

# GUERRA DE INCENTIVOS E OS INCENTIVOS DA GUERRA: O COMPLEXO INDUSTRIAL DA FORD NA BAHIA\*

JOSÉ RUBENS MONTEIRO TEIXEIRA\*\*

## I Introdução

O objetivo deste texto, em caráter de ensaio, é suscitar reflexões a respeito das relações entre governos e agentes de mercado nos conflitos federativos, especificamente na denominada guerra de incentivos no Brasil. Aborda o debate entre interesses e atuações de grupos e classes sociais, concomitante de políticos e dirigentes públicos, sem ignorar as relações político-institucionais de poder, nos estudos concernentes aos conflitos e às cooperações, às tensões e aos consensos intergovernamentais. São destacadas as alianças e as disputas, políticas e econômicas, que marcaram a guerra de incentivos, no setor automobilístico, na década de 1990, no Brasil; especificamente, a disputa entre os estados da Bahia e do Rio Grande do Sul pela instalação da montadora Ford em seus territórios.

A escolha do referido episódio pode ser justificada, pois esse é considerado o ápice da denominada guerra de incentivos no Brasil, em virtude dos incentivos fiscais, do Governo Federal e do Governo Estadual da Bahia, e os investimentos públicos do Governo Baiano.

A respeito da estrutura do texto, além da introdução, é apresentada, na sequência, uma revisão na literatura no tema federalismo e as relações entre Estado e mercado, sem maiores pretensões de formulações teóricas.

---

\* Este trabalho faz parte de pesquisa desenvolvida no âmbito do Doutorado em Ciências Sociais do PPGCS/UFBa, linha de pesquisa: Democracia, Estado e Contestação Política. Agradeço aos pareceristas da *Revista Brasileira de Administração Política* pelos comentários e críticas à primeira versão deste ensaio.

\*\* Mestre em administração na área de Concentração Políticas e Gestão Públicas pelo PPGA/UFRN. Atualmente é professor efetivo no Departamento de Administração do IfBahia, *campus* de Salvador, e doutorando em Ciências Sociais no PPGCS/UFBa. E-mail jrubensmt@bol.com.br>.

Posteriormente, são discutidos aspectos referentes à guerra de incentivos no Brasil concomitante à polêmica em torno da instalação da Ford na Bahia. Por fim, nas considerações do texto, questões são retomadas e levantadas para futuros estudos que tratam da temática.

## **2. Federalismo, Estado e mercado**

Federalismo, a princípio, pode ser considerado um pacto entre governos nacional e subnacionais para obtenção de unidade nacional. Segundo Elazar (1993, p. 193) “o termo federal é derivado do latim *foedus*, que [. . .] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada” com conexões internas norteadas pela divisão de poder entre os “parceiros”, baseada no reconhecimento mútuo. Em consonância com Elazar, Almeida (2002) explica que o federalismo é um sistema com distribuição de território, de poder e de autoridade entre esferas de governo, definidas e asseguradas por uma constituição escrita. O intuito é evitar a centralização política e financeira em uma única instância governamental, o que poderia deixar lacunas para um governo autoritário e repressivo. No denominado pacto federativo podem coexistir relações de cooperação e de competição entre os entes federativos em suas áreas de competência delineadas juridicamente pela Constituição Federal, que regula e norteia as relações intergovernamentais.

Na perspectiva neoinstitucional, a qual tem predominado nos estudos de federalismo na Ciência Política, federalismo pode ser considerado uma “instituição”, com “suas regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores” (Souza, 2003, p. 346; Souza, 2007, p. 84). Federalismo, assim, seria um pacto entre governos subnacionais e governo nacional, com distribuição de território e de poder entre esses governos, em que as regras, “formais e informais”, importam de forma decisiva e chegam a “modelar” os comportamentos dos atores e, nesse sentido, as decisões e os resultados políticos.

De forma geral, são esses os elementos conceituais do federalismo que têm norteado os estudos na Ciência Política. No Brasil, essa visão alcança relevância, por vezes prescritiva ou explicativa, com sua defesa de que as regras institucionais são os instrumentos principais para obtenção da unidade e da estabilidade nacional, e a diminuição das desigualdades e dos conflitos regionais em torno dos recursos públicos. As regras, ao “modelarem” o comportamento dos atores políticos, principalmente os gestores e

os funcionários públicos, fariam com que esses tivessem uma atuação menos competitiva e mais cooperativa em torno do projeto nacional (Souza, 2003; Arretche, 2000; e Almeida, 2002). Nesse sentido, a condição *sine qua non* para a manutenção e a consolidação do “necessário pacto” na distribuição equitativa de poder no federalismo seria a existência de regras “formais e informais” adequadas que considerem a diversidade dos governos subnacionais, mas, sobretudo, que reduzam ou eliminem os conflitos e as desigualdades regionais, e dessa maneira conduzam à almejada estabilidade política e econômica no federalismo brasileiro.

Não pretendemos debater, embora o tema suscite inquietação, se a afirmação de que as regras “formais e informais” importam nos resultados e nas ações políticas no federalismo, já seria um truísmo ou mesmo uma tautologia. Também não vamos, aqui, pois já fizemos em outro momento, debater criticamente a importância e as lacunas dos estudos neoinstitucionais que tratam dos conflitos federativos no Brasil.<sup>1</sup>

Contudo, no que se refere ao conceito e à compreensão do federalismo num sentido de pacto, com regras que “modelam” o comportamento dos atores, entendemos que certos temas, em grande parte, ignorados pela Ciência Política, podem ser inseridos ou destacados para o debate no caso do federalismo brasileiro.

Primeiro, Schubert alerta (1998, p. 10) que o manejo de modelos com categorias gerais no conceito de federalismo tem contribuído pouco para a compreensão de uma ação concreta e construtiva. O elemento da ação concreta são os conteúdos concretos, não os princípios gerais. Daí, para Schubert, federalismo ser uma realidade concreta que se move sempre em um campo de tensão entre a duração (limitação) espaçotemporal de um determinado território e a possibilidade, necessária em toda a situação, de dispor de certa margem de manobra para a prática social e a política concreta. A flexibilidade resultante dessa relação de tensão é que proporciona ao conceito de federalismo seu enorme atrativo para os processos de estruturação política. O conceito de federalismo, nessa perspectiva, distingue-se do termo latim procedente *foedus* (pacto), pois é caracterizado, simultaneamente, pela tensão política e institucional, natureza concreta de todo sistema federal. Quer dizer, federalismo no sentido de relações tensas

---

<sup>1</sup> J. Rubens M. Teixeira. Ensaio à Crítica à Ciência Política: conflitos federativos e a instalação da unidade da Ford na Bahia. In: XIV Ciso – Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Recife: Fundaj/UFRPE, 2009.

de poder, pois perpassa a atuação de dois ou mais entes governamentais, federal, estadual, e até municipal, a exemplo do Brasil, que atuam em um mesmo território subnacional, particular, mas que faz parte da unidade. Território com suas peculiaridades que fazem com que ele seja diferente dos demais, ao mesmo tempo, a unidade faz-se presente nesse território particular, e, assim, a similaridade, também, é evidenciada entre os diferentes. Por isso, a constante relação tensa entre governos subnacionais e federal.

No decorrer do texto, pretendemos evidenciar a necessidade de se considerar os elementos conceituais destacados por Schubert nos conflitos federativos no Brasil. Especificamente, no que se refere ao episódio da guerra de incentivos entre dois estados da federação, Bahia e Rio Grande do Sul, com a atuação decisiva do Governo Federal, que culminou na instalação da montadora Ford no estado baiano.

