

ESTRATÉGIAS DO DESPERDÍCIO

A GUERRA FISCAL E AS INCERTEZAS DO DESENVOLVIMENTO

Andrés Rodríguez-Pose e Glauco Arbix¹

Tradução do inglês: Clarice Cohn

RESUMO

Nos anos 1990 o Brasil se tornou um dos principais receptores de investimentos diretos externos no setor automobilístico. Em contraste com os anos 1950, a maioria das novas fábricas implanta-se fora do estado de São Paulo, visando custo menor da força de trabalho, infraestrutura e menor pressão sindical. Este artigo procura explicar a descentralização a partir de uma perversa competição entre estados e municípios, sob a cumplicidade do governo federal. Essa disputa, conhecida como "guerra fiscal", representa um enorme desperdício de recursos públicos. A ausência de nitidez nas estratégias de industrialização e a inadequação institucional para estimular o desenvolvimento parecem estar na raiz desse jogo de ilusões.

Palavras-chave: indústria automobilística; guerra fiscal; investimento externo direto.

SUMMARY

In the 1990s, Brazil became one of the main targets of direct foreign investment in the automobile industry. Unlike the 1950s, most of the new factories are being set up outside of São Paulo, seeking lower costs with labor and infrastructure, as well as less pressure from organized labor. This article discusses decentralization in terms of a perverse competition that has set in between state and municipal governments, under the auspices of the federal government. This dispute, known as an "incentives war", involves an enormous waste of public resources. What seems to be at the root of this game of illusions are the absence of clear industrialization strategies and an inappropriate institutional arrangement to stimulate development.

Keywords: automobile industry; tax incentives; foreign direct investment.

Desde 1994 o Brasil se tornou um dos mais importante alvos dos investimentos diretos estrangeiros em todo o mundo. A relativa estabilização da economia brasileira, somada à abertura de setores econômicos essenciais, e a consolidação do Mercosul estão na raiz do crescimento dos investimentos diretos externos (IDE) no Brasil, que teve na indústria automobilística um de seus principais receptores.

Desde a edição do Novo Regime Automotivo, em dezembro de 1995, até setembro de 1998, as montadoras multinacionais investiram US\$ 10,683 bilhões na reestruturação das plantas já existentes e na construção de novas. Oficialmente, o governo brasileiro espera que essa cifra supere a casa dos US\$ 12 bilhões², com a instalação no país de praticamente todos os grandes produtores mundiais.

(1) Os autores agradecem à Fapesp pelo apoio a esta pesquisa, à Sloan School of Management (MIT) por sua hospitalidade, a Paul Cheshire, Gilles Duranton e John Tomaney e aos participantes do seminário em Curds (University of Newcastle upon Tyne) por seus valiosos comentários.

(2) Segundo dados do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, US\$ 12,298 bilhões (MICT, 1998).

O Novo Regime Automotivo nasceu no interior do Plano Real como um instrumento para consolidar e atrair investimentos no setor automotivo. Os principais objetivos fixados foram: manter em funcionamento as grandes montadoras e as indústrias de autopeças já instaladas no país; reestruturar as empresas brasileiras do setor; atrair novas companhias e estimular a construção de novas plantas e marcas; consolidar o Mercosul e reforçar a posição do Brasil como seu ator-chave, atraindo empresas que viessem a alocar seus investimentos em outras regiões.

A partir de 1996, dezesseis grandes montadoras, 150 empresas de autopeças e 29 firmas de outros setores produtivos aderiram ao Novo Regime Automotivo (MICT, 1998). Em princípio, esses novos investimentos poderiam ser considerados inteiramente benéficos para a economia brasileira, transferindo tecnologia e *know-how*, gerando empregos e estimulando de um modo amplo o desenvolvimento industrial. No entanto, defendemos neste artigo que a atual expansão de IDE no setor automobilístico está produzindo efeitos perversos que têm se manifestado por meio de uma corrosiva disputa territorial entre estados e municípios, comprometendo eventuais benefícios de longo prazo relacionados à alocação desses investimentos.

Nosso objetivo principal é analisar as tendências recentes dos investimentos no setor automotivo e identificar os efeitos negativos gerados pelo aumento da competição territorial vinculada à expansão dos investimentos, com a disputa entre governadores e prefeitos para atrair novas plantas para seus respectivos territórios. Pretendemos apontar como essas estratégias de desenvolvimento — denominadas pelos governadores e autoridades federais como "pró-ativas" — podem degenerar em uma disputa predatória entre estados e municípios cujo único e grande perdedor é o setor público. Para tanto, faremos de início uma breve revisão das implicações teóricas do processo de globalização e competição territorial em países em desenvolvimento, analisando sua evolução no Brasil. Em seguida, examinaremos os investimentos externos no setor automotivo brasileiro e a emergência da competição territorial entre os estados da Federação. Por fim, discutiremos os vencedores e perdedores do processo de competição territorial, indicando o impacto global que esse processo pode provocar na atividade econômica futura.

Globalização e competição territorial

Embora os efeitos do processo de globalização econômica e da abertura de mercados nos países em desenvolvimento sejam polêmicos, a visão dominante no que se pode chamar de campo das teorias neoclássicas e de crescimento endógeno é a de que uma maior integração de economias em desenvolvimento nos circuitos econômicos internacionais deveria gerar mais vantagens que desvantagens.

Nessa perspectiva, considera-se que qualquer aumento nos fluxos de transações, comércio e informações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento tenderia a gerar efeitos competitivos e reestruturadores que a médio prazo aumentariam a eficiência da economia nos países em desenvolvimento, com elevação da produtividade do trabalho (Grossman e Helpman, 1991). Isso significa que as economias abertas exibiriam maior capacidade de crescimento do que as economias fechadas, uma vez que o comércio — como indicaram Levine e Renelt (1992) — seria um dos poucos fatores consistentes na determinação do crescimento das divisas de qualquer país. Mais do que isso, as economias abertas também seriam mais propensas a usufruir de processos de *technological spillovers*. Ou seja, aqueles países em desenvolvimento que intensificassem suas transações comerciais com os países tecnologicamente mais avançados estariam mais habilitados a aumentar sua produtividade, a partir do domínio sobre novos padrões produtivos, novos processos e produtos, praticamente impossível de ser alcançado com seus próprios recursos (Coe e Helpman, 1995; Coe, Helpman e Hoffmeister, 1997).

Essa visão dominante neste final de século foi trabalhada empiricamente por Sachs e Warner. Em artigos de 1995 e 1997, esses autores estabeleceram uma clara relação entre as taxas de crescimento e o grau de abertura das economias nacionais. Sua análise das taxas de crescimento dos vários países estudados a partir da década de 1960 revelou um grau maior de convergência entre as economias em desenvolvimento que permaneceram relativamente abertas durante o período estudado. Os resultados alcançados contrastam com a falta de convergência econômica nas economias fechadas:

Economias abertas poderiam vir a se beneficiar de uma convergência de renda mais rápida do que as economias fechadas, já que a mobilidade internacional do capital e de tecnologia pode acelerar a transição para uma renda estabilizada (Sachs e Warner, 1997, p. 187).

