



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania [AT]

A GUERRA DOS LUGARES PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS DO SETOR AUTOMOBILÍSTICO NO BRASIL

MONTEIRO DA SILVA BARBOSA, João Roberto

Mestre em Planeamento e Gestão do território, UFABC, joao.roberto@ufab.edu.br

FREIRE DE MELLO, Leonardo

Doutor em Demografia, UFABC, leonardo.mello@ufabc.edu.br

Resumo

As iniciativas estatais para apoiar o setor automobilístico brasileiro tem sido relevante desde os anos 1950, quando da instalação das primeiras fabricantes de veículos no Brasil e parece-nos que se solidificou como padrão das relações entre o Estado e este setor. A seguinte pesquisa propõe apresentar reflexões sobre a competição entre os entes subnacionais para atração de investimentos produtivos do setor automotivo. Mais do que a solução das questões tributárias, o debate para a real solução da disputa predatória entre entes federativos envolve a reconstituição de espaços fiscais e financeiros para a execução de políticas públicas ativas de planejamento regional e de desenvolvimento econômico, bem como o estabelecimento de uma nova institucionalidade que articule sinergicamente as diferentes instâncias de poder do Estado e permita, ao mesmo tempo, a conciliação dos interesses nacionais e da autonomia federativa. A guerra fiscal é resultado da crise da capacidade estatal na condução nacional do processo de desenvolvimento.

Abstract

State initiatives to support the Brazilian automotive industry has been relevant since the 1950s, when the installation of the first vehicle manufacturers in Brazil and seems to us that solidified as a standard in relations between the state and the sector. This research aims to present reflections on the competition among subnational entities to attract productive investments of the automotive sector. More than the solution of tax issues, the debate on the real solution of the predatory dispute between federative entities involves the reconstruction of fiscal and financial space for the implementation of active policies for regional planning and development economic, and the establishment of a new institutionality that articulates synergistically the different levels of State power and allow at the same time, the reconciliation of national interests and federative autonomy. The tax war is the result of state capacity crisis in national driving of the development process.

Palavras-chave: Competição interterritorial; Guerra fiscal; Federalismo, Setor automotivo

Keywords: Interterritorial competition; Tax war; Federalism, Automotive industry

[COM0473]

O Estado federativo é uma forma especial de organizar o poder, que aponta para a existência de um poder central e de uma soberania a ser compartilhada entre vários outros poderes subnacionais. Assim, uma federação não pode ser explicada pela separação entre diferentes níveis de governo, mas, sim, como um pacto para equacionar as desigualdades existentes em sua totalidade (CÔRTE, 2010).

A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios – apenas mais dois países dão tal status ao poder local: Bélgica e Índia. De fato, pode-se observar uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições (Abrucio e Franzese, 2008: 06).

Fiori coloca que, no Brasil, assim como ocorreu na maioria dos países latino-americanos durante a década de 1980, o modelo de Federalismo implantado é “pragmático”, vinculado às lutas contra regimes centralizadores e autoritários e ao ideal de democratização. O federalismo, surgia, assim, como “sinônimo direto de descentralização e democratização, e poucos tinham dúvidas de que isto fosse rigorosamente verdadeiro, necessário e factível” (Fiori, 1995: 06).

O mesmo autor indica que a outra face do modelo federalista que se instalara nos países latino americanos não prosperou, tal qual idealizado, em razão das sucessivas crises econômicas e multiplicação da dívida externa ocorridas durante a década de 1980, “que afetou seriamente a capacidade de financiamento das suas economias e fragilizou de forma crônica a base de sustentação fiscal dos seus estados (FIORI, 1995: 06).

Para Abrúcio, o federalismo nascente foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano (Abrúcio, 2005).

No seio destas transformações, Klink (2010: 24), ancorado em Fernandes (2001), afirma que as áreas metropolitanas, que concentraram uma parcela importante do esforço de industrialização durante o nacional-desenvolvimentismo, transformaram-se em arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação, montando a cena para uma concorrência mais acirrada entre cidades, cidades-regiões e estados federados no sul e sudeste do Brasil.

Com o estabelecimento do município como ente federado, após a promulgação da Constituição de 1988, e com o aprofundamento das relações globais de trocas, muitas alterações ocorreram nas formas de produção e de relacionamento entre as diversas escalas de poder. Tal como propõe Haesbaert, hoje o espaço nacional cede rapidamente lugar aos espaços locais, seletivamente escolhidos para se inserirem nos circuitos da globalização (Haesbaert, 2007: 48).