O segundo questionamento a respeito dos estudos em Ciência Política, no tema federalismo, perpassa a (não) relação entre o Estado e o mercado. As questões investigadas por esses estudos podem ser consideradas relevantes para o entendimento das relações intergovernamentais, na medida em que evidenciam a influência das regras institucionais nas decisões políticas. Conforme dito anteriormente, os estudos das relações federativas na Ciência Política têm sido, ultimamente, norteados pela denominada vertente neoinstitucional. Para Peres (2008, p. 54), atualmente, a abordagem neoinstitucional alcançou uma hegemonia, no sentido de consenso, na Ciência Política, constatada na defesa e na adoção de seus pressupostos nos encontros e periódicos especializados, em âmbito internacional e nacional. De forma geral, a premissa metodológica neoinstitucional é a de que “as instituições importam decisivamente na produção de resultados políticos”. Estritamente, as instituições políticas, as leis, as regras do “jogo político”, as normas institucionais são consideradas as variáveis “centrais”, “independentes”, por excelência, para explicar os processos de decisões políticas e coletivas. Para o paradigma neoinstitucional,<sup>2</sup> continua Peres, na maior parte dos trabalhos, cultura e estrutura econômica são conside-

---

<sup>2</sup> Mesmo não sendo objeto deste trabalho, o debate histórico e teórico, concernente à teoria neoinstitucional, importa destacar que as três versões de neoinstitucionalismo, o histórico, o da escolha racional e o sociológico, conforme Hall & Taylor, 2003, apesar de suas diferenças, apresentam um núcleo comum, conforme esses autores, ao considerarem o papel desempenhado pelas instituições como central para explicar os resultados e as decisões políticas e sociais. Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n.º 58, 2003.

radas variáveis constantes, estáticas, isoladas, sem mediação, sem influência nas decisões políticas em uma federação, por exemplo.

Esses aspectos, apesar da sua relevância acadêmica e social, não esgotam a compreensão do funcionamento de sistemas federais, porquanto tendem a sobrepôr a dimensão político-institucional ante a dimensão econômica das relações de mercado, ou mesmo ignoram a relação e a influência recíproca e dinâmica entre ambas as dimensões (Teixeira, 2009). Por vezes, ao tentarem criticar ou fugir do chamado economicismo da economia política clássica, ou de alguns estudos marxistas, acabam caindo num politicismo radical. A esfera política, em vez de ser a esfera condicionada pela economia, passa a ser a esfera condicionante, autônoma, ou mesmo determinante em relação às demais esferas, a exemplo da economia, mesmo em um contexto capitalista.

Os estudos que tematizam os conflitos federativos no Brasil, dentro da vertente neoinstitucional, acentuam a autonomia do Estado, do sistema político, perante o mercado, as relações de produção. Caem, assim, na “armadilha” destacada por Poulantzas (1977, pp. 22-3) da sociologia política ‘institucionalista-funcionalista’, que concebe o Estado no sentido de sujeito, autônomo, independente, com vontade própria. Relaciona essa autonomia ao próprio poder que o Estado, supostamente, detém e aos portadores desse poder e da racionalidade estatal: notadamente, burocracia e elites políticas. Essa tendência caracteriza-se por dotar as instituições-aparelhos (podemos acrescentar as regras, as normas institucionais) do Estado, de poder próprio, quando, na verdade, os aparelhos e as instituições, as regras de Estado não possuem poder, já que só se pode entender por poder de Estado o poder de certas classes sociais ou frações, a cujos interesses são expressos no Estado.

Nessa perspectiva, o Estado compreende a expressão, a relação de forças entre classes e frações de classes de modo específico nos aparelhos, instituições do Estado. Dentro do Estado podem existir fissuras, divisões, conflitos (assim como consensos e cooperações), e não um bloco monolítico a favor, apenas, de uma classe ou fração de classe, embora constitua em geral a representação privilegiada de determinado grupo ou classe no poder. O Estado não seria uma coisa-instrumento, total e, necessariamente, manipulado por uma única fração de classe, sem nenhuma autonomia ante a economia. Ao mesmo tempo, não seria um ator neutro, isolado, independente das relações de produção. Estado a partir de relações de luta

e de dominação entre grupos e classes sociais, em que a classe dominante exerce maior nível de influência nos centros institucionais fundamentais do Estado, o que garante e reproduz, assim, a sua hegemonia política e econômica ante as demais classes ou grupos sociais.

Ridenti (2001, p. 31) aprofunda a argumentação ao considerar que a dimensão política e a dimensão econômica são “inextricavelmente imbricadas de uma realidade societária total, que não pode ser definida como política ou econômica”. Na sociedade, existe uma interpenetração entre o “político”, instituições políticas, governos, e o “econômico”, as relações de produção, que, apesar da determinação central da esfera produtiva, compreendem de forma interdependente a produção, a distribuição, a circulação e o consumo de mercadorias.

Não caberia, assim, pensar a economia isolada da política, nem a política autônoma à economia, pois, apesar das especificidades de cada dimensão, a compreensão da totalidade não permite a fragmentação de fatores, sejam eles políticos, econômicos, jurídicos, sociais ou culturais. Quer dizer, acentua Harvey (2005, p. 34), no capitalismo atual, a lógica entre Estado e empresas capitalistas pode ser de cooperação, unilateralidade, mas também pode ser problemática e conflituosa. Daí, Harvey defender que, em análises concretas, existe a dificuldade, embora necessária, de manter a dialética e o movimento simultâneo, sem cair no modo de argumentar puramente político ou predominantemente econômico, “economicista”.

Dessa maneira, mesmo não sendo pretensão de nosso texto conceituar o Estado na sociedade capitalista, adotaremos a perspectiva que entende o Estado como expressão de relações sociais contraditórias, com a mediação dinâmica entre política e economia, com situações que podem ser cooperativas ou tensas entre governos e empresas capitalistas, com interesses consensuais ou conflituosos entre políticos e frações de classes sociais. A pretensão é evidenciar que, no caso da guerra de incentivos que teve como resultado a ida da montadora Ford para a Bahia, existiu uma mediação entre elementos políticos, regras institucionais e interesses de grupos políticos locais, e variáveis econômicas, a exemplo dos interesses da montadora e de outras empresas beneficiadas no processo. Também permeiam o debate as condições estruturais nas relações de produção e as mudanças no papel do Estado no capitalismo atual. A mediação dessas variáveis é considerada fundamental para o debate a respeito da guerra de incentivos, na década de 1990, no Brasil.

### **3. Guerra de incentivos e os incentivos da guerra**

Conhecido como “guerra fiscal”, esse tema aqui é analisado, sob a insígnia de “guerra de incentivos”, para referir-se, de forma geral, à disputa entre governos para manter e/ou atrair investimentos privados em seus territórios. O uso de tal denominação justifica-se, pois, além da isenção, diminuição ou postergação de tributos federais, estaduais ou municipais, pode compreender, também, financiamento público para capital de giro, investimentos públicos em terraplanagem, vias de acesso, terminais portuários, ferroviários e rodoviários, para ingresso de insumos ou escoamento da produção, além de comunicação e cursos de capacitação para mão de obra potencialmente qualificada para trabalhar nas empresas. Para Alves (2001, p. 30), é todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção de “entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial”, sendo o instrumento tributário o principal mecanismo de atração. Dessa maneira, o prisma fiscal, embora seja o principal incentivo, é um dos componentes da denominada “guerra de incentivos”, que ganha maior proporção política durante a década de 1990 por envolver disputas políticas e econômicas entre importantes estados da federação.

A competição entre governos numa federação é considerada, por especialistas no tema, característica marcante do federalismo. Na literatura, encontrar o equilíbrio entre cooperação e competição no federalismo parece ser o desafio constante das federações modernas. Abrucio (2005, p. 44) considera necessário articular um equilíbrio entre mecanismos de cooperação e de competição, ao destacar que o federalismo é “intrinsecamente conflitivo”. Na visão do autor, a competição é benéfica ao sistema federativo, por exemplo, para evitar paternalismo e parasitismo, e favorecer práticas inovadoras, com o melhor desempenho das gestões públicas subnacionais. A avaliação comparativa dos eleitores, a respeito do desempenho de outros governos, poderia conduzir, nessa visão, a um maior nível de pressão pela criação ou aperfeiçoamento de serviços públicos regionais ou locais, como forma de avaliar e controlar os gestores públicos. Para tanto, é necessária a devida coordenação do Governo Federal para evitar comportamentos predatórios, a exemplo da guerra de incentivos, via exagerada e prejudicial à competição entre os governos subnacionais.