Coe, Helpman e Hoffmeister (1997) chegaram a resultados semelhantes no que se refere ao impacto do comércio sobre o crescimento e os avanços tecnológicos, ao pesquisar a trajetória de 77 países em desenvolvimento.

De modo complementar, alguns autores têm sublinhado que uma maior integração econômica de países em desenvolvimento pode gerar efeitos positivos também em termos de igualdade interterritorial. Nas últimas décadas, a passagem de economias de substituição de importação para economias voltadas à exportação levou muitos países em desenvolvimento a "aumentar a demanda de trabalho não-qualificado, mas alfabetizado, em relação a trabalhadores mais qualificados" (Wood, 1994, p. 8). Como a maior parte desse trabalho não-qualificado — mas alfabetizado — é cada

vez mais encontrada na periferia dos países em desenvolvimento, as regiões relativamente atrasadas nesses países tenderiam a se beneficiar mais com a abertura da economia do que as áreas centrais, reduzindo-se assim as disparidades regionais internas nos países em desenvolvimento (Wood, 1994; Williamson, 1997; Duranton, 1998).

Nessa perspectiva, portanto, a mudança das economias fechadas de substituição de importação para economias abertas geraria efeitos positivos para os países em desenvolvimento, tanto em termos de eficiência econômica como de igualdade territorial. Conseqüentemente, a combinação de reformas nas transações comerciais com o aumento da qualidade dos recursos humanos tem sido crescentemente considerada a política mais adequada para o progresso econômico do mundo em desenvolvimento.

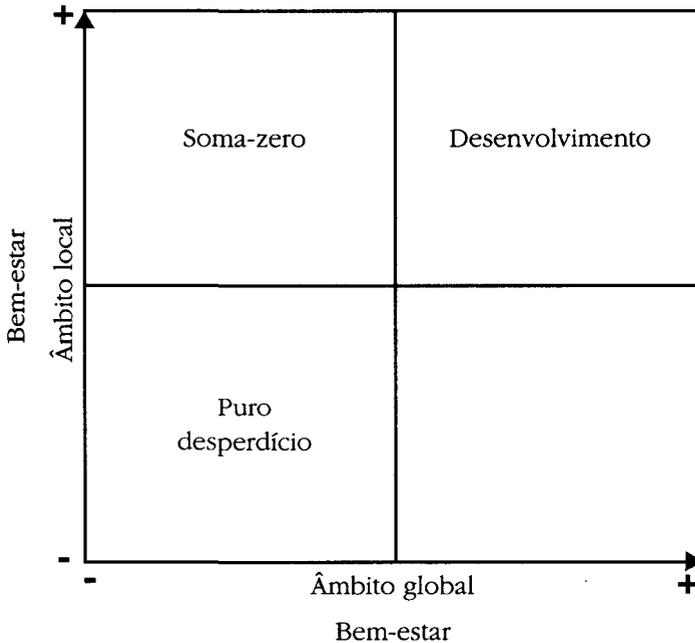
Essas sugestões, no entanto, são alvo de intensas polêmicas, pois há também inúmeros riscos associados à integração econômica internacional de países em desenvolvimento. De um ponto de vista teórico, alguns autores observaram que maior nível de integração econômica implica também redução do poder do Estado-nação de controlar os fluxos de capital e bens no interior de seu território (Ohmae, 1990, 1995; Reich, 1991). Mesmo assim, são vários os exemplos de governos que decidem conscientemente perseguir uma ampliação da integração econômica exatamente para colher os frutos sugeridos pelas teorias neoclássicas. Ao mesmo tempo, vários estudos mostram como o aprofundamento da integração econômica vem freqüentemente acompanhado de forças centrífugas e de demandas de maior autonomia regional (Keating, 1998; Rodríguez-Pose, 1998), em que a recusa da definição tradicional de políticas regionais de cima para baixo é acompanhada de pressões para que a responsabilidade pelas políticas de desenvolvimento seja transferida aos governos subnacionais (Markusen, 1996a).

A conseqüência desses processos é que muitas regiões e municípios acostumados com a proteção estatal passam a perceber que a integração econômica pode mudar radicalmente sua situação, abrindo novas oportunidades de desenvolvimento (Markusen, 1996b). Tal perspectiva é reforçada pelo aumento de IDE nos países que recentemente abriram suas fronteiras, permitindo um movimento relativamente livre de bens e de capitais. No entanto, e em contraste com as ondas de investimento anteriores, esse IDE é mais autônomo e menos constrangido por fatores locais tradicionais. Avanços estruturais, organizacionais e no capital humano vêm dando aos investimentos externos nova e maior mobilidade nos países em desenvolvimento. E a prosperidade de cada região vem sendo crescentemente percebida como dependente da capacidade de cada localidade de se dedicar a estratégias competitivas efetivas para atrair IDEs cada vez mais "autônomos" (Cheshire e Gordon, 1996; Budd, 1998; Cox e Mair, 1988). Em resumo, a prosperidade futura de cada região depende de sua capacidade em formular e implementar estratégias de competição territorial bem-sucedidas.

De acordo com Cheshire e Gordon, a competição territorial é um "processo dirigido por grupos que agem em nome de uma economia regional ou sub-regional, que visa qualificá-la para a atividade econômica mediante um processo implícito ou explícito de disputa com outras regiões" (1996, p. 385). Em geral, as políticas associadas à competição territorial incluem tanto aquelas simplesmente voltadas aos mercados regionais como "várias modalidades de incentivos, provisão de terrenos, infra-estrutura ou formação e capacitação de fornecedores" (p. 387). Contudo, como a competição territorial está mais voltada às questões de eficiência da economia local do que à busca da igualdade inter-regional, os efeitos da competição territorial podem neutralizar eventuais efeitos positivos derivados do processo de integração econômica. Como Cheshire e Gordon (1998) sublinharam, a competição territorial pode promover o crescimento quando se mostra capaz de aumentar o bem-estar econômico local e nacional, mas pode também ser de soma-zero, quando qualquer aumento no bem-estar local é alcançado às custas do bem-estar de outras regiões, ou mesmo de puro desperdício, quando a competição territorial representa simplesmente uma dilapidação de recursos. Neste caso, os efeitos da competição territorial em termos de melhoria do bem-estar no longo prazo tendem a ser insignificantes no âmbito local e podem mesmo acarretar conseqüências econômicas perversas em outras regiões (*figura 1*).

