intuito, nesse caso, é que "concordar regulamentações comuns com outros mercados importantes em todo o mundo oferece a vantagem de reduzir os custos de cumprimento, gerar economia de escala e reduzir os obstáculos técnicos ao comércio" (COM 636, op. cit., p. 19).

48 CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

7. A política automotiva no Brasil

A indústria automobilística reveste um valor simbólico e real muito forte no Brasil. Alicerce de importantes processos de industrialização e modernização da economia, que deixaram para trás a imagem de um país atrasado e destinado a uma eterna inserção agroexportadora, a indústria automotiva liderou o milagre econômico e foi a epítome do sucesso das políticas de substituição de importações. Hoje o país ocupa o décimo primeiro lugar no ranking mundial dos produtores de veículos automotores no mundo[49] e o quarto mercado por venda de automóveis. É responsável por 4% do PIB do país e emprega cerca de 1,3 milhões de trabalhadores.[50] Porém, não conta com uma indústria automotiva nacional.

Em 2011, em uma conjuntura internacional adversa marcada pela crise europeia, o aumento dos volumes de veículos importados levou montadoras e empresas de autopeças brasileiras a pedir proteção ao governo. As negociações com o então governo Rousseff levaram a um aumento de trinta pontos percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para veículos importados. Essa medida passou a constituir o núcleo do regime automotivo implementado em outubro de 2012[51] e conhecido como Inovar Auto — Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores.

Parte integrante do Plano Brasil Maior,[52] o Inovar Auto estabelecia para o quinquênio 2013-2017 um sistema diferenciado de incentivos tributários para empresas que cumprissem com determinadas metas e exigências relativas à realização das etapas fabris. O programa visava: *i*. fortalecer a cadeia de suprimento no setor automotivo; *ii*. garantir investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; *iii.* aumentar o volume de gastos em engenharia e Tecnologia Industrial Básica (TIB); *iv*. aumentar a segurança dos veículos produzidos; *v.* aumentar a eficiência energética dos veículos.[53] O benefício tributário do programa constava na redução de trinta pontos percentuais no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), concedida na forma de "IPI presumido" ou na

49 OICA. *Statistics*, 2019. Disponível em: <http://www.oica.net/category/production-statistics/2017-statistics>. Acesso em: maio de 2019.

50 ANFAVEA. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. São Paulo: Anfavea. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em: 2018.

51 O programa foi estabelecido inicialmente pela Medida Provisória nº 563 (3 de abril 2012), sucessivamente transformada nos artigos de 4 a 44 da Lei 112.715/2012, e finalmente regulado pelo Decreto 7.819 (3 de outubro 2012).

52 O plano Brasil Maior nasceu como resposta aos impactos da crise financeira de 2008 e incluía um conjunto de 35 medidas de caráter sistêmico e setorial, que focavam o estímulo à inovação e o aumento da produtividade e competitividade da indústria (ABDI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, disponível em: <http://www.abdi.com.br/paginas/pdp.aspx>. Acesso em: maio de 2019).

53 MDIC, op. cit.

forma de redução da taxa sobre a importação de veículos e partes provenientes de determinados países.[54]

A concessão dos benefícios tributários era ligada ao cumprimento de determinados requisitos. Além de critérios gerais, válidos para todos,[55] as empresas interessadas em participar do programa eram obrigadas a respeitar as cláusulas específicas, conforme a modalidade de acreditação no sistema MDIC, que discriminava entre produtores, importadores/distribuidores e novos investidores. Os requisitos específicos incluíam: *i*. a obrigação de realizar no Brasil pelo menos 80% da fabricação do veículo, respeitando um número mínimo de etapas fabris nacionais;[56] *ii.* a obrigação de investir em pesquisa e desenvolvimento tecnológico em território nacional; *iii*. a obrigação de realizar um mínimo de despesas em engenharia, tecnologia básica industrial e capacitação de fornecedores nacionais; *iv*. a participação no Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV) estabelecido pelo INMETRO.