Embora Abrucio pareça confundir avaliação comparativa com competição, chama atenção sua defesa pela existência e necessidade da

competição, do conflito “regulado” entre entes públicos. Estes competiriam entre si, assim como no mercado, para receber a aprovação dos seus eleitores regionais ou locais, paradoxalmente, em prol do benefício coletivo.

É importante ressaltar que não só Abrucio defende a ideia da competição. Para Elazar (1993, p. 193), “todo sistema federal para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes”. A cooperação e a competição, nesse sentido, devem existir para o melhor desempenho dos entes federados, desde que reguladas por mecanismos institucionais.

Contudo, nem Elazar e nem Abrucio desenvolvem, definem, delineiam o que seria “o equilíbrio adequado” entre cooperação e competição numa federação. Possivelmente, por considerarem que vai depender de cada contexto histórico, cultural, político, econômico, jurídico. Na verdade, o próprio Abrucio (2005) alerta pelos riscos de competições desmedidas, a exemplo da guerra de incentivos que marcou as relações federativas no Brasil, durante a década de 1990.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os conflitos nas relações intergovernamentais passam a ser mais enfáticos, constantes e explícitos. Os embates ficam mais evidenciados pela denominada competição horizontal, que teve como característica marcante as disputas entre os estados com vistas a manter ou atrair investimentos privados: a denominada “guerra de incentivos”. Um “leilão” atrativo em que o estado que oferecer mais isenções fiscais e/ou investimentos públicos vence a disputa contra seu “concorrente”, outro estado da federação, tendo como “prêmio” o ingresso ou a manutenção de grandes empresas privadas em seus domínios territoriais.

Apesar do sentido democrático da Constituição de 1988, com o retorno das eleições diretas nos três níveis de governo, Dulci (2002, p. 96) alerta que a mesma criou certa “anomia” no sistema tributário brasileiro. A Carta Magna atribuiu a cada estado a prerrogativa de definir as alíquotas de ICMS,<sup>3</sup> imposto que constitui a base da arrecadação estadual. Assim, a “guerra de incentivos” passou a possuir seu “alicerce jurídico” que estimulou a competição predatória entre os estados para atrair e/ou manter investimentos privados.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

<sup>4</sup> A alínea g do inciso XII do artigo 155 da Constituição de 1988 atribui à lei complementar competência para “regular a forma como, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (BNDES,

Consoante, de alguma maneira, com a perspectiva neoinstitucional, Abrucio (2005) argumenta que a competição e os conflitos no federalismo nacional, a partir da década de 1990, foram aprofundados pela falta de coordenação do Governo Federal no processo de desenvolvimento regional. Para o autor, as políticas macroeconômicas do Governo Federal de elevação das taxas de juros e de centralização das receitas no âmbito da União provocaram uma séria crise financeira nos estados. Com isso, o caráter estadualista no federalismo brasileiro, no sentido de maior poder políticoeconômico dos governadores na Federação (Abrucio, 1998), entra em crise. Por outro lado, é intensificado o caráter predatório e competitivo entre governos estaduais, sobretudo, na segunda metade da década de 1990, para atrair montadoras do setor automotivo para seus territórios. Os estados reagiram aos impactos das medidas econômicas do Governo Federal, com mecanismos de fomento em suas economias, com vistas a manter e/ou atrair investimentos privados. Para Abrucio (2005), esse caráter predatório foi impulsionado, assim, pela falta de coordenação do Governo Federal nas relações intergovernamentais, em não atuar para coibir ou evitar comportamentos predatórios entre governos subnacionais, a exemplo da guerra de incentivos no setor automotivo. A ausência ou a não efetividade de mecanismos institucionais do Governo Federal em promover políticas de desenvolvimento regional foram os aspectos centrais para alterar certa estabilidade na federação e provocar a guerra de incentivos.

Essa tendência neoinstitucional, na literatura nacional, em Ciência Política, de separar, de isolar a política das estruturas econômicas, tema a ser mais desenvolvido no decorrer do texto, coaduna com a literatura anglo-saxã no tema. Em 2000, por exemplo, segundo Feres Jr. (2000), nos mais de mil artigos da Associação Americana de Ciência Política (Apsa) pesquisados, apenas, em dois resumos, a palavra *corporation* foi encontrada, e, apenas, 3,6% dos trabalhos abordavam, de forma central ou marginal, o poder do capital. Quer dizer, acentua Feres Jr., num mundo atual em que “o capital tem um poder político imenso”, seja nos EUA, seja no Brasil,

---

2000, p.1). A lei complementar nº 24, de 1975, recepcionada pela atual Constituição, veda a concessão de incentivos relacionados ao ICMS, exceto em situações previstas em convênios celebrados no âmbito do CONFAZ (Conselho Nacional de Fazenda), cuja aprovação depende de decisão unânime dos estados. Em descumprimento à jurisdição, governos estaduais concederam, à revelia do CONFAZ, incentivos disfarçados na forma de empréstimos subsidiados, competindo entre si para abrigar novos empreendimentos ou manter os existentes, com vistas a evitar que se desloquem para outros estados.

seria de se esperar que esse poder fosse tema mais debatido nos estudos de Ciência Política. Todavia, não é isso que fica evidenciado. É como se o poder do “capital”, nas relações políticas, fosse considerado um tema tabu dentro da Ciência Política.

A partir dessa reflexão crítica, também é importante destacar que a guerra de incentivos no setor automotivo no Brasil faz parte do processo de mudanças nas funções do Estado-Nação e nas relações de produção em âmbito mundial.

Estados Nacionais de economias centrais, a partir da década de 1970, passaram a adotar políticas macroeconômicas, de cunho monetarista, com menor nível de intervenção na economia, com redução da oferta de serviços públicos, tendo como base o denominado neoliberalismo.<sup>5</sup> Na visão neoliberal, as medidas intervencionistas dos Estados Nacionais provocaram sobrecarga de demandas sociais, pois destruíram “a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a vitalidade de todos” (Anderson, 1995, p. 10). A concorrência, o mercado mais livre, a competição, a desregulamentação, a flexibilidade, a “liberdade” deveriam ser estimuladas e adotadas para o bem-estar coletivo.

Em outras palavras, é defendida:

a retirada do Estado como agente econômico, dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento de direitos históricos dos trabalhadores; estes são os componentes regressivos das posições neoliberais no campo social, que alguns se atrevem a propugnar como traços de pós-modernidade (Montes, 1996, p. 38, apud Behring, 2003, p. 58).

---

<sup>5</sup> Conforme Anderson (1995), o neoliberalismo surge após a Segunda Guerra Mundial como uma reação teórica e prática ao Estado intervencionista e de bem-estar social. O Estado intervencionista, que tem seu auge, principalmente na Europa Ocidental, nas décadas de 1950 e 1960, é caracterizado na esfera social, pela garantia de serviços públicos, articulada aos direitos sociais, como saúde, educação, habitação, previdência social, seguro-desemprego, o que tendia a alcançar certa distribuição de renda. Na economia, pela promoção de uma política expansiva, com atuação do governo na viabilização da infraestrutura e em setores considerados estratégicos, como energia, telecomunicações. A intervenção estatal na economia era norteadas por elevada “produtividade e rentabilidade do capital” que serviram de apoio para o avanço do emprego e do consumo (Behring, 2003, p. 58).