David Harvey (1996) reconhece a indissociabilidade entre competitividade e cidades como um dos fatores-chave para o desenvolvimento destas no contexto globalizado, razão pela qual as estratégias de city marketing e empresariamento urbano estão presentes em vários estudos e têm sido amplamente discutidas.

A ênfase na criação de um ambiente favorável para os negócios acentuou a importância da localidade como lugar da regulação concernente à oferta de infraestrutura, às relações trabalhistas, os controles ambientais e até à política tributária em face do capital internacional (Harvey, 2005).

A abordagem da cidade como mercadoria tem sido muito empregada na atualidade em estudos urbanos. Isso porque atualmente se observa a crescente incorporação da city marketing como estratégias de atuação dos governos urbanos; com ela, novas táticas são incorporadas às políticas urbanas e, assim, o espaço da cidade acaba seguindo formas globais de desenvolvimento, com o que inúmeras entram num mercado mundial de cidades (Ortigoza, 2009: 162).

Nesse contexto é que se origina a chamada guerra dos lugares, na qual a busca por investimentos faz com que as cidades persigam diferenças positivas e ganhem vantagens competitivas nessa onda de concorrência. Outro reflexo de tal mundo competitivo é a procura também pelo maior volume no oferecimento de empregos, pois com eles a cidade tem mais condições de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes (Ortigoza, 2009: 163).

Milton Santos, ao tratar da "guerra dos lugares" remete ao movimento de enfraquecimento do Estado experimentado globalmente entre os anos 1980 e 2000 e a evolução das reformas neoliberais, que no caso brasileiro, parecia não ter mais meios de manter uma pretensa coesão nacional frente às disputas regionais e dos lugares para se globalizar (Santos, 2009).

Os fundamentos dessa guerra de lugares podem ser tanto locais quanto regionais, nacionais ou mundiais. Neste último caso, tratar-se-á de uma verdadeira guerra global de lugares, quando uma localidade, em um país ou continente, disputa a mesma atividade ou empresa frente a outro país ou continente. Assim, cada lugar, cada região, deve ser considerado um verdadeiro tecido no qual as condições locais de infraestrutura, recursos humanos, fiscalidade, organização sindical, força reivindicatória afastam ou atraem atividades em um dado momento (Santos; Silveira, 2001).

O número de municípios que ofereceram incentivos e subsídios visando atrair novas indústrias foi tão grande que o capital produtivo passou a ficar em situação privilegiada, isto é, a decisão privada de onde investir passava a ter um grande número de opções locais, uma vez que a concorrência entre as prefeituras e estados era tão acentuada, que as vantagens de uma sobre a outra praticamente se anulavam. Na verdade, as indústrias se instalavam onde determinava a "lógica capitalista", ao mesmo tempo em que se beneficiavam dos privilégios oferecidos pelas municipalidades (Negri, 1996: 179),

Segundo o IBGE, em 2012, 62,9% dos municípios brasileiros adotaram mecanismos de atração de empreendimentos e, quando comparado com 2006, percebe-se um crescimento de 27% no número de municípios que se encontram nessa situação. Houve, também, a adoção de mecanismos de incentivos não fiscais, como a cessão e doação de terrenos, presentes em, respectivamente, 24,2% e 26,3% dos municípios brasileiros (IBGE, 2012: 47).

A escolha dos destinos dos recentes investimentos produtivos do setor automotivo, mais do que pela vocação locacional, foi baseada na concessão de vultosos incentivos fiscais e financeiros pelo poder público – em especial do município – e este, em razão dos artifícios utilizados, sacrifica sua capacidade de investimento e não consegue atender às demandas sociais emergentes, ampliadas pela própria chegada do empreendimento e suas consequências.

Como por vezes inexistente a vocação local e infraestrutura necessária disponível para viabilizar as operações industriais disputadas, a maior parte das ações do poder público local relaciona-se com a disponibilização de infraestrutura e oferta de serviços públicos diretamente relacionados com o empreendimento – usualmente acordados previamente e determinantes para tomada de decisão da empresa investidora.

Santos e Silveira trataram sobre a forma de atuação dos poderes públicos para atração de investimentos produtivos do setor automotivo e indicam que

nos lugares escolhidos, o resto dos objetos, o resto das ações, e, enfim, o resto do espaço, tudo isso é, assim, chamado a colaborar na instalação da montadora; e tudo é permeado por um discurso eficaz sobre o desenvolvimento, a criação de empregos diretos e indiretos, as indústrias de autopeças, a exportação. Nada se fala sobre a robotização do setor, a drenagem de cofres públicos para o subsídio das atividades, a monofuncionalidade dos portos e de outras infraestruturas, os royalties e o aumento da dívida externa, a importação de peças e veículos completos. E o território passa a ser organizado e usado com a lógica exclusiva dessa produção, ou melhor, dessa possibilidade de produção, pois em muitos casos não há ainda a implantação das indústrias. Desse modo, e em função

da política territorial de uma empresa e da promessa de objetos modernos que chegarão, os lugares entram em guerra (Santos; Silveira, 2011:112-113).