Figura 1

Resultados locais e globais da competição territorial



Nossa hipótese central é que a abertura da economia brasileira e a perda de qualificação do Estado deflagraram um processo de competição territorial marcado pelo desperdício, na medida em que os possíveis ganhos em bem-estar serão neutralizados pelos custos diretos e indiretos de atração dos novos investimentos. Esse processo, semelhante a um leilão de ofertas, difundido pela mídia como "guerra fiscal", ao mesmo tempo que enseja a construção de novas fábricas em algumas regiões sem tradição industrial (*greenfield regions*), dissipa recursos públicos e gera o encolhimento — ou mesmo o fechamento — de unidades produtivas em regiões industrializadas (*brownfields*), com aumento do desemprego e diminuição da atividade econômica (Rodríguez-Pose e Tomaney, 1999).

Uma política híbrida

Na década de 1980, a economia brasileira viveu impasses significativos. A política de substituição de importações e os processos de industrialização sustentados pelo Estado pareciam ter se exaurido, depois de propiciar a construção da maior base industrial da América Latina. Enormes empresas estatais e vários complexos industriais mostravam-se obsoletos e incapazes de oferecer o tipo de dinamismo necessário para uma nova inserção em um mundo crescentemente globalizado. A insustentável dívida externa e os altos índices de inflação tornaram-se norma durante a maior parte dos anos 1980 e o início dos 1990, incidindo praticamente no baixo desempenho da economia, com aumento da desigualdade social e regional. E a distância entre o núcleo industrial mais importante do país (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e os outros estados, que vinha diminuindo desde o início dos anos 1970, voltou a crescer com o abandono das políticas de desenvolvimento estimuladas pelo governo central (Cano, 1993).

Esse panorama econômico mudaria em meados dos anos 1990. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso e a execução do Plano Real, a inflação seria relativamente controlada e uma série de políticas iniciadas na gestão de Fernando Collor — com origem nos anos 1980 — seriam aprofundadas, como a liberalização parcial da economia, a quebra de monopólios estatais, os programas de privatização e uma integração maior no cenário do Mercosul.

A abertura da economia brasileira, porém, nunca deixou de expressar-se de forma híbrida, mesclando velhas concepções inspiradas no desenvolvimentismo — visíveis na manutenção da intervenção do Estado em vários segmentos da economia — com novas versões de uma economia mais aberta. Ao lado da quebra de barreiras tarifárias e de alterações nas políticas de subsídios, vários setores produtivos continuaram a se beneficiar de alta proteção estatal, como a indústria automobilística (Bedê, 1997).

No entanto, diferentemente do passado, nem o Estado nem as empresas nacionais têm definido claramente seu lugar nas linhas desse novo

projeto. O Estado, cada vez mais drenado de seu poder estruturante, deixa de delinear estratégias próprias de pesquisa e desenvolvimento, de erguer mecanismos de transferência tecnológica para a recapacitação do parque produtivo e de implementar efetivas políticas industriais. Às pequenas e médias empresas nacionais, como regra, vai se reservando a função de coadjuvantes nos processos produtivos, uma vez que não se desenvolve um processo orgânico e ordenado de aprendizagem. Nesse esboço de projeto não há lugar para a consolidação de nenhum setor nacional empreendedor, merecedor de estratégias específicas. O impacto global dessa política ainda é de difícil previsão, uma vez que o pragmatismo econômico vem sugerindo a busca ilimitada e o suporte do capital estrangeiro para a sustentação da política monetária e do Real.

Investimento estrangeiro na indústria automobilística

Embora os riscos acima mencionados levantem dúvidas sobre o futuro do país como produtor competitivo de manufaturados, a combinação da relativa estabilidade econômica e da liberalização dos fluxos de capital com a alta proteção ao segmento automotivo atuou como um ímã poderoso para os investimentos externos. As corporações estrangeiras passaram a perceber o Brasil como um país de negócios, especialmente em um setor industrial já amadurecido nos países desenvolvidos. O mercado interno brasileiro continua sendo o principal atrativo dessas empresas, com um baixo índice de propriedade automotiva, se comparado aos mercados da América do Norte, Europa e Japão (*tabela 1*).

Tabela 1
Propriedade de carros
Países selecionados
1980-1996

Países selecionados	Habitantes/carro	
	1980	1996
Estados Unidos	1,4	1,3
Itália	3,0	1,7
Japão	3,1	1,8
Alemanha	2,5	1,9
França	2,5	1,9
Espanha	4,2	2,2
Argentina	6,6	5,8
Brasil	11,8	9,4

Fonte: Anfavea, 1998.

Diferenças entre o investimento anunciado pelas empresas do setor automobilístico e o investimento real tornam difícil o cálculo exato do volume de IDE no Brasil na década de 1990. O The Economist Intelligence Unit estimou que o total de investimento estaria em US\$ 6 bilhões entre 1990 e 1995 e mais de US\$ 12 bilhões entre 1996 e 2000 (*The Economist*, 1997b). Bedê (1997) registrou que o investimento anunciado para o período 1995-99 foi de cerca de US\$ 11 bilhões. E dados fornecidos pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo apontam um total de IDE de US\$ 10,6 bilhões entre dezembro de 1995 e setembro de 1998 e estimam mais US\$ 14 bilhões até o final de 1999 (MICT, 1998). Esse fluxo de investimentos acompanha a participação crescente do setor automotivo no PIB industrial, que foi de 7,8% em 1990 e de 12,1% em 1997 (Anfavea, 1998).

Praticamente todos os principais fabricantes de veículos estão se instalando no país e/ou reestruturando suas unidades³ (*quadro 1*). Tamanha expansão da indústria automotiva só encontra paralelo na história econômica do Brasil no período de 1956 a 1968, que Shapiro (1997) designou como "primeira grande migração das montadoras". Naqueles anos, General Motors, Ford, Mercedes-Benz, Toyota, Volkswagen e Scania se estabeleceram ao redor da cidade de São Paulo, levando à formação do maior complexo da indústria automobilística na América Latina e contribuindo para o desenvolvimento de um enorme e capacitado contingente de força de trabalho e de uma densa rede de fornecedores de autopeças.

No entanto, há uma diferença significativa na distribuição das plantas automotivas entre a primeira onda de investimentos e esta dos anos 1990: enquanto naquela o investimento estrangeiro se concentrou na Grande São Paulo (sobretudo no ABC), a expansão recente da indústria não está se dando de modo espacialmente concentrado. Embora alguns dos investimentos tenham se voltado para a reestruturação de plantas já existentes⁴, e outros (menores) para a área da Grande São Paulo (como a nova planta da BMW-Land Rover em São Bernardo), o grosso dos IDEs distanciou-se do tradicional coração da indústria automotiva brasileira. É certo que a Honda e a Toyota construíram *greenfields* no interior de São Paulo e que a Kia Motors havia anunciado estratégia semelhante, mas a maioria dos fabricantes optou por regiões fora do estado de São Paulo. Os maiores beneficiários têm sido os estados do Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. A Renault, a VW-Audi e a Chrysler decidiram construir novas plantas no estado do Paraná; o Rio Grande do Sul assinou acordos para a construção de plantas com a General Motors e a Ford; Minas Gerais, com Daimler-Benz, Iveco e Fiat; e o Rio de Janeiro foi bem sucedido em atrair a PSA-Peugeot para seu território. Apenas as indústrias coreanas Asia e Hyundai (Bahia) e a japonesa Mitsubishi (Goiás) planejaram investimentos fora do Sul do país. No todo, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste — com a exceção do estado da Bahia, que deve atrair 8,8% do investimento total no setor (MICT, 1997) — ainda estão defasadas em termos de IDE.