O pensamento neoliberal comporta orientações e condições que precisam ser combinadas para a inserção de um país na dinâmica produtiva do capitalismo contemporâneo, em sua busca intrínseca por maior acumulação, reprodução e rentabilidade do capital. No processo mundial de reestruturação produtiva, baseada na flexibilidade na produção e necessidade de vantagem competitiva, a atração de investimos estrangeiros privados pode ser considerada estratégia essencial para a inserção de um país, ou de uma região, no capitalismo contemporâneo, conforme a vertente neoliberal, acentua Behring (2003).

Para a autora, com essas novas condições, uma das funções econômicas dos Estados Nacionais não mais seria a de desenvolver políticas industriais intervencionistas<sup>6</sup> e sim a de atrair investimentos estrangeiros para seus territórios. O intuito é assegurar as novas condições gerais de produção entre o Estado e os grupos econômicos mundiais, com o Estado ocupando posição, cada vez mais, subordinada. O Estado, nessa visão, teria as funções de: custear áreas de infraestrutura, em que as empresas privadas não têm interesse em atuar; garantir escoamento da produção; institucionalizar processos de liberalização, de desregulamentação financeira, produtiva e trabalhista, em nome da competitividade; além de aplicar incentivos fiscais atrativos ao capital estrangeiro. Nesse contexto, papel importante têm os governos subnacionais, a exemplo dos estados, que devem ser convertidos em “pontos de apoio das empresas” (Behring, 2003, p. 59).

Franco (2009) complementa Behring, com base em Veltz, Harvey e Markusen, para argumentar o papel essencial que o território passa a ter nas condições atuais do capitalismo, em que a economia mundial, relações de produção avançadas, passa a ter presença imediata na economia local, que, por vezes, não tem tradição em certos segmentos industriais. A criação de condomínios industriais, a exemplo do Complexo Industrial Ford Nordeste (CIFN) na Bahia, passa a ser uma estratégia de montadoras para a redução dos custos de comunicação e de transporte, a partir da articulação com os governos subnacionais. A competitividade, a expansão de mercado, a

---

<sup>6</sup> Merece destacar que a guerra de incentivos também foi impulsionada nesse contexto com outra medida macroeconômica de orientação liberal do Governo Federal. Desde o início da década de 1990, o governo federal tem praticamente abandonado as políticas e os instrumentos de coordenação de desenvolvimento inter-regional, em que cabia ao governo central um papel diretivo sobre a economia. Essa política que alcançou seu ápice na década de 1970, durante o governo militar, conforme Dulci (2002), considerava necessária a desconcentração industrial no Brasil para inibir as tensões entre os governos subnacionais e para impulsionar o desenvolvimento econômico no País.

diferenciação, a necessidade e a exigência de inovação e de vantagem competitiva permeiam as estratégias das empresas ao adotarem essa mobilidade geográfica.

Dessa maneira é construído um consenso hegemônico,<sup>7</sup> político e ideológico, a respeito da forma determinada de atuação dos governos subnacionais na perspectiva de inserção de seus territórios na economia mundial. A disputa, a competição entre governos nas economias periféricas para atrair e manter grandes empresas multinacionais seria a aparência, o particular, da presença do todo consensual e hegemônico. Assim, a expansão territorial para a denominada periferia, a exemplo da América Latina, é a estratégia para a circulação e reprodução do capital, com a necessária articulação e atuação de acordos governamentais.

Nessa perspectiva, a mudança do cenário internacional influenciou a abertura comercial e financeira, e conseqüentemente a guerra de incentivos. Enquanto a década de 1980 foi marcada pela escassez de recursos financeiros e pela transferência de recursos dos denominados “países periféricos ou emergentes” para os “centrais”. Já durante a década de 1990, embora continue a existir o fluxo de recursos para os países centrais para pagamentos de dívidas ou distribuição de dividendos, também é possível evidenciar o aumento dos investimentos estrangeiros diretos para economias emergentes. Na América Latina, por exemplo, os investimentos estrangeiros passaram de US\$ 10 bilhões, em 1990, para US\$ 68 bilhões em 1997. Somente no Brasil, também em virtude das privatizações, os investimentos estrangeiros líquidos somaram, em 1999, US\$ 30 bilhões, e, em 2000, US\$ 32,8 bilhões (Pereira, 2003).

No caso do setor automotivo, estagnado no decorrer da década de 1980, sobretudo a indústria norte-americana, entra em fase de renovação no Brasil. Conforme Dulci (2002), nos anos de 1990, novas montadoras dirigiram suas atenções para o País, e as já instaladas fizeram planos de expansão para enfrentar a concorrência. Para absorver esses investimentos, os governos estaduais criaram mecanismos tributários para atrair esses investimentos que, a princípio, deveriam ser aplicados no estado de São Paulo por razões de mercado.

---

<sup>7</sup> Consenso hegemônico, na perspectiva *gramsciana*, no sentido de que determinadas ideias, valores, são defendidos por determinada fração ou classe social e passam a ser adotados, legitimados, em geral, nas negociações e debates políticos, em que não há o uso da força imediata, embora essa possa ser utilizada, se necessário, contra adversários mais radicais.

Os investimentos das empresas automotivas foram acentuados nesse período para implantação das novas unidades. Segundo Arbix (2002), somente as montadoras aplicaram cerca de US\$ 17 bilhões, entre 1995 e 2000. O resultado foi o aumento da capacidade instalada em 25% e a alteração espacial e qualitativa na produção de autoveículos com a criação de novos polos produtivos, a partir da instalação de modernos equipamentos tecnológicos. Diferente das décadas de 1950/60, a maioria das fábricas não foi construída na região metropolitana de São Paulo, principal e tradicional centro industrial do país.<sup>8</sup>

Esses investimentos foram atraídos para o Brasil em virtude do Novo Regime Automotivo (NRA), editado em 1995. De acordo com Arbix (2002), as montadoras foram as grandes beneficiadas com o protecionismo do Governo Federal, pois o NRA estabeleceu alíquotas de importação 50% menor para veículos completos e alíquota zero para máquinas e equipamentos. O Novo Regime não trouxe maiores considerações a respeito das condições de trabalho no setor, mas obteve êxito em seu objetivo de atrair e ampliar novas unidades das montadoras de automóveis no país.<sup>9</sup>

Argumentamos que, embora ignoradas ou minimizadas por parte da literatura em Ciência Política que trata dos conflitos federativos, as relações entre gestores públicos, políticos e agentes de mercado tiveram papel central no embate que envolveu os governos estaduais da Bahia e do Rio Grande do Sul para instalação da fábrica da Ford. Segundo Arbix (2002), as primeiras decisões das montadoras de reinserção no Brasil foram tomadas antes da deflagração da guerra de incentivos. Ao procurarem a oferta mais vantajosa, a região mais “acolhedora”, o território mais atraente, conforme seus interesses financeiros, técnicos, econômicos e corporativos, as montadoras passaram a receber ofertas para melhor alocação de seus investimentos. Não por acaso, acentua Arbix, sindicatos, universidades, população em geral, são mantidos de forma deliberada a uma

---

<sup>8</sup> Por exemplo, no ano de 1999, a Mercedes Benz instalou sua fábrica em Minas Gerais, e Renault e Audi no Paraná (Arbix, 2002).

<sup>9</sup> Além do NRA, outro motivo para o aumento dos investimentos das montadoras no país foi o potencial crescimento do mercado interno. De 1993 a 1997, a produção de veículos apresentou o maior crescimento relativo no mundo. Passou de 1.070 mil em 1992, para 2.070 mil em 1997. No mesmo período, o mercado interno saltou de 760 mil para 1.840 mil autoveículos. Além disso, existiam perspectivas otimistas para o mercado interno diferente de outros países. No Brasil, em 1996, a relação habitante por veículo era de 9,6 ao passo que na Argentina era de 5,8 (Arbix, 2002).

prudente distância das negociações, entre governos e empresas multinacionais.<sup>10</sup>

Os fatores político-constitucionais, as medidas macroeconômicas, o Novo Regime Automotivo foram importantes, mas não determinantes para a decisão das montadoras de investir no País e, por conseguinte, o recebimento de propostas concorrenciais entre os governos dos estados. Como pontua Dulci (2002, p. 97), as montadoras investiriam no país “*de qualquer maneira*” (grifo nosso) por razões de mercado. A princípio, no estado de São Paulo, região central economicamente. Entretanto, para alterar a ida dessas montadoras para São Paulo, a opção de estados, a exemplo da Bahia,<sup>11</sup> foi o leilão atraente de incentivos para cobrir com vantagens financeiras os custos de alocação da montadora em um território que a montadora não escolheria por sua lógica estratégica de mercado.