As novas vocações regionais são amiúde produtoras de alienação, pela pressão da ordem global sobre as populações locais, uma vez que as regiões perdem o comando sobre o que nelas acontecem, contribuindo para uma verdadeira fragmentação territorial (Santos; Silveira, 2011:105). Ainda que exista a cooperação entre diferentes pontos do território para a consolidação das parcelas de trabalho desenvolvidas em locais distintos, alargam-se os contextos em que regiões perdem o controle do que lá ocorre.

Ademais, aparentes melhorias nas infraestruturas urbanas podem produzir aumento no custo da terra e da habitação, podendo causar um deslocamento de suas populações e outros fenômenos socioeconômicos significativos, o que, em curto prazo, podem gerar um efeito perverso no território - como a apropriação de grande parte da estrutura urbana para satisfação dos interesses produtivos, fragilização nas condições sociais - criação de ocupações irregulares. Nesse cenário, Arbix contextualiza que

na história do Brasil, as distorções da industrialização, o esgotamento dos serviços que as cidades podem oferecer, a falência de sua infra-estrutura e as características agressivas do seu crescimento têm transformado muitos dos municípios, em especial aqueles que selaram seu futuro ao das montadoras, em conglomerados de não-cidades, onde a baixa qualidade de vida e a ocupação urbana caótica são marcas registradas. O triste mosaico da região do ABC (em São Paulo) pós-anos 50 e a situação de Betim (em Minas Gerais) depois de mais de vinte anos com a Fiat são exemplos vivos da realidade calcada na industrialização desorientada (Arbix, 2000: 2).

Como, atualmente, o capital tende a ter mais mobilidade, resulta que, provavelmente, crescerão subsídios locais ao capital, enquanto diminuirá a provisão local para os desprivilegiados, criando uma maior polarização na distribuição social da renda real (Harvey, 2005:182).

Harvey também apontou o caráter perverso da concorrência interurbana, pois ela inclui impactos regressivos na distribuição de renda, volatilidade da malha urbana e a enfermidade dos benefícios trazidos por muitos projetos. A concentração no espetáculo e na imagem, e não na essência dos problemas sociais e econômicos também pode se revelar deletéria em longo prazo, ainda que muito facilmente, possam ser obtidos benefícios políticos. O problema é arquitetar uma estratégia geopolítica de união interurbana, que mitigue a concorrência interurbana, e mude os horizontes políticos da localidade, criando um desafio mais generalizável em relação ao desenvolvimento capitalista desigual (Harvey, 2005: 189).

Competição territorial: a guerra fiscal

Conforme Gambi afirma, a competição territorial pode ser definida como um amplo processo de disputa entre regiões por meio de seus governos para atrair investimentos produtivos. Nesse sentido, "a competição fiscal-financeira é uma forma de competição territorial, uma vez que os benefícios fiscais e financeiros constituem um dos principais instrumentos para atrair investimentos" (Gambi, 2009: 02).

Para o autor, a guerra fiscal aponta como uma ação extrema de competição fiscal-financeira, mas não pode ser encarada como um processo exclusivamente econômico e a chave explicativa para a ocorrência deste fenômeno no Brasil, segundo o autor, é fundamentalmente política (Gambi, 2009: 02).

Alves, por sua vez, considera a guerra fiscal como um fenômeno permanente 'na medida em que a sua operacionalização se dá através dos programas estaduais de desenvolvimento, que existem seguramente no país pelo menos desde a década de 1960' (Alves, 2001:05).

A temática da "Guerra Fiscal" ganha importância na medida em que a disputa de Estados e municípios pela presença de empresas e a busca pelas empresas de lugares para se instalar lucrativamente é vista sobretudo nos seus aspectos fiscais.

Para Santos et al, “a realidade é que, do ponto de vista das empresas, o mais importante é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos onde desejam instalar-se ou permanecer, apresentem um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista. Trata-se, na verdade, de uma busca de lugares ‘produtivos’” (Santos *et al. apud* BRASIL, 2001: 296).

Um dos principais instrumentos utilizados pelo Poder Público para incentivar a instalação de empreendimentos produtivos em seus territórios é a concessão de benefícios fiscais, que, na prática, trata-se da utilização de recurso público para incentivar uma ação privada.