(3) Embora no caso das indústrias coreanas os investimentos anunciados possam estar em perigo graças ao impacto da crise asiática no *chaebol*.

(4) A maior beneficiária dos investimentos da Ford no Brasil tem sido a planta de São Bernardo do Campo, que recebeu US\$ 1,4 bilhão para a sua modernização tendo em vista a produção dos modelos Fiesta e Ka (Fonseca Silva, 1997). Estratégia semelhante (embora com menor nível de robotização da linha de produção) foi seguida pela Fiat em sua planta em Betim, na qual foram investidos US\$ 600 milhões para a produção dos modelos Palio e Tipo.

Quadro 1

IDE, novas marcas e novas plantas
Brasil
1996-2001

Localização	Fabricante	Origem	Data do investimento	Investimento (US\$ milhões)	Produção
<i>São Paulo - ABC</i>					
São Bernardo	BMW/Rover	Alemanha	1999	150	15.000
<i>São Paulo - Interior</i>					
São Carlos	VW (mots.)	Alemanha	Funcionando	250	300.000
Indaiatuba	Toyota	Japão	1999	150	15.000
Sumaré	Honda	Japão	Funcionando	100	30.000
Itu	Kia ¹	Coréia	Suspenso	50	10.000
<i>Paraná</i>					
São José dos Pinhais	Renault	França	1999	750	100.000
São José dos Pinhais	VW/Audi	Alemanha	1999	600	120.000
Campo Largo	Chrysler	Estados Unidos/ Alemanha	2000	600	400.000
Campo Largo	Chrysler	Estados Unidos	1998	315	12.000
<i>Minas Gerais</i>					
Juiz de Fora	Mercedes	Alemanha	1999	820	70.000
Betim	Fiat (mots.)	Itália	1998	500	500.000
Sete Lagoas	Iveco	Itália	1998	250	20.000
Belo Horizonte	Fiat	Itália	1999	200	100.000
<i>Rio Grande do Sul</i>					
Gravataí	GM	Estados Unidos	1999	600	120.000
Guaíba	Ford ²	Estados Unidos	2001	1.000	100.000
Caxias do Sul	Navistar	Estados Unidos	1998	50	5.000
<i>Rio de Janeiro</i>					
Porto Real	Peugeot	França	2000	600	100.000
Resende	VW	Alemanha	Funcionando	250	50.000
<i>Bahia</i>					
Camaçari	Asia ¹	Coréia	Suspenso	500	60.000
Aratu	Hyundai ¹	Coréia	Suspenso	280	20.000
<i>Goiás</i>					
Catalão	Mitsubishi	Japão	Funcionando	35	80.000

Fonte: MICT, Anfavea, *Gazeta Mercantil*.

(1) Os investimentos das montadoras coreanas foram temporariamente suspensos após a crise na região em 1997.

(2) Após conflito com o governo do estado do Rio Grande do Sul no início de 1999, a Ford decidiu transferir a construção dessa unidade para Camaçari, Bahia. O investimento anunciado foi de US\$ 1,3 bilhão.

Quais seriam as razões dessa descentralização? Por que as montadoras se afastaram das áreas que oferecem vantagens econômicas externas, com disponibilidade de trabalho qualificado e de uma rede já existente de fornecedores, e escolheram construir suas novas plantas fora do centro industrial do país?

As razões que explicam a atual dispersão dos IDEs são múltiplas. Em primeiro lugar vem a questão dos custos trabalhistas em combinação com o que Wood (1994) considera a principal força do comércio Norte—Sul: a capacitação. De acordo com a teoria do comércio de Heckscher-Ohlin, o aumento das transações comerciais levaria os países em desenvolvimento, que contam com uma grande oferta de mão-de-obra alfabetizada mas relativamente não-qualificada, a se especializar na produção de bens manufaturados e relativamente indiferenciados (Wood, 1994). O setor automobilístico se encaixa nessa categoria e os salários mais baixos em países como o Brasil — somados aos incentivos dos mercados em expansão — representam uma isca para as montadoras. As diferenças salariais no interior do Brasil e a redução do *gap* educacional no país nos últimos anos levaram as montadoras a buscar as regiões com menores custos trabalhistas. Nesse sentido, os trabalhadores da Grande São Paulo estão em desvantagem em relação aos do restante do país: o custo da hora trabalhada nas plantas automotivas da região do ABC é praticamente o dobro do que em outras montadoras⁵.

Em segundo lugar, São Paulo possui uma força de trabalho mais inclinada ao conflito do que no restante do país. As montadoras do ABC foram o berço do movimento sindical mais atuante no país. Os níveis de filiação e de organização sindical são altos. Desde o final dos anos 1970 os sindicatos locais tiveram sua história vinculada aos conflitos com as empresas, criando uma imagem que persiste no tempo⁶. Essa reputação contrasta, por exemplo, com a relatada pelos administradores da Fiat em Betim, que se vangloriam de não ter perdido sequer uma hora com greves nos últimos quatorze anos (*The Economist*, 1997a).

Um terceiro fator que ajuda a explicar a descentralização é a alteração de algumas das condições que facilitaram a concentração de investimento nos anos 1950 e 1960. Naquele período, a frágil infra-estrutura rodoviária e ferroviária no país e a concentração do mercado e do trabalho qualificado na região Sudeste contribuíram para a escolha do ABC. A melhoria da malha rodoviária do país nas últimas três décadas e a degradação da infra-estrutura na Grande São Paulo, somadas à necessidade de se procurar mercados mais amplos e, basicamente, aos avanços tecnológicos na fabricação de veículos, vêm propiciando às montadoras enorme flexibilidade para a seleção das novas áreas para seus investimentos.