#### 4. A Ford na Bahia

Inaugurado em outubro de 2001, o Complexo Industrial Ford Nordeste (CIFN) reúne sob o mesmo teto a Ford e 27 parceiros, que fornecem sistemas para os veículos diretamente na linha de montagem. A unidade conta com um modelo de produção inovador, chamado montagem modular sequenciada. Seu principal diferencial é a participação de fornecedores diretamente na linha de montagem e no processo de produção e não apenas no fornecimento dos componentes do veículo, compartilhando das instalações e das responsabilidades.<sup>12</sup>

Na Bahia, com a vinda da Ford, primeira fábrica de automóveis do Nordeste, as metas iniciais de geração de empregos diretos foram ultrapassadas. Mesmo sendo considerada a fábrica da Ford “mais moderna” no mundo, a alta tecnologia e a automação não impediram a geração de empregos. Quando foi implantado, existia a previsão de que o Complexo

---

<sup>10</sup> Uma distância que não impediu, por exemplo, o sindicato dos metalúrgicos do ABC de protestarem contra a Ford na Bahia. O receio de perda de seus empregos com a possibilidade da montadora fechar suas fábricas no estado paulista.

<sup>11</sup> No contexto da guerra de incentivos, está a desigualdade regional e a limitação dos estados para promover políticas de desenvolvimento. Em vista disso, pode ser oportuno para o estado, de forma isolada, atrair investimentos privados, principalmente se são pequenas suas chances de atração sem os incentivos, menciona Dulci (2002). O objetivo é a geração de novos empregos, o aumento da renda e do consumo, a diversificação e a modernização da produção local, a vinda de novas indústrias fornecedoras, para tentar expandir o nível de emprego, renda e consumo da região.

<sup>12</sup> Fábricas no Brasil. Camaçari. Disponível em <<http://www.ford.com.br>>; acesso em 22 de setembro de 2010.

geraria 5.000 empregos diretos, até 2005. Em julho de 2004, a Ford e seus “parceiros” atingiram 5.300 empregos diretos;<sup>13</sup> ainda em 2004, com a inserção do terceiro turno na produção, o Complexo atinge 8,5 mil empregos no ano de 2006 (Franco, 2009).

Além da geração de empregos, outro aspecto econômico foi modificado na região com a ida da Ford para a Bahia. Dulci (2002, p. 101) acrescenta a revitalização do “decadente parque metalúrgico baiano”, formado no decorrer das décadas de 1970 e 1980, por grandes projetos dos setores petroquímico e petrolífero. A concretização do CIFN alterou, para o autor, a matriz produtiva da região ao incorporar novas tecnologias e novos produtos à produção industrial baiana.

Mencionou-se, no início deste trabalho, que os conflitos federativos e sua relação com os interesses econômicos, como a guerra de incentivos, é tema marcado por polêmicas. Apesar da geração de empregos e da revitalização do parque industrial da Bahia, pontuados por Dulci, cabe considerar os interesses políticos e estratégicos envolvidos e os benefícios gerados para a Ford com a nova fábrica, os quais nortearam a mais famosa guerra de incentivos entre dois estados da federação brasileira.

A Ford Motor Company tinha um acordo com o Governo do estado do Rio Grande do Sul para instalação de uma unidade de produção no município de Guaíba, região metropolitana de Porto Alegre. A montadora norte-americana investiria entre US\$ 500 milhões a US\$ 1 bilhão, e o Governo Gaúcho arcaria, aproximadamente, com US\$ 271,2 milhões em infraestrutura e financiamento de capital de giro, além de isenções fiscais estaduais e municipais (Arbix, 2002).

Acontece que, em 1999, é empossado no estado um governo de oposição ao anterior e também ao Governo Federal. Olívio Dutra, o novo governador,<sup>14</sup> decide rever os termos do protocolo com a Ford por considerá-los deletérios aos cofres do estado, a ponto de interromper o pagamento de cotas acordadas com a empresa, sob a explicitação da difícil situação financeira do estado gaúcho. O desfecho desse embate foi a ruptura do acordo com o Governo do Rio Grande do Sul e a transferência da Ford para a Bahia.

Na verdade, mesmo antes que o impasse, entre Ford e o novo Gover-

---

<sup>13</sup> *Bahia Invest*, 2004, p. 21.

<sup>14</sup> Olívio Dutra (1999-2002) do Partido dos Trabalhadores, que venceu, nas eleições estaduais de 1998, Antônio Brito, do PMDB (1995-1998), que tentava a reeleição, aliado do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, FHC (1995-2002) do PSDB.

no Gaúcho, fosse desfeito, o Governo da Bahia,<sup>15</sup> aliado político na época do Governo Federal e do mesmo partido do então presidente do Senado, o ex-senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), iniciou intensa ofensiva para atrair a montadora, o que incluiu anúncios em jornais “afirmando que a Bahia saberia honrar seus compromissos” (Arbix, 2002, p. 119). Essa ofensiva do Governo da Bahia denota o alinhamento entre política institucional e administração estadual para atendimento de interesses do mercado, marca característica do grupo político comandado por ACM, conforme Dantas Neto (2006). O fomento e a interação com atividades econômicas, sobretudo a indústria, sob o discurso de “moderno”, foram instrumentos utilizados pelo grupo na tentativa de alinhar, inserir e conectar a Bahia à dinâmica do capitalismo nacional e internacional. Para tanto, o Governo Baiano ofereceu a montadora isenções fiscais estaduais e municipais por dez anos, financiamento de capital de giro, um terminal portuário exclusivo, terraplanagem, melhorias viárias, cursos de capacitação para mão de obra (Ribeiro, 1999; Bahia, 2003; Arbix, 2002; CAR, 2000).

Além desses incentivos, cabe destacar a participação do Governo Federal na disputa, que, após algumas divergências internas com a equipe econômica e com o governador de São Paulo, Mário Covas, aliado e do mesmo partido do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, FHC (1995-2002), encontrou uma maneira de interferir no embate em prol do Governo da Bahia. Para Dantas Neto (2006), a aliança ACM e FHC representou a afirmação em âmbito estadual do grupo do senador, concomitante ao novo papel do governo e da elite estadual em apoiar o Governo Federal nas reformas orientadas para maior atuação do mercado, a exemplo da liberalização e abertura econômica e financeira, o consenso político e ideológico já mencionado anteriormente.

A saída eleita pelo Governo Federal foi reabrir o Novo Regime Automotivo Especial para Nordeste, Norte e Centro-Oeste,<sup>16</sup> encerrado em 1998,

---

<sup>15</sup> Nesse período o governador da Bahia era César Borges, na época do PFL (1999-2002), “apadrinhado” político do então senador Antônio Carlos Magalhães. No período de 1991-1994, o próprio senador foi governador da Bahia. Depois, entre 1994-1998 e, posteriormente, 2002-2006, o governador da Bahia foi Paulo Souto, também aliado do senador, e do PFL, atual Democratas. Ou seja, por dezesseis anos consecutivos (1991-2006), por quatro gestões consecutivas, a Bahia foi governada pelo grupo do senador ACM. Já nas eleições de 2006, o candidato Jacques Wagner, do Partido dos Trabalhadores, PT, vence as eleições, em primeiro turno, derrotando o governador Paulo Souto, que buscava a reeleição.