Dado o contexto federativo brasileiro, Varsano indica três condições para que a concessão destes incentivos se justifique:

1. Que não seria aproveitada em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse concedido;
2. Que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade;
3. Que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos (Varsano, 1997: 08-09).

A primeira dessas condições reflete o fundamento da concessão de qualquer incentivo: o uso de recursos públicos para estímulo ao investimento privado só se justifica caso existam externalidades que criem divergências entre custos (ou benefícios) privados e sociais (Varsano, 1997: 08).

A segunda e terceira condições, em conjunto, asseguram que a concessão do incentivo aumente o bem-estar da população da unidade. Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham a gerar uma adição — que não existiria na ausência do incentivo — à renda futura dos residentes, a qual seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir (Varsano, 1997: 09).

No caso do ente Estado, ao considerarmos as condições que justificariam a concessão dos benefícios de ICMS, não é difícil percebermos que são poucos os casos de empreendimentos que, do ponto de vista nacional, mereçam o incentivo estadual, já que são raros os casos em que a disputas resultem em ganho líquido para a Federação (Varsano, 1997: 09).

Porém, o contexto federativo não parece ser levado em conta na determinação da lógica de atuação dos estados e municípios para concessão de benefícios. Vale lembrar que, ainda que se trate de imposto de competência estadual, os municípios recebem parte do valor arrecadado pelos estados a título de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e as alterações nas alíquotas ou isenções concedidas pelos estados impactam nas contas municipais e na própria relação federativa.

O autor aponta que o déficit fiscal brasileiro se deve, em grande medida, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais e, ainda assim, insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país. Ressalta, também, que as empresas utilizam a negociação com os entes federados como forma de maximizar os benefícios obtidos, especialmente nos casos em que já houve a definição do destino destes empreendimentos (Varsano, 1997: 12).

No contexto da sanidade das relações federativas, parece-nos bastante razoável os argumentos apontados por Varsano para justificar a não realização da chamada “guerra fiscal”, porém, ainda que reclamem, os estados “não tomam qualquer medida para coibi-la, ou porque são participantes, ou por vislumbrarem a possibilidade de vir a sê-lo” (Varsano, 1997: 12).

Do ponto de vista de um governo estadual, no caso de empreendimentos voltados para o mercado interno, “o estímulo à realocação de uma empresa situada em outro estado ou à atração de novos empreendimentos, sejam eles financiados por capital nacional ou externo, embora possa atentar contra a Federação e/ou a

eficiência econômica”, podem trazer benefícios positivos ao estado beneficiado, salvo trata-se apenas de barganha de empresa investidora que já tomara a decisão de investir naquele estado (Varsano, 1997: 14).

Há que se destacar, ainda, a questão da isonomia tributária prevista pela Constituição Federal e o efeito multiplicador que as concessões dos benefícios podem sofrer em razão deste, que anularia todo benefício decorrente da instalação de qualquer empreendimento beneficiado por incentivos fiscais.

O efeito multiplicador ocorrerá em relação as concessões de incentivos similares pelos outros estados da federação, que utilizariam os mesmos instrumentos que os utilizados pelos estados bem-sucedidos. Ao termos a universalização das concessões dos benefícios, os estados perdem seu poder de estímulo e os incentivos transformam-se em mera renúncia de arrecadação, assim, “as empresas passam a escolher sua localização em função da qualidade da infraestrutura oferecida. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial” (Varsano, 1997: 15).

Ao passo que a participação pelos estados nestas disputas pode ser benéfica – para o estado beneficiado e para o político responsável – em curto prazo, o que justifica a manutenção e aprofundamento destas práticas, no longo prazo os efeitos são prejudiciais à saúde financeira e a organicidade territorial do estado e da própria Federação (Varsano, 1997: 15).

O autor ainda coloca que o principal ponto que precisa ser melhor sinalizado aos tomadores destas decisões para minimizar o estímulo à participação na guerra está relacionado com legislação que trata da tributação de fluxos estaduais de comércio interestadual pelo ICMS, que, como bem sabemos, é de extrema complexidade e parece não mais atender aos novos anseios da sociedade e do próprio Estado brasileiro (Varsano, 1997: 16).

Diante do novo contexto político-administrativo decorrente da Constituição Federal de 1988, onde o ente município recebeu competências tributárias (IPTU, ISS, ITBI, etc), e considerando o cenário de disputa entre os diversos entes da Federação para atração de investimentos produtivos para seus territórios, estes passaram a reproduzir a lógica de atuação do estado e da união para promoverem o desenvolvimento econômico destas cidades, o que colocou a questão da concessão de incentivos financeiros e tributários pelo Poder Público para iniciativa privada como prática usual, numa evidente sangria federativa (Varsano, 1997: 13).