O diferencial entre o custo do trabalho em São Paulo e no resto do país, combinado com todos os fatores acima mencionados, ajuda a entender as justificativas fundamentais para o direcionamento do IDE para além do centro industrial tradicional, retomando a tendência à descentralização dos anos 1970. Desta forma, o processo de globalização e a crescente interna-

(5) De acordo com dados fornecidos pela Ford Brasil e pelo serviço estatístico do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, o custo da hora por trabalhador na planta da Ford em São Bernardo do Campo estava perto de US\$ 14 (Dieese, 1997; Fonseca Silva, 1997). Os salários por hora, no entanto, estavam mais baixos do que o custo hora/trabalhador, com as imensas lacunas entre os trabalhadores pagos por hora (cerca de US\$ 7/hora na média) e os trabalhadores estáveis (US\$ 17/hora) (Dieese, 1997). Em contraste, o custo hora/trabalhador em plantas automotivas fora da Grande São Paulo é mais baixo. A planta da Volkswagen no interior do estado tinha custo hora/trabalhador de US\$ 6,8, enquanto na planta da Fiat era Betim o custo médio era de US\$ 7,3 (Fonseca e Silva, 1997). Esses dados coincidem com os custos noticiados em *The Economist* (1997a), onde se afirma que os salários médios da planta da Fiat eram de apenas cerca de 60% dos da Ford, a despeito de alegações da Fiat de que, com a inclusão de outros benefícios sociais, a lacuna seria significativamente reduzida.

(6) Em sucessivas entrevistas realizadas no início de 1998 com o presidente (Luiz Marinho) e o secretário geral (Carlos Alberto Grana) do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, ambos reclamaram das dificuldades que encontravam para mudar a imagem conflituosa do sindicato, apesar de sua colaboração passada com a administração das companhias, seu baixo número de greves nos últimos anos e sua participação ativa na assinatura dos acordos das indústrias automobilísticas de 1992 e 1993.

cionalização da economia brasileira estariam obtendo sucesso ali onde outras políticas regionais falharam: na redução das desigualdades regionais no país. Se confirmada, essa tendência viria a apoiar a hipótese de Wood (1994) e de Williamson (1997) sobre os efeitos benéficos do comércio internacional e do movimento de capitais nos países em desenvolvimento.

A disputa territorial

Os fatores descritos ajudam a entender as dificuldades da Grande São Paulo para atrair novos investimentos, mas não são suficientes para explicar o processo de descentralização em curso. Isso porque, na verdade, a instalação de novas plantas em estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul ou Paraná tem muito pouco a ver com a diferença nos custos trabalhistas entre São Paulo e outros estados⁷, com o grau de organização sindical ou mesmo com uma infra-estrutura mais adequada. O principal fator capaz de explicar o processo relativo de descentralização da indústria automobilística no Brasil é a disputa fiscal e de ofertas entre estados e municípios à procura de IDE.

A ampliação dos fluxos de capital estrangeiro está fomentando processos de competição territorial que podem contrabalançar eventuais efeitos benéficos dos IDEs. O distanciamento do governo federal da definição de políticas industriais regionais vem despertando o apetite dos mais distintos estados brasileiros. Do Rio Grande do Sul a Amazonas, de Rondônia a Santa Catarina, a maioria dos estados compete hoje para atrair novos investimentos.

Esse processo, estimulado pelo governo federal com a edição do Novo Regime Automotivo, vem cada vez mais possibilitando que políticos regionais distribuam incentivos, subsídios e isenções fiscais como forma de atrair as grandes empresas para seus territórios. Perseguindo a imagem de modernizadores e geradores de emprego, mergulham em uma disputa sem fim, aumentando indiscriminadamente a transferência de recursos públicos para o setor privado.

Essa disputa, conhecida como "guerra fiscal", tornou-se norma na indústria automobilística. As montadoras que planejam construir novas plantas aproveitam-se dessa situação e aproximam-se ao mesmo tempo de vários estados, colocando-os em situação de competição, a fim de alcançar a oferta mais adequada aos seus interesses.

Embora as negociações entre as montadoras e os estados assumam formas distintas, todos os acordos apresentam-se como variações em torno de um mesmo tema. Em contrapartida ao estabelecimento de uma nova planta automotiva em seu território, o estado e o município oferecem uma série de incentivos que incluem, invariavelmente, os seguintes pontos: doação de terrenos para a instalação da planta; fornecimento de infra-estrutura para a preparação da área, o que inclui, em geral, a infra-estrutura

(7) Os estados que estão atraindo a maior quantidade de investimento são relativamente desenvolvidos no contexto brasileiro e não têm, de modo algum, os menores salários do país.

viária e a logística, mas também, em vários casos, ligações ferroviárias e desenvolvimento de terminais portuários; isenção de impostos estaduais e municipais por períodos não inferiores a dez anos (o mesmo vale para as taxas locais, e em alguns casos o acordo inclui a isenção de impostos na importação de peças); concessão de empréstimos pelo estado (por meio de órgãos ou bancos estatais) a taxas muito inferiores às do mercado⁸; uma série de cauções e garantias estatais, financeiras e legais; e muitos outros benefícios adicionais, que variam de acordo para acordo, envolvendo desde fornecimento de transporte público aos trabalhadores e creches para seus filhos até diversas medidas ambientais.

Dependendo do poder de barganha de cada empresa e de cada estado, as condições finais podem variar, mas os termos dos protocolos favorecem inevitavelmente a companhia. Uma breve revisão de alguns desses acordos confirma a diferença de poder de negociação entre as montadoras e o setor público.

Um dos primeiros estados a se engajar na guerra fiscal foi o Paraná. Em março de 1996, o governo do estado, o município de São José dos Pinhais e o Fundo de Desenvolvimento Econômico assinaram um protocolo com a Renault (cf. "Protocolo Paraná/Renault", 1996). As condições do acordo estabeleciam que a Renault deveria construir uma planta em São José dos Pinhais até o início de 1999, sendo que 60% do capital total do empreendimento caberia à multinacional francesa, que, além disso, geraria 1.500 empregos diretos e pagaria multa de R\$ 50,5 milhões se a planta fosse desativada em menos de vinte anos. O estado do Paraná e o município de São José dos Pinhais doariam 2,5 milhões de m², providenciariam a infraestrutura e a logística necessárias, incluindo acessos rodoviários e ferroviários, assim como uma área exclusiva para a empresa no porto de Paranaguá. O suprimento de energia seria feito a uma taxa 25% inferior à praticada pelo mercado. Caberiam ao estado 40% do capital investido (com um teto de US\$ 300 milhões). Os empréstimos oficiais à Renault seriam vinculados aos níveis de produção da empresa, não teriam correção inflacionária e começariam a ser pagos dez anos depois de iniciadas as operações. A Renault ainda receberia isenção de impostos locais por dez anos, assim como todos os fornecedores que viessem a se instalar na área — que, diga-se de passagem, é de proteção ambiental.