<sup>16</sup> Lei Federal 9.826 de 23 de agosto de 1999, antiga Medida Provisória n.º 1.916, de 29 de julho de 1999, outrossim, denominada de “Lei Ford”, no Senado Federal. Disponível: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/odias/Trabalho/Pareceres/Pareceres/Parecer1999/parpls477.htm>>.

por mais um ano, para atender, especificamente, à situação da Ford. Originalmente, esse Novo Regime previa isenções federais em torno de R\$ 700 milhões, mas esse valor foi reduzido, no caso da Ford, para R\$ 180 milhões anuais até 2010. Esse valor foi considerado suficiente para compensar o custo adicional da montadora em produzir veículos na Bahia e não no Centro-Sul (Dulci, 2002; Arbix, 2002). A denominada guerra de incentivos, assim, é de alguma forma incentivada e reforçada pelo consenso criado em torno do papel dos governos subnacionais nas relações com o mercado, no sentido de que territórios “periféricos” precisam atrair e conquistar o “capital” para se inserir na dinâmica mundial modernizante. A guerra seria um dos elementos, particular, específico da realidade, presentes em um consenso mais amplo e articulado.

Importa destacar que o entendimento em torno da referida Medida Provisória, conforme a direção da Ford, foi alcançado “depois de sucessivas conversações com os técnicos do Governo (Federal)”, enquanto “as autoridades do Ministério da Fazenda conversavam com os representantes do governo da Bahia” (Franco, 2008, p. 157). Em outras palavras, antes de ir ao Congresso, o NRA já tinha sido aprovado, já tinha chegado a um consenso, um acordo entre técnicos e dirigentes dos governos e dirigentes da montadora. As regras vigentes influenciaram as relações entre representantes públicos e da montadora, ao mesmo tempo essas relações construíram novas regras. Não existiu, assim, uma mediação unilateral e “abstrata”, como defendem estudos neoinstitucionalistas, de que as regras e as instituições “modelam” o comportamento dos dirigentes públicos e do empresariado. Na verdade, foi a partir das regras existentes, expressões de relações sociais, que instituições e regras foram sendo (re) construídas pela dinâmica entre Estado e mercado.

É oportuno e necessário, neste debate, não ignorar a relação entre a atuação da burocracia estatal, técnicos do Governo Federal e do Governo Baiano, e as ações e os resultados políticos e econômicos. Milliband (1973) destaca que, o corpo administrativo, burocrático, tem assumido, cada vez mais, relevância nas decisões e ações políticas. Mesmo com alguns desses funcionários desejando esquivar-se da política, *lato sensu*, é fato que suas ideias, propostas, decisões, formas de negociação, atores que se relacionam, não são imunes à política e à ideologia. A separação absoluta entre administração e política representa muito mais uma “ficção jurídica”, afinal as concepções e as implementações, e, até as avaliações de políticas

públicas, são marcadas por conteúdo político e ideológico.

Nesse sentido, não foram, com todas as deficiências e limitações, os representantes públicos, os congressistas, que conceberam a MP da Ford. Antes, ela foi debatida pelos técnicos e dirigentes, com seus cálculos de custo e de benefício para a montadora e para os governos, no que se refere a arrecadação, para, só depois, ser, praticamente, “imposta” aos congressistas com espaço apenas para debater e aprovar, mas não alterar. A tecnocracia pode atuar no discurso e na ação para defender os interesses públicos, nacionais, regionais, a exemplo, da geração de empregos e do desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, seus discursos e ações não são neutros, “abstratos” e nem apenas técnicos. Em termos concretos e reais, suas atuações coadunam com a legitimação e o reforço do consenso político-ideológico dominante, em que a guerra de incentivos passa ser a saída encontrada para a inserção do território na dinâmica das relações de produção mundial.

A guerra de incentivos, no caso da Ford, envolveu, assim, disputas e conflitos federativos entre governos estaduais, congressistas e Governo Federal no intuito de fomentar atrativos para que a montadora se instalasse no Nordeste, uma região menos desenvolvida economicamente em relação às regiões Sul e Sudeste. Ao mesmo tempo, envolveu um consenso político criado para que a Ford fosse para Bahia, entre setores políticos e administrativos do Governo Federal, do Governo da Bahia e da prefeitura de Camaçari, congressistas, além de governadores do Nordeste que defenderam o Governo Baiano, alimentando a velha rixa contra o Sul e o Sudeste. Quer dizer, as tensões inerentes ao federalismo, mencionadas por Schubert, no episódio em torno da atração da Ford para a Bahia, evidenciaram disputas, conflitos federativos, ao mesmo tempo, cooperação entre entes federativos. Cooperação e conflito podem existir, assim, de forma conjunta e tensa, a exemplo da Ford, em que houve conflito entre os estados do Rio Grande do Sul e da Bahia, mas também cooperação e apoio, sem ignorar as tensões, entre Governo Federal, governantes do Nordeste, com o Governo Estadual da Bahia e a prefeitura de Camaçari. Na verdade, nos três níveis da federação, ocorreu essa disputa e cooperação, esse arranjo competitivo e de consenso político-ideológico que culminaram com a vinda da Ford. Conflito e cooperação caminharam juntos, de forma tensa, como suas particularidades e determinações que fazem parte de uma mesma totalidade, o federalismo brasileiro. Ao mesmo tempo, a guerra e a coopera-

ção de incentivos são e foram expressões imediatas e concretas do consenso político-ideológico em torno da forma de atuação de governos subnacionais para atrair e manter grandes empresas capitalistas em seus territórios.

O episódio evidencia que, apesar do consenso na relação Estado e mercado, em geral, a favor da reprodução e da circulação do capital, os governos e os políticos não são autômatos aos interesses do “capital”, e que essas relações podem ser tensas, como alertam Poulantzas e Harvey. A relação entre Ford e o Governo Gaúcho pode ser considerada para evidenciar essa afirmação. Contudo, a mesma pode ter sido tensa, mas disso não se pode concluir que foi o Governo Gaúcho que rompeu de forma unilateral com a Ford. Na verdade, em um dos telefonemas à Ford, o chefe de gabinete do governador gaúcho foi informado por um diretor da empresa que o presidente da Ford no Brasil estava ocupado e não poderia atender Olívio. Em entrevista, Olívio Dutra disse que seus assessores “vararam a noite (de anteontem) e a manhã (de ontem) tentando contato com a Ford”, mas não lograram êxito.<sup>17</sup> Ou seja, apesar da autonomia do Governo do Rio Grande do Sul em (re)considerar a proposta para atrair a Ford, a decisão para a alocação dos investimentos perpassa antes a decisão da montadora, a qual é mediada a partir das condições políticas e econômicas consideradas mais adequadas aos seus interesses. Em outras palavras, mesmo governantes pertencentes a partidos políticos adversários nacional e regionalmente, no caso Bahia e Rio Grande do Sul,<sup>18</sup> respectivamente, PFL (atual Democratas) e PT, a estratégia do pacote de incentivos para atrair a montadora para seus respectivos territórios apresentaram mais semelhanças que diferenças. Esses elementos, dessa maneira, reforçam nosso argumento referente ao consenso construído e defendido em relação à forma de articulação entre governos subnacionais e empresas multinacionais no capitalismo atual.

---

<sup>17</sup> Olívio declarou que a proposta do governo é um “enorme favorecimento” à companhia. A proposta inclui empréstimo de R\$ 70 milhões, execução de obras de infraestrutura no valor de R\$ 84 milhões e manutenção dos incentivos fiscais, calculados em R\$ 3 bilhões. Olívio tenta, porém não consegue retomar negociação com a Ford. *Folha de S.Paulo* de 1.º-5-1999.