8. A condenação da OMC

Em 2013 e 2015, a União Europeia e o Japão abriram pedido formal de consulta na OMC[57] dando início ao procedimento de resolução das controvérsias. O Inovar Auto foi questionado pela violação de algumas normas contidas nos acordos estipulados durante a Rodada Uruguai. Nomeadamente, o programa: *i*. não concedia à União Europeia e ao Japão as mesmas condições previstas para produtos provenientes de outros países, violando a cláusula da nação mais favorecida (art. 1: 1 do GATT); *ii*. introduzia benefícios e facilitações fiscais (redução do IPI) discriminatórias, violando os Artigos III, 2 e III, 4 do GATT; *iii.* introduzia requisitos de conteúdo mínimo local violando o Artigo III, 5 do GATT; *iv.* configurava medidas de investimento relacionadas ao comércio, incompatíveis com o Artigo 2.1 dos acordos TRIMs e com o artigo 3.1 (b) e 3.2 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.[58] Em dezembro de 2017, chegou

54 O programa consentia às empresas habilitadas importar até 4.800 carros por ano, para empresas com volumes de importação superior a esse número, ou calculando uma média dos carros importados entre 2009 e 2011, para empresas com um volume de importação inferior às 4.800 unidades.

55 Os critérios gerais incluíam a quitação dos impostos federais e o alcance de níveis mínimos de eficiência energética (Cf. MDIC, op. cit.).

56 O número mínimo de etapas nacionais era estabelecido de forma progressiva ao longo dos anos (até 2017), mudando por ano de fabricação e por tipo de veículo. Até 2017, ano de conclusão do programa, o número de etapas produtivas nacionais era fixado em dez para veículos comerciais leves e passageiros, onze para caminhões e nove para partes e peças (MDIC, op. cit.).

57 WTO/DS 475 e WTO/DS 497: **Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges** (Complainant: EU and Japan).

58 STURGEON, Timothy; CHAGAS, Leonardo Lima; BARNES, Justin. Inovar Auto: evaluating Brazil's automative industrial policy to meet the challenges of global value chains. In:

a condenação definitiva do programa. Entretanto, sendo seu término previsto para o final de 2017, o Inovar Auto foi levado até sua vigência última.

9. CARS 2020 e Inovar Auto: ainda há espaço para políticas nacionais?

O debate que nasceu nos anos 1990 acerca das margens de autonomia política dos Estados na era pós-GATT recebeu novo impulso durante a última crise financeira, quando vários países que até então tinham se oposto, idelológica e concretamente, a qualquer intervenção estatal na economia, foram obrigados a flexibilizar a própria intransigência. A UE adotou nesses anos uma série de Comunicações que reforçaram sua intervenção na indústria.[59] Em 2014, a CE formulou o primeiro plano europeu de incentivo à indústria automotiva com o intuito de aviar a reestruturação do setor, depois das perdas e das mudanças decorrentes das crises. CARS 2020 constitui o primeiro exemplo de política europeia setorial, embora o plano se articule a uma série de políticas comunitárias transversais, previstas pelo Programa-Quadro.

A articulação entre um programa guarda-chuva — que define as diretrizes gerais da ação, estabelecendo os objetivos da intervenção pública — e a definição de estratégias específicas de um setor, como no caso do plano para a indústria automotiva, é descrita por Pierre Muller como uma relação entre "global e setorial". A gestão da relação global-setorial implica uma modificação e um ajuste constante entre setores e constitui o objetivo precípuo da política pública.[60] "Cada setor se reproduz transformando-se e modificando suas relações com outros setores".[61] Isso leva a intervenção pública a operar uma mediação constante entre um setor e o resto da sociedade.

O caráter integrado e sistêmico da política industrial europeia cria vínculos e externalidades intersetoriais muito fortes. Cada estratégia setorial guarda uma relação indissolúvel com outros setores da sociedade e com o "referencial global"[62] definido pelo Programa-Quadro. Portanto, políticas de corte vertical, indispensáveis para readequar os setores às mudanças do cenário global, são indissociáveis de uma estratégia mais ampla de caráter horizontal. Essa estratégia define o paradigma da ação, quer dizer, a visão geral que orienta as iniciativas setoriais. No último programa-quadro, Horizonte 2020, o paradigma

---

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo —** Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, D.C: World Bank Group, 2017. p. 1-143.

59 As comunicações adotadas nos anos imediatamente sucessivos à crise revelam uma preocupação com a adaptação às mudanças e aos desafios dos tempos: da retomada dos níveis de produção e consumo ao acesso às matérias-primas em países terceiros, ao desenvolvimento das tecnologias facilitadoras essenciais.