Alves destaca que a disputa envolvendo o setor automotivo não se constituiu numa “guerra fiscal diferente”, mas representou a generalização e superutilização de práticas e instrumentos que haviam sido gestados nos anos anteriores. Assim, a exploração dos mecanismos utilizados, além de contribuir com o objetivo deste trabalho, estimula a compreensão do fenômeno da guerra entre os lugares (Alves, 2001: 27).

Quando se trata sobre a disputa entre territórios para atração de investimentos produtivos, o debate e análise devem considerar, além do local que recebe o novo investimento, as demais regiões envolvidas no processo.

No contexto da indústria automotiva, a região conhecida como ABC Paulista – Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – foi onde as primeiras montadoras instalaram-se e é a região que mais sofreu com as externalidades decorrentes da nova lógica de produção, organização da indústria e reestruturação produtiva (Ignácio, 2005).

Os investimentos realizados nos últimos anos pelas montadoras concentraram-se no interior do estado de São Paulo e em outras unidades da federação (principalmente Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e a nova configuração afetou diretamente o ABC Paulista, especialmente no que se refere aos postos de trabalho formais existentes no município (Arbix, 2000).

Segundo Klink, entre os anos de 1988 e 1997, a indústria metalúrgica perdeu 45% do pessoal ocupado, o que significou mais de 20.000 postos de trabalho e a mesma tendência foi observada nas indústrias mecânica e de material de transporte, que apresentaram redução de 60% e 35%, respectivamente. O autor

ressalta, ainda, que o crescimento do emprego no comércio e nos serviços não compensaram a redução dos empregos industriais (Klink, 2001: 111).

No mesmo trabalho, Klink realizou pesquisa para identificar os principais fatores motivadores da reestruturação e pode concluir que, para indústria automotiva e química, e “as diferenças na frequência das respostas entre regiões se acentuaram de maneira significativa para os itens qualificação da mão-de-obra, centros de pesquisa e difusão tecnológica, incentivos fiscais estaduais e municipais e, por último, o preço dos terrenos” (KLINK, 2001: 128)

A guerra como fenômeno político-espacial

Complementando o enfoque que trata sobre a guerra fiscal como questão tributária, Vieira traz um importante refinamento ao debate sobre a guerra fiscal. A partir de uma rica leitura histórica sobre a guerra fiscal e a questão federativa, o autor propõe uma abordagem que a considera um fenômeno federativo-espacial complexamente determinado, ocasionado por diversos fatores, entre os quais assume importância explicativa central a fragilização do Estado (Vieira, 2014).

O autor defende que a concorrência inter-regional é originada e tem sua dinâmica influenciada de forma decisiva pela fragilização da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado, desdobrando-se em estratégias de incentivo e de atração de investimentos paulatinamente mais concorrenciais e, conseqüentemente, no acirramento e na persistência do contexto tensionado de guerra fiscal (Vieira, 2014: 145).

Vieira também destaca que as políticas de incentivo implementadas remota e permanentemente pelos entes subnacionais para promover o desenvolvimento e a modernização da base produtiva de suas regiões não são conflituosas e desagregadoras por natureza, mas incorporam práticas e procedimentos paulatinamente mais concorrenciais, passando a apresentar elevado grau de rivalidade e efeitos prejudiciais à federação por conta do contexto que as circunda.

Assim, a guerra fiscal pode ser caracterizada como um fenômeno derivado da ineficácia do aparato regulatório constituído para acomodar e compatibilizar os distintos e conflitantes projetos jurisdicionais de modernização econômica que habitualmente coexistem e permeiam a Federação e não da conduta independente dos entes subnacionais (Vieira, 2014:150).

Em razão da dinâmica do desenvolvimento, a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional devem figurar como objetivos da política industrial e é aceitável e necessário que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central (Varsano, 1997).

Quando tais atribuições são assumidas pelos governos estaduais, e estes utilizam a guerra fiscal para consecução, o resultado tende a ser desastroso e Varsano indica dois motivos para isso:

Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infraestrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo, ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica (Varsano, 1997: 11).