<sup>18</sup> Outro fato que reforça nosso argumento foi a visita, em 20 de novembro de 2009, do presidente Luís Inácio Lula da Silva, à Ford de Camaçari, para junto com o atual governador da Bahia, J. Wagner, ambos do PT, anunciarem a ampliação da fábrica da Ford em Camaçari, com aumento de sua capacidade produtiva de 2.500 para 3.000 veículos ano, e a geração de mais de 1.000 empregos diretos. Disponível em <<http://www.ford.com.br>>; acesso em 27 de setembro de 2010. Pelo visto, mesmo com a mudança de governantes e partidos no estado da Bahia, com a chegada ao poder de grupos que até criticaram a vinda da Ford para a Bahia, em 1999, para a Ford a “parceria estratégica” permanece harmônica.

Nesse contexto de conflito e de consenso na federação brasileira, é importante destacar os benefícios gerados com a disputa consensual de incentivos para a montadora. Na visão dos executivos brasileiros da Ford, o CIFN foi a saída estratégica para os interesses econômicos da montadora. O Complexo transformou-se na fábrica que “salvou” a empresa no Brasil. Em 2001, o balanço da Ford na região encontrava-se deficitário. Já nos primeiros nove meses de 2005, a situação foi diferente. O faturamento alcançou US\$ 3 bilhões e o lucro acumulado chegou a US\$ 261 milhões. Segundo Antônio Maciel Neto, então presidente da Ford para a América do Sul, no ano de 2005, a montadora contabilizou “21 meses consecutivos de resultados positivos”. Junto com os quase dois anos de resultados positivos, a participação de mercado da companhia que chegou ao “fundo do poço”, em agosto de 2001, dois meses antes da inauguração da fábrica, com 6,6% nas vendas nacionais, aumentou quase 100%, em 2005, entre janeiro e outubro, quando alcançou 12,4% nas vendas nacionais.<sup>19</sup>

O êxito financeiro e mercadológico da montadora não seria possível sem a atuação de seu “parceiro” estratégico, o Governo Baiano ligado ao antigo PFL, que ficou na gestão estadual até 2006. Para Maciel Neto, a montadora, desde o início, teve com o Governo do estado um relacionamento extraordinário. “O pessoal nos EUA diz que este é o melhor relacionamento em termos de trabalho conjunto, de fazer um empreendimento com o apoio de um governo, que a Ford já teve em qualquer lugar do mundo” (*Bahia Invest*, 2004, p. 9). Pelo visto, a “parceria estratégica” com o Governo Estadual foi fator relevante para a melhoria dos resultados financeiros e mercadológicos da montadora.

Um exemplo evidente dessa “importante parceria estratégica” para a Ford foi o Decreto 7.853, de 2000,<sup>20</sup> do Governo Estadual da Bahia, que dispõe sobre a padronização da frota de veículos do poder executivo estadual. Conforme o referido decreto, para “a necessidade de harmonizar os requisitos de economicidade, operacionalidade, capacitação técnica e manutenção”, dos 28 modelos de carros previstos para a frota, vinte estão

---

<sup>19</sup> Isto é dinheiro. A fábrica que salvou a Ford. Disponível em <[http://www.terra.com.br/istoedinheiro/428/negocios/fabrica\\_ford.htm](http://www.terra.com.br/istoedinheiro/428/negocios/fabrica_ford.htm). Acesso em 20 de agosto de 2009>.

<sup>20</sup> Bahia. Decreto-Lei de 9 de outubro de 2000. Dispõe sobre a padronização de veículos do poder executivo estadual. Disponível em <[http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/decnum/decnum2000/decnum2000out/decn20007853.xml#DEC\\_7\\_853](http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/decnum/decnum2000/decnum2000out/decn20007853.xml#DEC_7_853). Acesso em 3 de março de 2010.

vinculados à Ford. Os demais são modelos que a montadora não tem similares no Brasil ou não importa de outros países. Ou seja, quase um ano antes da inauguração da Ford na Bahia, o Governo Estadual já tinha criado garantia e reserva de mercado para a montadora. O resultado foi que, em 2007, aproximadamente 90% do total da frota de automóveis do Governo do estado estava vinculada a uma única montadora, a própria Ford.<sup>21</sup>

Pode-se considerar, assim, que o conflito federativo entre o Governo do estado da Bahia e do Rio Grande do Sul não compreendeu apenas aspectos político-constitucionais, políticas macroeconômicas e suas implicações, falta de coordenação do Governo Federal em impedir a guerra entre estados federados ou mesmo o “cálculo” de custo e de benefício de governantes. Compreendeu, principalmente, a estratégia da montadora, em seu processo de reestruturação mundial, aumento de participação no mercado nacional e internacional, por conseguinte de sua necessidade de reprodução e de acumulação de capital.

O NRA, por exemplo, foi reeditado, especificamente, para atender à situação entre o Governo do Estado da Bahia e a Ford. As regras institucionais, expressões de relações sociais, influenciaram e foram modificadas pelas decisões de gestores públicos e de políticos dos estados do Rio Grande do Sul, da Bahia e, também, do Governo Federal, ao mesmo tempo pelas decisões corporativas e estratégicas da montadora, a ponto de que o texto final do NRA só ter sido levado ao Congresso após consultas permanentes aos diretores da Ford. Em outras palavras, as regras, os mecanismos institucionais não são neutros tecnicamente, nem imunes aos interesses econômicos e políticos. Na verdade, ao contrário, no caso, foram criados para atender a condições históricas e interesses específicos de uma elite política estadual, o grupo do ex-senador ACM, e de uma montadora multinacional de automóveis. O NRA reeditado foi utilizado para aumentar o nível de competitividade da multinacional, por exemplo, com redução de custos de transporte e de comunicação, em virtude de ser um condomínio industrial com os vários fornecedores da Ford.

Ao mesmo tempo, o fim do prazo do NRA pode ser considerado um instrumento que cria barreiras para a competitividade, para a concorrência,

---

<sup>21</sup> O referido decreto é alterado em 2007. Bahia. *Governo define nova política para gestão da frota de veículos*. Salvador: Secretaria de Administração do Estado da Bahia, Saeb. Disponível em <[http://www.saeb.ba.gov.br/noticias.asp?cod\\_noticia=494](http://www.saeb.ba.gov.br/noticias.asp?cod_noticia=494)>; acesso em 8-4-2008.

pois seus incentivos fiscais foram limitados no tempo. Ou seja, o mesmo instrumento que criou condições para a Ford se instalar na Bahia é o mesmo que “impede” que outras montadoras tenham as mesmas condições para investir posteriormente, já que, dificilmente, o Governo Baiano teria condições financeiras para arcar, novamente, com todas as obras de infraestrutura, financiamento e incentivos fiscais.

Além desses aspectos, uma nova montadora instalada na Bahia, com as mesmas condições da Ford poderia diminuir a vantagem competitiva da Ford em relação a seus concorrentes, o que poderia criar tensões na “parceria estratégica”, Ford e Governo da Bahia. Afinal, alerta Harvey (2005, p. 187), a concorrência é viga mestra nas relações sociais de produção no capitalismo. Mas a imposição da decisão corporativa acontece “depois da ação e não antes”. Quer dizer, não existiu uma imposição legal à Bahia para atrair a Ford. Porém, após sua instalação, a Ford pôde, nas negociações com os governantes, ter maior margem de manobra para definir as condições necessárias para sua manutenção ou expansão de investimentos. Pode ser mencionada, assim, a geografia do capital em que a “infraestrutura existe por causa dele (o capital) e sem ela ele não vem”, mas (depois) ele pode substituí-la por outra mais atraente (Harvey, 2005, p. 150). Dessa maneira, a possibilidade da perda de empregos no território e de investimentos em infraestrutura realizados para atrair a montadora pode servir de argumentos para os governantes atuarem no sentido de evitar a saída da montadora, do capital para outro território mais atrativo aos interesses da montadora, apesar dos novos investimentos que precisam ser feitos. Não podemos afirmar, dessa maneira, que seria uma imposição da grande empresa capitalista, pois vai depender da dinâmica entre política e economia. Concomitante, a partir do debate desenvolvido no texto, com o consenso político-ideológico em torno da forma de atuação dos governos subnacionais para inserir seus territórios na dinâmica mundial, essas relações têm assumido ares cada vez maiores de subordinação, de tensão em saber se “o amo fica, ou, vai embora, e não o quer mais”.