60 MULLER, 2002.

61 Ibidem, p. 48.

62 Ibidem.

de ação era o desenvolvimento sustentável. Em vista disso, uma série de iniciativas foram estabelecidas, como o financiamento da pesquisa em inovação e tecnologias limpas, o fortalecimento do mercado interno e da competitividade, a criação de novos empregos, a alocação de investimentos em educação, formação e saúde etc. Cada uma dessas iniciativas envolve ações setoriais e intersetoriais, e vários níveis de coordenação (europeu, estatal, regional, local) que tendem a expandir o *policy space* europeu, multiplicando os âmbitos de intervenção pública e os instrumentos à disposição: subsídios e financiamentos, medidas de política comercial, proposição de regulamentações homologatórias em nível global.

A governança multinível,[63] garantindo uma participação ampliada ao processo de tomada de decisão, faz com que a autonomia política (*policy autonomy*) dos Estados-membros seja constantemente redefinida e renegociada entre instâncias que se põem acima ou abaixo do nível nacional. A articulação institucional, que caracteriza os processos de *decision-making*, determina uma geometria variável. Os Estados ocupam uma posição descentrada em relação à definição de objetivos macro, mas central em relação à escolha e à definição de estratégias nacionais adequadas para resolver os desajustes setoriais internos.

No caso da indústria automobilística, vários Estados, como França, Espanha e Alemanha, implementaram programas nacionais de incentivo ao setor. Os Estados mantiveram amplas margens de discricionariedade na escolha dos instrumentos mais adequados para lidar com as exigências do setor e da sociedade. Porém, a escolha desses instrumentos não podia exceder os limites estabelecidos pelo programa-quadro e pelas regras do comércio internacional. Dessa forma, a autonomia política de um Estado, de um lado, é estritamente associada ao conceito de soberania e de capacidade estatal; do outro, se define pelas possibilidades autorizadas pelo referencial global.

A condenação do Inovar Auto pela OMC reacendeu o debate acerca das margens de autonomia política dos Estados. Não obstante o pedido de consulta formal na OMC tivesse sido aberto em 2012, o Brasil não retirou nem renegociou os pontos do programa, como fez com os Estados Unidos e a UE em 1997 em um episódio similar.[64] Optou, em vez disso, por reiterar as próprias posições sabendo que os tempos do iter legislativo da controvérsia se-

63 O conceito de "governança multinível" refere-se à multiplicidade de níveis de governo envolvidos nos processos de *decision-making*, e, substancialmente, uma rearticulação da *polity* com delegação de autoridade pública para níveis acima ou abaixo da esfera do governo nacional (MORATA F., 2002).

64 WTO/DSU 52 e: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: US) — WTO/DSU 81: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: European Communities) — WTO/DS 51: Brazil — *Certain Automotive Investment Measures* (Complainant: Japan).

riam suficientemente longos para finalizar o regime automotivo, em previsão para dezembro de 2017. A decisão do Brasil de continuar o contencioso pode ser vista como um caso de "litígio estratégico"[65] que, se não conseguiu evitar a condenação final, concedeu ao governo tempo suficiente para levar a cabo o programa. A ação diplomática e legal é descrita por Santos[66] como uma estratégia para recortar margens de *policy autonomy*. Cabe, no entanto, perguntar até que ponto o litígio estratégico, no caso do Brasil, levou a uma real extensão da autonomia política ou, em vez disso, se resolveu um mero estratagema para viabilizar temporariamente medidas protecionistas.

Autonomia política e soberania são conceitos interligados. Ambos resultam de um processo político de negociação entre as instituições, os atores e o contexto normativo e cognitivo em que essas interações ocorrem. Combinando a perspectiva institucionalista com a abordagem cognitiva de Muller sobre políticas públicas, sugere-se uma tríplice dimensão do processo de negociação: uma dimensão normativa, uma dimensão criativa e uma dimensão cognitiva e intelectual. A dimensão normativa implica a presença de leis ou de normas que determinam as regras do jogo. Na definição clássica de Douglass North,[67] elas constituem as "instituições" formais e têm caráter estruturante. A segunda remete à capacidade do Estado de "manipular" de forma criativa os dispositivos legais de que se dispõe sem infringir as regras. É possível considerar a dimensão criativa como parte do que na literatura é definido como "ativismo estatal".[68] Ela envolve, de forma geral, a complexa articulação entre os aparatos do Estado e a sociedade. A terceira dimensão consiste em criar argumentos para legitimar, perante os atores internacionais, os ganhos da própria ação estratégica. O processo de legitimação tem natureza cognitiva e se dá essencialmente por meio da argumentação. Os atores desenvolvem argumentos em prol da manutenção de uma regra ou contra ela, mobilizam expertise, refletem, discutem, buscam alianças e tentam impor a própria visão das coisas.[69] O ativismo estatal pode levar a uma expansão do *policy space* ao mesmo tempo que se configura como exercício da *policy autonomy*. Nesse sentido, os conceitos de *policy space* e *policy autonomy* rearticulam a relação entre estrutura e ação.