A análise de Gambi sobre a dimensão política da competição territorial para atração de investimentos produtivos do setor automotivo na década de 1990 – Renault, Chrysler e Volkswagen (VW)/Audi, no Paraná; General Motors (GM), no Rio Grande do Sul; GM, VW, Honda e Toyota, em São Paulo; Fiat e Mercedes-Benz, em Minas Gerais; Grupo PSA (Peugeot) e VW, no Rio de Janeiro; Mitsubishi, em Goiás; e Ford, na Bahia - demonstra que “os acordos celebrados entre as empresas da indústria automobilística e os governos dos estados da federação brasileira estabeleceram, na verdade, os direitos das primeiras e os deveres dos últimos” (Gambi, 2009: 04).

Sobre a dimensão política e sua importância para determinação das ações dos governantes, Arbix e Rodríguez-Pose relatam que

a única razão efetiva para o engajamento (de governos estaduais e municipais) 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 panaceia para o desenvolvimento econômico. E nenhum setor produtivo captura 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; Rodríguez-Pose, 1999: 23).

Como aponta Alves, o ressurgimento da guerra fiscal nos anos 1990, representa a repetição de técnicas e táticas desenvolvidas nas duas décadas anteriores, quando este fenômeno era observado entre os estados e “ocorre que esta repetição vem acompanhada por mudanças significativas no teor geral das políticas, resultado necessário das mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira e no contexto geral da economia mundial” (Alves, 2001: 02).

Nesse sentido, o autor aborda os instrumentos/mecanismos usualmente adotados pelos estados que extrapolam o aspecto meramente tributário, como doação de terrenos e de obras de infraestrutura. A instrumentalização de empresas estatais para esta finalidade também tem sido observada, ainda que de forma mais restrita, devido ao movimento de privatizações recente. Estas empresas são utilizadas principalmente no fornecimento de obras de infra-estrutura (Alves, 2001: 30).

Parece-nos que, assim como a organização produtiva, os incentivos concedidos pelos entes subnacionais flexibilizaram-se, extrapolando o caráter meramente tributário e alcançam uma diversa gama de políticas promovidas por meio de recursos públicos e que objetivam (não formalmente) maximização dos benefícios privados. Destacamos, neste sentido, a criação das “agências de desenvolvimento” ou “agências de promoção de investimentos” observada nos últimos anos.

Incentivos para atração de empresas montadoras de automóveis no Brasil

No Brasil, talvez como reflexo do passado de ‘sucesso econômico’ e melhora das condições sociais do período na qual a estratégia desenvolvimentista fora posta em prática, especialmente durante os governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, espera-se que o Estado sempre assuma papel de indutor (na maioria das vezes, financiador) das ações para viabilização da estratégia de desenvolvimento, em razão do caráter tardio da industrialização periférica.

Segundo Arbix *et al.* (1997: 07), a condição estatal de promotor da industrialização e desta como principal estratégia de desenvolvimento enraizaram a cultura de apoio ao setor automobilístico, formado por empresas estrangeiras que aumentam, cada vez mais, suas capacidades de interferência no desenho das ações para o desenvolvimento.

Milton Santos também tratou sobre a questão da ideologia desenvolvimentista e a concessão de recursos públicos para atração de empresas ao afirmar que

a ideologia desenvolvimentista dos anos 1950 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas, cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder equipar-se mais depressa e melhor... As administrações locais viam reduzidos os seus recursos próprios e, ainda por cima, perdiam o poder de decisão sobre os recursos que lhes eram alocados. O essencial dos meios com que contavam era (e ainda é) destinado aos gastos com a economia, e a própria indigência dos cofres municipais aconselhava a atração de atividades capazes de pagar impostos e, desse modo, ampliar as receitas locais (Santos, 2009: 113).

Em todos os períodos de tentativa de retomada do *boom* de desenvolvimento tal prática ocorreu. Mesmo durante o período de abertura comercial e implantação das reformas liberais pelo Presidente Collor, o setor automotivo internacional, por exemplo, recebeu repasses de recursos financeiros públicos e benefícios tributários para manutenção de suas operações produtivas. Foi assim durante a ditadura militar, nos governos FHC e também durante a retomada do ideário (neo) desenvolvimentista pelos presidentes Lula e Dilma Rouseff.

São 47 milhões de automóveis e 19 milhões de motos nas vias brasileiras, frota 175% maior que em 1998. Nesse período, a população brasileira cresceu 28,5%. A cada ano, 3,7 milhões de carros novos invadem as ruas do país (ANFAVEA,2014; DENATRAN, 2014).

Para se ter ideia, somente no ano de 2013, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e o subsídio da gasolina, somaram R\$ 19,38 bilhões. O valor é quase o dobro do montante destinado a melhorar o transporte público nas cidades: R\$ 10,2 bilhões em 2013.