### **5. Considerações para o debate**

No início deste texto, foi suscitada a necessidade de reflexão em estudos de Ciência Política a respeito de conflitos federativos, em virtude da importância e ao mesmo tempo limitação da teoria neoinstitucional. Nesse sentido, a guerra de incentivos, explicitada no setor automotivo, não foi

impulsionada no Brasil apenas pela mudança constitucional da Carta de 1988, que criou um respaldo jurídico-legal para a competição entre governos subnacionais na federação como a autonomia dos estados para definir as alíquotas de ICMS, nem pela falta de coordenação do Governo Federal em coibir o caráter predatório entre os governos subnacionais, nem pelas medidas econômicas do Governo Federal e seus impactos nas gestões estaduais. Apesar da relevância dos fatores político, constitucional, jurídico, destacados por autores norteados pela vertente neoinstitucional, a guerra de incentivos foi, centralmente, impulsionada por fatores ligados às relações de mercado, no processo de circulação, de reprodução e de acumulação de capital mundial. Compreende, portanto, mudanças no cenário internacional nas relações Estado e mercado, com as funções econômicas restritivas do Estado, em relação ao modelo intervencionista e as novas estratégias das multinacionais do setor automotivo de investir em países periféricos, como o Brasil; e a respeito da Ford, a necessidade de recuperação da empresa na América Latina e nos EUA.

Aceitamos que os aspectos constitucionais, que os interesses político-eleitoreiros dos gestores públicos, que os efeitos das políticas macroeconômicas do Governo Federal nas finanças estaduais influenciaram os conflitos federativos no Brasil, especificamente a guerra de incentivos no setor automotivo. Da mesma forma, acentua-se que a decisão de montadoras de investir no país pelo potencial de consumo interno em relação a outros países, a exemplo da Argentina, e no caso da Ford, a necessidade de recuperação financeira e mercadológica da montadora no mercado nacional, também foram fatores que influenciaram os conflitos federativos a ponto de o Novo Regime Automotivo para o Nordeste, já expirado seu prazo, ser reaberto exclusivamente para atender aos interesses da montadora em instalar sua nova unidade na Bahia. Dessa maneira, evidencia-se que tanto aspectos político-institucionais quanto aspectos econômicos influenciaram os conflitos federativos no Brasil, explicitados na guerra de incentivos. As regras e mecanismos institucionais são debatidos e construídos a partir da relação dinâmica e orgânica entre as decisões e os interesses de gestores públicos, de representantes políticos, de políticos profissionais, assim como de representantes de agentes do mercado, a exemplo de dirigentes e empresários.

Essas questões são sublevadas com vistas a suscitar e provocar o debate em torno da influência recíproca entre as relações de produção e as relações político-institucionais, de que a gestão do “capital” pode provocar

ou não conflitos federativos, “guerra e consenso de incentivos”. Por fim, e não menos importante, deixamos a reflexão de que o tema tem sido uma lacuna ou mesmo um tabu dentro da Ciência Política, ou mesmo em estudos de outras áreas como a Administração, a Sociologia, o Direito e a Economia.

### Referências

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.º 24 jun. 2005.
- . *Os barões da Federação*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, Maria H. Tavares de. Federalismo e política sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n.º 2, 2002, p. 88-108.
- ALVES, M. A. da Silva. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Mestrado. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2001.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILE, P. (orgs.). *O Pós-neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Cap. 1.
- ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n.º 48, pp. 109-29.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro-São Paulo: Revan-Fapesp, 2000.
- BAHIA INVEST. Ford e Bahia, uma parceria que vem alavancando o crescimento da montadora. *Bahia Invest*, Salvador, vol. 2, n.º 2, mai. 2004.
- BEHRING, Elaine. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BNDES. *Guerra fiscal: competição tributária ou o fundo poço*. Brasília: BNDES, 2000.
- CAR. *Estudo prospectivo do impacto socioeconômico da implantação da montadora Ford em Camaçari e seus reflexos em municípios da RMS*. Salvador: CAR, 2000.
- DANTAS NETO, Paulo F. O carlismo para além de ACM: estratégias adaptativas de uma elite política estadual. In: SOUZA, Celina & DANTAS NETO, Paulo F. (orgs.). *Governo, políticas públicas e eli-*

- tes políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, pp. 247-86.
- DULCI, Otávio S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.º 18, pp. 95-107, jun. 2002.
- ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscalosa: University of Alabama, 1987.
- FERES Jr., J. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da Ciência Política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.º 15, pp. 97-110, nov. 2000.
- FRANCO, Ângela M. de A. *Globalização e Fiesta na Bahia: impactos e tendências da implantação da indústria automobilística na RMS*. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: PPGAU/UFBa, 2008.
- . Em tempos globais, um “novo local”: a Ford na Bahia. *Cadernos CRH*. Salvador: UFBa, vol. 22, n.º 56, pp. 359-80, mai.-ago, 2009.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. S. Paulo: Annablume, 2005.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- PEREIRA, José Matias. *Economia brasileira: governabilidade e políticas de austeridade, dimensões macroeconômicas, desigualdades socioeconômicas*. São Paulo: Atlas, 2003.
- PERES, Paulo S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n.º 68, out. 2008, pp. 53-71.
- POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, N (org.). *Estado em crise*. São Paulo: Graal, 1977, pp. 3-41.
- RIBEIRO, Sônia P. A implantação da montadora Ford na Bahia: expectativas e controvérsias. *Conjuntura e Planejamento*. Salvador: SEI, nov. 1999, n.º 66.
- RIDENTI, M. *Classes Sociais e representação*. 2.ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SCHUBERT, K. El federalismo entre política y ciencia. *Diálogo Científico*. Instituto de Colaboración Científica, vol. 7, n.º 1, 1998, pp. 9-22.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, pp. 65-86.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 2, 2003, pp. 345-84.

TEIXEIRA, J. Rubens M. Ensaio à crítica à ciência política: conflitos federativos e a instalação da unidade da Ford na Bahia. In: *XIV Ciso — Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste*. Recife: Fundaj/UFRPE, 2009.

### **Resumo**

O presente texto compreende as relações de competição entre governos estaduais no Brasil. Abrange episódio que marcou a cena política na década de 1990, por envolver incentivos fiscais, principalmente, do Governo Baiano para atrair uma montadora de automóveis, em um contexto de disputa com outro estado da Federação. Designa contribuir no debate do arranjo federativo no Brasil ao enfatizar a relação entre o Governo Federal, o Governo da Bahia e a Ford. Aborda novos marcos político-institucionais no federalismo brasileiro, em que a competitividade entre territórios, para atrair grandes multinacionais, é defendida como estratégia para o desenvolvimento regional. Apresenta, assim, uma abordagem diferenciada de estudos, que tratam dos conflitos federativos no Brasil, sem considerar a influência das relações capitalistas de produção nos consensos e conflitos das relações intergovernamentais.

Palavras chave: Federalismo; Guerra de Incentivos; Capitalismo.

### **Abstract**

This text contains competitive relations between state governments in Brazil. Covers episode that marked the political scene in the 1990s by involving tax incentives, especially the government of Bahia to attract an automaker in the context of a dispute with another state in the Federation. Designates contribute to the discussion of federal arrangement in Brazil by emphasizing the relationship between the federal government, the government of Bahia and Ford. Covers new political and institutional frameworks in the federation, in which competitiveness between regions to attract large multinationals, is advocated as a strategy for regional development. It thus has a differentiated approach to studies dealing with the federal conflicts in Brazil, without considering the influence of capitalist relations of production in conflict and consensus of intergovernmental relations.

Keywords: Federalism; War of Incentives; Capitalism.