A esse respeito, há um ponto que precisa ser destacado. Em comparação com o regime automotivo de 1995, que incluía exclusivamente medidas de política comercial, o Inovar Auto representou uma tentativa de reestruturar o setor associando inextricavelmente medidas comerciais protecionistas com objeti-

65 SANTOS, op. cit.
66 Op. cit.
67 NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
68 WEISS, op. cit.
69 MULLER, 2005.

vos mais abrangentes, em linha com o paradigma tecnológico. A forma como as metas e os instrumentos foram entrelaçados define a dimensão criativa dos reguladores. Eles tentaram escapar dos possíveis vetos da comunidade internacional levando o programa para uma zona cinzenta da normativa OMC onde se consentem subsídios à indústria para pesquisa e desenvolvimento.

Falhou-se, no entanto, na fase de legitimação e isso deveu-se essencialmente a duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, os dispositivos previstos pelo Inovar Auto não conseguiram definir novos espaços normativos que legitimassem a atuação estatal dentro da normativa OMC. Apenas se limitaram a mascarar medidas protecionistas. Em segundo lugar, a controvérsia foi reduzida a tecnicismos comerciais e interpretativos das normas do comércio internacional, sem que o Brasil fosse capaz de articular uma nova visão (ou um novo referencial) que legitimasse suas escolhas.

Conclusões

As políticas para o setor automotivo de Brasil e União Europeia diferem em aspectos significativos. Neste estudo, procurou-se analisar de forma comparativa os programas de incentivo à indústria automobilística implementados recentemente no Mercosul e na Europa. A escolha, no caso da região latino-americana, recaiu sobre o Brasil por dois motivos: pela maior relevância do Inovar Auto em comparação com o Regime Automotivo Comum do Mercosul, e pelo destaque que o país teve internacionalmente após o pedido de consulta na OMC pela União Europeia e a condenação definitiva do programa em 2017. A controvérsia na OMC reativou um velho debate acerca da autonomia política e das margens de discricionariedade dos Estados na era pós-GATT.

Da produção literária que se originou deste debate, tentou-se realizar uma breve revisão e sugeriu-se uma sistematização a partir da definição dos conceitos de *policy space* e *policy autonomy*, ambos trabalhados na literatura desde os anos 1990. Consequentemente, partiu-se desses dois conceitos para analisar as políticas automotivas e verificar a hipótese de que os Estados ainda guardam amplas margens de autonomia política, não obstante as limitações impostas pelo regime do comércio internacional. Competiria aos Estados, portanto, estender qualitativamente os espaços de manobra. A multiplicação dos âmbitos de intervenção pública decorrente do caráter sistêmico e integrado da política industrial europeia é um exemplo. Por outro lado, o Inovar Auto seria paradigmático de como a atividade criativa dos reguladores pode levar a uma maior autonomia política. Isso não aconteceu, e o programa foi condenado, porque a atividade criativa se estendeu além dos limites impostos pelas regras do jogo.

Referências bibliográficas

Obras

LATINI, Sidney. **A implantação da indústria automobilística no Brasil.** Da substituição de importações à globalização passiva. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

MULLER, Pierre. **Las Políticas Públicas.** Tradução de Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. [S.l.]: Universidad Externado de Colombia, 2002.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Artigos

AGGARWAL, Vinod K.; EVENETT, Simon J. Do WTO rules preclude industrial policy? Evidence from the global economic crisis. In: **Business Politics**, v. 16, n. 4, 2014, p. 481-509.

AMSDEN, Alice H. **Industrialization under new WTO law**. Paper prepared for: High Level Round Table on Trade and Development. Directions for the Twenty-first Century. UNCTADX, 2000, p. 1-15.

BOGLIOLO Piancastelli Siqueira Ada; CADAVAL Martins Julia. Policy Space and Policy Autonomy under the WTO: A Comparison of Post-Crisis Industrial Policies in Brazil and US. In: **Law and Development Review**, v. 8, n. 2, 2015, p. 389-432.