O acordo da Renault abriu caminho para uma série de outros acordos similares. A Mercedes-Benz anunciou em seguida um investimento de US\$ 400 milhões, com a criação de 1.500 empregos diretos, para a instalação de uma nova planta em Juiz de Fora (cf. "Protocolo Minas Gerais/Mercedes-Benz", 1996). A montadora alemã receberia empréstimos oficiais no valor de US\$ 100 milhões, isenção de impostos estaduais e municipais por dez anos, assim como um terreno de 2,8 milhões de m², infra-estrutura e urbanização das margens do rio Paraibuna, construção de vias de acesso, estacionamentos, pista de teste, desenvolvimento de infra-estrutura sanitária, um terminal ferroviário e pequenos empreendimentos como escolas para os filhos dos funcionários. Além disso, a montadora recebeu garantias do estado quanto

(8) Na maioria dos acordos, o crédito fornecido às empresas é sempre pago em moeda local, enquanto o débito do estado tende a ser garantido em dólar.

ao estabelecimento de uma regulamentação ambiental mais rígida, a fim de dificultar que outras empresas desenvolvessem no entorno da planta atividades consideradas deletérias para a produção de veículos.

As condições para o acordo da General Motors com o governo do Rio Grande do Sul também foram extremamente generosas para com a montadora (cf. "Protocolo Rio Grande do Sul/General Motors", 1997). O protocolo assinado previa US\$ 310 milhões de empréstimos oficiais destinados a financiar a compra do terreno a uma taxa de juros de 6% ao ano, a serem pagos a partir do ano 2002. A isenção de impostos seria de quinze anos e o estado ainda teria de fornecer infra-estrutura e os serviços de água, eletricidade, gás natural e sistema de telecomunicações a taxas subsidiadas⁹. Mais ainda, deveria construir um porto privado e um canal marítimo de acesso, assim como garantir transporte público à fábrica.

A Ford também assinaria um protocolo com o estado do Rio Grande do Sul alguns meses mais tarde, espelhado no acordo da GM (cf. "Protocolo Rio Grande do Sul/Ford", 1997). Em troca, a montadora americana construiria uma planta para produzir 100 mil carros, com investimentos de US\$ 500 a US\$ 1 bilhão. Para tanto, o estado se comprometeria a conceder empréstimo de US\$ 700 milhões, com juros de 6% ao ano, destinado aos investimentos fixos. Terrenos, infra-estrutura, terminal portuário e isenções também fariam parte do acordo.

Mesmo companhias com investimentos relativamente menores mostraram enorme poder de barganha *vis-à-vis* os Executivos estaduais. A Chrysler, planejando investir cerca de US\$ 25 milhões em uma planta para motores a diesel, também conseguiu extrair condições extremamente vantajosas do estado do Paraná (cf. "Protocolo Paraná/DDMB-Chrysler", 1997). Os termos do protocolo foram muito semelhantes aos das grandes montadoras: doação do terreno, fornecimento da infra-estrutura necessária e de telecomunicações, isenções de todos os impostos estaduais, incluindo os de importações de autopeças, contanto que entrassem no Brasil via estradas, portos ou aeroportos no estado do Paraná.

Impactos da guerra fiscal

A disputa entre os estados é justificada de vários pontos de vista. Os investimentos diretos são percebidos como panacéia para a dinamização das economias locais e a geração de empregos. O nome do programa que regula os incentivos fiscais no Paraná é sintomático: "Paraná Mais Empregos" (cf. Paraná, 1995). Seus objetivos estão concentrados na atração de IDEs que, supostamente, deveriam multiplicar seus efeitos trazendo fornecedores, estimulando o progresso tecnológico e o desenvolvimento de novos produtos e, assim, atraindo novos investimentos. O resultado final deveria ser a criação direta e indireta de novos postos de trabalho e o desenvolvimento do estado.

(9) "Segundo padrões internacionais", de acordo com o protocolo.

REFERÊNCIAS

- Anfavea. *Anuário estatístico da indústria automobilística brasileira*. São Paulo, 1998.
- Arbix, Glauco e Zilbovicius, Mauro (orgs.). *De JK a FHC. A reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- Baer, Werner. *The Brazilian economy. Growth and development*. Nova York: Praeger, 1983.
- Bedê, Marco Aurélio. "A política automotiva nos anos 90". In: Arbix, Glauco e Zilbovicius, Mauro (orgs.). *De JK a FHC. A reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- Budd, Leslie. "Territorial competition and globalization: Scylla and Charybdis of European cities". *Urban Studies*, nº 35: 663-685, 1998.
- Cano, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.
- Cheshire, Paul C. e Gordon, Ian R. "Territorial competition and the predictability of collective (in)action". *International Journal of Urban and Regional Research*, nº 20: 383-400, 1996.
- _____. "Territorial competition: some lessons for policy". *Annals of Regional Science*, nº 33, 321-46, 1998.

O Rio Grande do Sul também colocou o emprego no centro da competição. Em documento encomendado pelo governo estadual sobre o impacto no mercado de trabalho com a instalação da planta da GM, a Federação da Indústria do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs) destacou a criação de emprego direto¹⁰ e os possíveis efeitos de encadeamentos a montante e a jusante gerados pela planta como as principais razões que justificariam os incentivos oferecidos à montadora (Fiergs, 1996). Em tom otimista, o documento afirmava: "Nossa estimativa (conservadora) sobre a geração total de empregos no estado e em toda a cadeia produtiva da produção de veículos [é de] 201.000 postos de trabalho" (Fiergs, 1996, p. 4). Registremos que essa previsão significaria cerca de 150 empregos indiretos por emprego direto criado.

Em outro documento, desta vez da Secretaria do Desenvolvimento e Relações Internacionais do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 1997), as razões para entrar nesse tipo de competição territorial foram exibidas de maneira mais nebulosa. Após apresentar a nova onda de IDEs, "da qual resultará uma alteração profunda na distribuição espacial do desenvolvimento econômico nacional", o documento afirmava que o Rio Grande do Sul "não pode se alhear deste processo, sob pena de, criminosamente, desperdiçar o que é a melhor oportunidade ofertada à economia rio-grandense de otimizar seu enorme potencial com relação ao setor". Entretanto, como todo esse processo acontece "em um ambiente de acuradíssima disputa e concorrência entre as diferentes unidades da Federação", haveria necessidade de oferecer ao "investidor potencial incentivos poderosos, capazes não apenas de superar as ofertas dos concorrentes, mas de compensar a desvantagem estrutural que a localização no extremo meridional do país traz ao Rio Grande do Sul nesta competição"¹¹ (Rio Grande do Sul, 1997, p. 2).

Desse ponto de vista, torna-se óbvio que nenhum estado brasileiro pode se dar o direito de evitar esse tipo de competição, já que isso poderia implicar a perda da batalha pelo desenvolvimento e o encolhimento irremediável de todo o potencial de progresso.

O problema central é que não há evidências práticas de que a participação na guerra fiscal trará os benefícios apresentados nos documentos e nas justificativas dos governos envolvidos nesse processo. Pelo contrário, há indicações nos acordos que contradizem as previsões sobre os efeitos multiplicadores das novas plantas automotivas. Em primeiro lugar, é certo que haverá impacto sobre o nível de geração de empregos diretos. E também é provável que as novas plantas tenderão a elevar a baixa produtividade da indústria automobilística brasileira. Mas esses processos normalmente implicam redução e não aumento do emprego direto, pois o aumento de produtividade resulta muito mais da utilização de novas tecnologias e de estruturas organizacionais mais avançadas do que da expansão do emprego. Esse processo é particularmente visível no setor automotivo, cujas novas plantas são muito econômicas em força de trabalho.