A análise dos repasses realizados pelo BNDES demonstra que a indústria automotiva também foi a principal beneficiada pelo banco. De 2008 a 2013, os desembolsos para o setor foram de R\$ 32 bilhões, enquanto os projetos de mobilidade urbana receberam R\$ 9 bilhões (O GLOBO, 2014).

As aprovações de financiamentos do BNDES para o setor automotivo somaram R\$ 3 bilhões em 2014, valor que inclui projetos de ampliações, desenvolvimento de novos produtos e exportação. Ademais, desde 2008, empréstimos do banco para o setor alcançam a monta de R\$ 45,6 bilhões, o que demonstra, claramente, a importância que possui o setor automotivo na definição de políticas públicas (EBC, 2015).

Considerações finais

No Brasil, a introdução do automóvel vinculou-se às elites econômicas e intelectuais do século XIX, associadas, em sua maioria, ao capital agroexportador da cafeicultura, como símbolo de status social e modernidade. A influência fordista penetrou o ideal dos governantes brasileiros e esta indústria foi escolhida como força motriz da industrialização nacional (WOLFE, 2010).

As iniciativas estatais, por meio de políticas públicas de incentivo fiscais ou financeiros, para apoiar o setor automobilístico brasileiro têm sido relevante desde os anos 1950, quando da instalação das primeiras fabricantes de veículos no Brasil e parece-nos que se solidificou como padrão das relações entre o Estado e este setor.

A mencionada integração virtuosa entre crescimento e melhoria distributiva da renda, como se verificou no pós-guerra em vários países desenvolvidos não aconteceu no Brasil e sua busca parece permanecer no ideário dos governantes brasileiros, o que justificaria a concessão dos vultuosos incentivos para manter a indústria automotiva operando no Brasil, já que ela se torna ponto central na dinâmica de melhoria da qualidade de vida através do acesso ao trabalho (nas plantas produtivas) e a utilização dos recursos poupados com a venda da força de trabalho – ou emprestados por instituições financeiras – para adquirir um automóvel.

Porém, as externalidades decorrentes da dinâmica produtiva e falta de coordenação estatal para ocupação do espaço metropolitano experimentada pelo país entre as décadas de 1950 e 1990, deixaram cicatrizes reais no território e em sua população, em suas diversas escalas.

A superação do modelo de produção em massa pela flexibilização produtiva implicou profunda transição das bases institucionais, tecnológicas, políticas, sociais e culturais que prevaleciam desde o pós-guerra como modelo hegemônico de relação entre estado, sindicato e empresas, e tem preponderante significado como eixo condutor da transformação do modo como as indústrias localizam-se no espaço.

No caso brasileiro, as ações públicas liberais adotadas pelos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, associadas à nova forma de organização produtiva do setor automobilístico e o novo contexto

federativo, criaram condições para a ocorrência de profundas alterações na distribuição espacial desta indústria, estimuladas, também, pelos incentivos públicos envolvidos,

Analisando a atração de investimentos produtivos para fabricação de automóveis, especialmente após a edição do Novo Regime Automotivo pelo governo federal, Arbix e Pose (1999) concluíram que a disputa por estes investimentos entre os Estados brasileiros a partir de políticas proativas principalmente dos Estados, e em menor parte dos municípios, degenerou para uma disputa predatória envolvendo os entes subnacionais, com consequências que podem ser deletérias para o setor público em geral. Além do fato que a disputa por estes investimentos pode neutralizar os efeitos benéficos destes investimentos no longo prazo.

As principais justificativas dos Estados para a concessão desta gama de incentivos com o objetivo de atrair os investimentos das montadoras para seus respectivos Estados são principalmente a criação de empregos diretos e indiretos e os efeitos positivos gerados pelos encadeamentos produtivos do setor automobilístico. Entretanto, segundo Arbix e Pose (1999) os impactos destes investimentos deveriam ser mais bem avaliados com relação aos fatores mencionados como justificativa para a atração destes investimentos.

Nesse sentido, a questão do capital político envolvido na atração de uma montadora para determinado território, mais do que os eventuais benefícios financeiros e sociais, é o principal motivador para participação na competição fiscal, deixando-se a questão pública em segundo plano.

Muito mais do que a solução das questões tributárias – que já não é tarefa simples – o debate para a real solução da disputa predatória entre entes federativos envolve a reconstituição de espaços fiscais e financeiros para a execução de políticas públicas ativas de planejamento regional e de desenvolvimento econômico, bem como o estabelecimento de uma nova institucionalidade que articule sinergicamente as diferentes instâncias de poder do Estado e permita, ao mesmo tempo, a conciliação dos interesses nacionais e da autonomia federativa. A guerra fiscal é resultado da crise da capacidade estatal na condução nacional do processo de desenvolvimento.