CALABRESE, Giuseppe; COFFEY, Dan; PARDI, Tommaso. New Industrial Policies for the Automotive Industry in Europe.In: **CNR — CERIS**, Turin, Itália, v. 15, n. 21, 2013.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

GALLAGHER, Kevin P. Understanding developing country resistance to the Doha Round. In: **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 1, 2008, p. 62-85.

GALVIN, Patrick; GORACINOVA, Elena; WOLFE, David A. **Recent Trends in Manufacturing Innovation Policy for the Automotive Sector:** A Survey of the US, Mexico, EU, Germany, and Spain. Toronto. 2014.

GRIGOLON, Laura; LEHEYDA, Nina; VERBOVEN, Frank. Public support for the European car industry: An integrated analysis. Discussion Paper. In: **ZEW — Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung**, n. 12-077, 2012.

HOEKMAN, Bernard. **Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO:** Beyond Special and Differential Treatment. Paper Presented at the Third Annual Conference on Preparing the Doha Development Round — WTO Negotiators Meet the Academics, European University Institute. [S.l.]: [s.n.]. 2004.

MORATA, Francesc. **Gobernanza multinivel en la Unión Europea**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 8-10 out. Lisboa: [s.n.]. 2002.

MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadre cognitive. In: **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, fevereiro de 2005, p. 155-187.

SANTOS, Alvaro. Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: The Experience of Brazil and Mexico. In: **Virginia Journal of International Law Association**, v. 52, n. 3, 2012, p. 551-632.

STURGEON, Timothy; CHAGAS, Leonardo Lima; BARNES, Justin. Inovar Auto: evaluating Brazil's automative industrial policy to meet the challenges of global value chains. In: BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo —** Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, D.C: World Bank Group, 2017. p. 1-143.

VIGEVANI, Tullio; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glöe. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, 2002, p. 44-53.

WADE, Robert H. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of "development space". Working Paper n. 31. In: **LSE, Development Research Center**, 2003.

WEISS, Linda. Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under WTO. In: **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 5, 2005, p. 723-749.

Documentos

ABDI. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/paginas/pdp.aspx>. Acesso em: maio de 2019.

ANFAVEA. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. São Paulo: Anfavea. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em: 2018.

MDIC. **Sistema de acompanhamento do Inovar Auto**. Disponível em: <http://inovarauto.mdic.gov.br/InovarAuto/public/inovar.jspx?_adf.ctrl--state=487mtsw94_29>. Acesso em: maio 2019.

OICA. **Statistics, 2019**. Disponível em: <http://www.oica.net/category/production-statistics/2017-statistics/>. Acesso em: maio de 2019.

SENADO ITALIANO. **Il settore automotive nei principali paesi europei.** Roma. 2015.

Jurisprudência

CE, Comunicação 474 final, 5 de outubro de 2005, *Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da UE — rumo a uma abordagem maio integrada da política industrial*, Bruxelas.

CE, Comunicação 0699, 4 de novembro de 2008, *Iniciativa "Materias-primas" — Atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa*, Bruxelas.

CE, Comunicação 397, 16 de julho de 2008, *Comunicação sobre o Plano de Acção para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política*, Bruxelas.

CE, Comunicação 22 de janeiro de 2009, *Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e econômica*, Bruxelas.

CE, Comunicação 512, 30 de setembro de 2009, *Preparar o futuro: conceber uma estratégia comum para as tecnologias facilitadoras,* Bruxelas.

CE, Comunicação 2020, 3 de março de 2010. *EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas.

CE, Comunicação 636, 8 de novembro de 2012. *CARS 2020: Plano de ação para uma indústria automóvel competitiva e sustentável na Europa,* Bruxelas.

MDIC. Vigésimo Oitavo Protocolo Adicional: Acordo de complementação econômica n. 14. 1997. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1199819876.doc>. Acesso em: maio 2018.

MERCOSUR/CMC. Decisão n. 24/94, de dez. de 1994. *Adequação ao Regime Automotriz Comum*, Montevideu.

WTO/DS 475 e WTO/DS 497: *Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges* (Complainant: EU and Japan).

WTO/DSU 52 e: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: US).

WTO/DSU 81: Brazil — *Certain Measures Affecting Trade and Investment in the Automotive Sector* (Complainant: European Communities).

WTO/DS 51: Brazil — *Certain Automotive Investment Measures* (Complainant: Japan).