(10) O documento sublinha que "uma planta automotiva, sendo uma indústria de trabalho intensivo, tende a gerar um número muito grande de empregos, direta ou indiretamente, em outros setores da cadeia produtiva" (Fiergs, 1996, p. 2).

(11) Esse fator é registrado no documento como "custo Rio Grande do Sul". Esse suposto custo é apresentado em todo o documento ignorando-se convenientemente o fato de que o Rio Grande do Sul tem uma localização bastante atrativa na área do Mercosul, sendo equidistante de seus dois mercados principais: São Paulo e Buenos Aires (cf. Rio Grande do Sul, 1997).

Também é frágil o disseminado argumento sobre a geração de tecnologias e avanços técnicos a serem possibilitados pelas novas fábricas. Estas, em sua maioria, foram concebidas para operar como montadoras, exatamente a fim de evitar os altos custos de P&D. Certamente, o desenvolvimento de novas tecnologias ocorrerá em outras regiões do mundo para só então serem aplicadas ao Brasil. Restaria alguma esperança com a adaptação e desenvolvimento de novos modelos. No entanto, a maioria dos protocolos inclui apenas referências genéricas ao desenvolvimento de instalações de P&D e considerações vagas sobre a cooperação entre as montadoras e os centros brasileiros de pesquisa.

Menos provável ainda é o impacto das novas plantas sobre a geração de empregos indiretos. Em contraste com as análises claramente hiperotimistas utilizadas pelos governos estaduais, várias das cláusulas incluídas nos acordos atuam na direção oposta, não apenas deixando de criar uma grande quantidade de empregos indiretos como também destruindo alguns já existentes. A construção de acessos rodoviários e ferroviários às plantas e os canais e terminais portuários privados (como no caso do Rio Grande do Sul) buscam facilitar o transporte de veículos para outras regiões, para a América do Sul e para o mundo. No entanto, ao facilitar as exportações, isso simplifica também as importações de peças e autos, já beneficiadas por isenções tarifárias. A tendência é que essas estruturas atuem contra a emergência de fornecedores locais, aumentando as dificuldades da já agonizante indústria brasileira de autopeças. Mais ainda, o aumento do desemprego não deverá ocorrer nos estados que estão conseguindo atrair os novos investimentos, uma vez que não têm tradição como produtores de veículos (com exceção de Minas Gerais). O maior impacto será sentido na região industrial mais densa, a Grande São Paulo, onde se localiza hoje grande parte das montadoras. É certo que, em geral, essas velhas plantas não são muito competitivas e precisam ser reestruturadas. Mas a intensificação dos laços entre as montadoras e os grandes fornecedores estrangeiros tende a reduzir em muito as chances de uma reestruturação intensiva, principalmente quando se sabe que no Brasil não existem instituições especializadas nem políticas voltadas para a remodelagem de empresas, e muito menos agências de governo que apoiem a indústria local durante a reestruturação (Meyer-Stamer, 1997). Ou seja, além do enxugamento nas montadoras, o parque de autopeças da Grande São Paulo está sob ameaça.

Se esses fatores são considerados, a guerra fiscal não surge como uma disputa de soma-zero, mas como puro desperdício. Os estados que disputam para atrair as montadoras estão, de fato, financiando grande parte das instalações e do próprio funcionamento das novas plantas. E isso após os fabricantes terem escolhido o Brasil como o local adequado para seus investimentos. Com a edição do Regime Automotivo Especial, várias montadoras que haviam anunciado investimentos em regiões próximas a São Paulo mudaram a localização das suas plantas para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste. A Hyundai havia anunciado em 1995 investimentos da ordem de US\$ 1 bilhão na construção de uma planta em São Paulo — se for

Coe, David T. e Helpman, Elhanan. "International R&D spillovers". *European Economic Review*, nº 39: 859-887, 1995.

_____ e Hoffmeister, Alexander W. "North-South R&D spillovers". *Economic Journal*, nº 107: 134-149, 1997.

Cox, Kevin e Mair, Andy. "Locality and community in the politics of local economic development". *Annals of the Association of American Geographers*, nº 78: 307-325, 1988.

Dieese. *Indicadores: emprego e salários*. Santo André, 1997.

Duranton, Gilles. "Trade, wage inequalities and disparities between countries" (1988). *Growth and Change*, nº 31 (2000), no prelo.

The Economist. "Management brief. A car is born", 13/09/97a.

_____. "Buy, buy, buy", 06/12/97b.

_____. "São Paulo. Brazil's troubled megalopolis", 23/05/98a.

_____. "Brazil. The real thing", 21/11/98b.

Fiergs. *General Motors no Rio Grande do Sul. Estimativa do impacto sobre o emprego*. Porto Alegre, 1996.

Grossman, Gene e Helpman, Elhanan. *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge (Mass.): MIT Press, 1991.

Keating, Michael. *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Northampton (Mass.): Edward Elgar, 1998.

Keller, Wolfgang. "Are international R&D spillovers trade-related? Analyzing spillovers among randomly matched trade partners". *European Economic Review*, nº 42: 1.469-1.481, 1998.

Levine, Ross e Renelt, David. "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions". *American Economic Review*, nº 82: 942-963, 1992.

Markusen, Ann. "Interaction between regional and industrial policies: evidence from four countries". *International Regional Science Review*, nº 19: 49-77, 1996a.

_____. "Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts". *Economic Geography*, nº 72: 293-313, 1996b.

construída agora, é provável que o seja na Bahia. A Ford também anunciou o redirecionamento de alguns dos seus investimentos do ABC para o Rio Grande do Sul¹².

Apesar das justificativas dos governos estaduais, é pouco provável que essas empresas venham a gerar o dinamismo econômico esperado no curto e médio prazos, mas com certeza as condições asseguradas aos novos fabricantes terão impacto negativo no emprego nas regiões mais industrializadas do país. A única razão efetiva para o engajamento na guerra fiscal se vincula aos dividendos a serem colhidos pelos governantes. A busca desses retornos políticos está ligada à visão — profundamente enraizada — de que a atração de grandes empresas é panacéia para o desenvolvimento econômico. E nenhum setor produtivo capta melhor o imaginário coletivo do que o automobilístico. A concepção do automóvel como um passaporte para a modernidade foi constantemente reinventada no Brasil nos últimos quarenta anos (Arbix e Zilbovicius, 1997). Esse fator, aliado ao despreparo relativo da sociedade civil brasileira e ao frágil equilíbrio de poder entre a Federação e os estados, forneceu aos governantes estaduais a munção necessária para a execução desse tipo de política.