O atual foco na geração de investimentos intensivos em mão de obra, estímulo à instalação de indústrias com cadeia produtiva complexa – como a automotiva, parece não dialogar com a nova lógica de organização produtiva para promoção do interesse público. Ademais, o arranjo federativo vigente no Brasil permitiu, com a garantia de autonomia política e tributária ao ente município, uma verdadeira guerra entre lugares para que sejam escolhidos como destino de grandes investimentos produtivos e sem qualquer preocupação com o equilíbrio socioeconômico da Federação.

Como já ressaltado, a escolha dos destinos dos recentes investimentos produtivos do setor automotivo, mais do que pela vocação locacional, é baseada na concessão de vultosos incentivos fiscais e financeiros pelo poder público – em especial do município – e este, em razão dos artifícios utilizados, sacrifica sua capacidade de investimento e não consegue atender às demandas sociais emergentes, ampliadas pela própria chegada do empreendimento e suas consequências.

Referências

Abrúcio, Fernando Luiz (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP.

Abrúcio, Fernando Luiz (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24.

Abrúcio, Fernando Luiz e Franzese, C. (2008). “Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas”. In: Filippim, E. S; Rossetto, A. M. (orgs.). *Políticas Públicas, Federalismo e Redes de Articulação para o Desenvolvimento*. Joaçaba: Unoesc/Fapesc, v. 1, p. 61-90.

- Alves, M. A. da S. (2001). *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- ANFAVEA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – Brasil (2014). *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística*.
- Arbix, Glauco (2000). Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro, *Dados [on line]* vol.43 n.1.
- Arbix, Glauco; Zilbovicius, Mauro (1997). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012) – *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro. 2013.
- Côrte, Paulo de Tarso de Oliveira (2010). “A Questão Metropolitana: os Novos Tempos Impõem novos desafios e exigem novas Capacidades para os atores e a nova governança” In III Congresso Consad de Gestão Pública.
- EBC – Empresa Brasileira de Comunicação. Agência Brasil (2015). Notícia publicada em 11 de janeiro de 2015. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-01/para-fds-materia-montadoras-alana-gandra-1>
- Fiori, José Luis (1995). O federalismo diante do desafio da globalização. *Instituto de Medicina Social: Séries Estudos em Saúde Coletiva*, nº 115. Rio de Janeiro, UFRJ.
- Gambi, Thiago F. R. (2009). A federação em conflito: disputas pela indústria automobilística nos anos 90. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada* – Vol. 4 Nº 7 Jul-Dez.
- Haesbaert, Rogério (2007). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 3º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, David (1996).. *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- Harvey, David (2005). “Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio” In Harvey, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- Ignácio, Maristela Leda Landi dos Santos (2005). *O perfil do emprego no setor petroquímico do grande ABC: um estudo sobre os anos 90*. Dissertação de mestrado. USCS.
- Klink, Jeroen Johannes (2001). *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.
- Klink, Jeroen Johannes (2010). Reestruturação, competição e neolocalismo: Um olhar crítico sobre a produção do espaço na grande Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.119, p.17-40, jul./dez.
- Negri, Barjas (1996). *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- Oliveira, Floriano José Godinho de; Thaís de Oliveira Soares (2012). Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, novembro, vol. XVI, nº 418.
- O GLOBO. Incentivos e subsídios a carros somam quase o dobro do investido em transporte coletivo em 2013. Publicada em 02 de novembro de 2014. Disponível em <http://oglobo.globo.com/economia/incentivos-subsidios-carros-somam-quase-dobro-do-investido-em-transporte-coletivo-em-2013-14439996>.
- Ortigoza, Silvia Aparecida Guarnieri (2009). “Desenvolvimento sócio espacial e dinâmica urbana.” In Bizelli, J. L.; Ferreira, D. A. O., *Governança pública e novos arranjos de gestão*. Piracicaba: Jacintho.

Santos, Milton (2009). *A urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 5ª Edição. 2009.

Santos, Milton e Silveira Maria Laura (2001). *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 15ª edição. 2001.

Versano, Ricardo (1997). *A Guerra fiscal do ICMS: Quem ganha em quem perde*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Planejamento e Políticas Públicas Nº 15.

Vieira, Danilo Jorge (2012). *Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil*. 232 f. Tese de Doutorado - Curso de Desenvolvimento Econômico, Departamento de Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

Wolfe, J. (2010). *Autos and progress: the Brazilian search for modernity*. New York: Oxford University Press.