Conclusão

O desenvolvimento da competição territorial entre os estados brasileiros para atrair IDEs está pondo em risco eventuais benefícios de longo prazo associados aos investimentos estrangeiros. A guerra fiscal, apresentada pelos governos estaduais como sua principal — senão única — estratégia de desenvolvimento, revela-se um enorme desperdício de recursos públicos, provocando desequilíbrios nos estados perdedores e produzindo incertezas nos âmbitos local e nacional.

Regionalmente, os governos estaduais arriscam seus orçamentos para realizar a vontade das grandes corporações e dos políticos. Com o falso argumento da geração de milhares de empregos e da modernização tecnológica, os governos estaduais estão oferecendo às multinacionais um pacote de subsídios e incentivos simplesmente irrecusável. De fato, tendo em vista as vantagens que podem obter com a guerra fiscal, as montadoras estimulam a competição e jogam os estados brasileiros uns contra os outros a fim de conseguir o melhor acordo possível. O resultado final é que as generosas condições oferecidas pressionam ainda mais os já comprometidos orçamentos estaduais e municipais. A conseqüência mais sensível é que os escassos recursos que seriam utilizados na implementação de políticas públicas são redirecionados para subsidiar grandes corporações.

Os estados e municípios, porém, continuam se endividando. Muitos dos empréstimos oferecidos só serão liquidados dentro de quinze, vinte ou

(12) A partir de junho de 1999, esses investimentos seriam alocados na Bahia, após a celebração de um acordo mais generoso ainda que o do governo gaúcho.

MICT — Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. *Avaliação do regime automotivo*. Brasília, 1997.

_____. *Avaliação do regime automotivo*. Brasília, 1998.

Meyer-Stamer, Jörg. "New patterns of governance for industrial change: perspectives for Brazil". *Journal of Development Studies*, n° 33: 364-391, 1997

Ohmae, Kenichi. *The borderless world*. Nova York: Harper, 1990.

_____. *The end of the Nation State: the rise of regional economies*. Nova York: The Free Press, 1995.

Paraná (Governo do Estado). *Programa Paraná Mais Empregos*. Paraná, 1995.

Posthuma, Anne. "Autopeças na encruzilhada: modernização desarticulada e desnacionalização". In: Arbix, Glauco e Zilbovicius, Mauro (orgs.). *De JK a FHC. A reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.

"Protocolo Minas Gerais/Mercedes-Benz", 1996.

"Protocolo Paraná/DDMB-Chrysler", 1997.

"Protocolo Paraná/Renault", 1996.

"Protocolo Rio Grande do Sul/Ford" 1997.

"Protocolo Rio Grande do Sul/General Motors", 1997.

Reich, Robert B. *The work of nations: preparing ourselves for 21st century capitalism*. Londres: Simon and Schuster, 1991.

Rio Grande do Sul (Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais). Porto Alegre, 1997.

Rodríguez-Pose, Andrés. *Dynamics of regional growth in Europe. Social and political factors*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

trinta anos, e mesmo assim em moeda desvalorizada. Não é surpreendente, portanto, que em janeiro de 1999 sete estados tenham se declarado em situação falimentar, contribuindo para impulsionar a crise econômica que desvalorizou o real. Entre os governos que se consideraram quebrados estavam alguns dos mais ativos na guerra fiscal: Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

A disputa interestadual não eleva os níveis de bem-estar. Contribui para aumentar a cota de transferência do setor público para o privado, já que os estados competem por investimentos já destinados ao Brasil. As condições oferecidas às empresas já estão provocando um impacto negativo em todo o setor manufatureiro já instalado e, em especial, no setor de autopeças. Aquele que já foi o maior setor de autopeças em toda a América Latina está sendo rapidamente desmantelado, a despeito da enorme entrada de IDEs no setor automotivo.

Qual tem sido a atuação do governo federal em todo esse processo? No início, estimulou a oferta de incentivos e subsídios como meio de atrair as montadoras após o Novo Regime Automotivo. Mais tarde, tolerou e aprovou esse tipo de prática permitido pela abertura híbrida e parcial da economia. E quando finalmente a guerra fiscal ameaçou sair do controle, o governo federal negligenciou a criação de instituições adequadas que poderiam ter evitado o desenvolvimento das formas perversas de competição territorial.

A guerra de ofertas no setor automobilístico brasileiro é um salto no escuro. A abertura parcial e mesclada da economia, a fragilidade do governo central no balizamento e controle dos processos de modernização industrial e o despreparo e demagogia dos governos estaduais e municipais têm contribuído para amplificar os efeitos mais perversos da globalização — efeitos que, a despeito de impulsionar o crescimento econômico de curto prazo e geograficamente localizado, devem gerar, no médio e no longo prazos, mais dependência, instabilidade e disparidade. E, provavelmente, mais desigualdade.

Contudo, há sinais estimulantes emitidos pela sociedade civil, que começa a se manifestar contra a disputa nociva que se trava hoje. O resultado das eleições de 1998 expressou mudanças importantes. Muitos governadores que disputaram agressivamente os investimentos estrangeiros perderam para seus rivais. Foi o que ocorreu, por exemplo, com os governadores de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. No último caso, os acordos assinados pelo governo regional com a General Motors e a Ford foram temas de campanha eleitoral.

A abertura dessa discussão é um passo necessário para a mudança da atitude da sociedade brasileira em face dos subsídios e incentivos oferecidos em troca de imagens otimistas do futuro. Uma nova relação entre o público e o privado precisa nascer a fim de possibilitar a elaboração de políticas efetivas de desenvolvimento que não se pautem pela colonização do Estado por interesses de grupos empresariais ou políticos.

_____ e Tomaney, John. "Industrial crisis in the centre of the periphery: stabilisation, economic restructuring and policy responses in the São Paulo metropolitan region". *Urban Studies*, nº 36: 479-498, 1999.

Sachs, Jeffrey D. e Warner, Andrew. "Economic reform and the process of global integration". *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 1: 1-95, 1995.

_____. "Fundamental sources of long-run growth". *American Economic Review*, nº 87: 184-188, 1997.

Shapiro, Helen. "A primeira migração das montadoras: 1956-1968". In: Arbix, Glauco e Zilbovicius, Mauro (orgs.). *De JK a FHC. A reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.

Storper, Michael. *Industrialization, economic development, and the regional question in the Third World*. Londres: Pion, 1991.

Williamson, Jeffrey G. "Globalization and inequality, past and present". *World Bank Research Observer*, nº 12: 117-135, 1997.

Wood, Adrian. *North-South trade, employment and inequality: changing fortunes in a skill driven world*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

Recebido para publicação em 22 de junho de 1999.

Andrés Rodríguez-Pose é professor do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da London School of Economics and Political Science. Glauco Arbix é professor do Departamento de Sociologia da FFLCH-USP.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 54, julho 1999
pp. 55-71
