

SEED DOCUMENTO DE TRABALHO
Núm. 22

*Série sobre Globalização, Desenvolvimento
de Empresas ao Nível Local
e Emprego*

**Ajuste Local à Globalização: um estudo
comparativo do investimento estrangeiro
direto no ABC e na Grande Porto Alegre**

por

Glauco Arbix
Mauro Zilbovicius

Programa In-Focus sobre a Criação de Emprego
através do Desenvolvimento de Pequenas Empresas
Departamento de Criação de Emprego e Empresas



Organização Internacional do Trabalho Genebra

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2002
1ª edição 2002

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Serviço de Publicações (Direitos do autor e Licenças), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Os pedidos serão bem-vindos.

Organização Internacional do Trabalho
Ajuste Local à Globalização: um estudo comparativo do investimento estrangeiro direto no ABC e na Grande Porto Alegre
Genebra, OIT, 2002
74p.

ISBN 92-2-812396-6

Também disponível em Inglês *Local Adjustment to Globalization: A Comparative Study of Foreign Investment in Two Regions of Brazil, Greater ABC and Greater Porto Alegre*
ISBN 92-2-112396-0
Geneva, ILO, 2001

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de matéria nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação jurídica de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da OIT às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Organização Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas no escritório para o Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 426-0100, ou no International Labour Office, CH-1211. Geneva 22, Switzerland. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: brasil@oitbrasil.org.br e pubvente@ilo.org

Visite nossa página na Internet: www.ilo.org/publns

Impresso na Suíça

Prefácio

Este relatório é parte de uma série de estudos de caso realizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), no âmbito do Programa de Ação sobre Globalização, Desenvolvimento Empresarial Local e Emprego, 1998-1999, no Departamento de Emprego e Treinamento. Este texto é uma versão prévia do Documento de Trabalho SEED número 11, "Ajuste Local à Globalização: um estudo comparativo do investimento estrangeiro em duas regiões do Brasil, Grande ABC¹ e Grande Porto Alegre", publicado pelo Programa In-Focus sobre a Criação de Emprego através do Desenvolvimento de Pequenas Empresas (IFP/SEED) em 2001.

Um dos objetivos do Programa de Ação é demonstrar como os parceiros sociais podem desempenhar um papel instrumental em iniciativas locais para o ajuste à mudança causada pela globalização. No Brasil, novos pólos de crescimento industrial estão se estabelecendo em regiões com instituições relativamente menos desenvolvidas para o diálogo social, enquanto que regiões tradicionais, com mecanismos estabelecidos para a mudança negociada estão atraindo relativamente menos investimento estrangeiro direto. As duas regiões analisadas neste contexto são a região do Grande ABC em São Paulo, o coração tradicional da indústria automotiva no Brasil, e a região da Grande Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, com menor incidência de sindicalização.

As condições políticas e econômicas em ambas as regiões levaram a - ou impediram - o desenvolvimento de instituições locais. De maneira similar, políticas industriais de base local e de atração de investimento estrangeiro direto tiveram vantagens e desvantagens, provocando impactos gerais no volume de empregos locais no setor automobilístico e nos salários, condições de trabalho e de desenvolvimento de qualificações profissionais. As diferenças nas estratégias de resposta à redução e à segurança dos postos de trabalho no setor automotivo estão diretamente relacionadas às diferentes histórias de instituições tripartites altamente desenvolvidas ou subdesenvolvidas.

O objetivo deste estudo é comparar os efeitos da liberalização dos investimentos estrangeiros diretos nessas duas regiões, contrastando, em particular, o desenvolvimento de instituições regionais para sustentar o diálogo social e sua influência no emprego e nas relações industriais. Assim, o texto avalia tendências gerais na distribuição regional do novo investimento estrangeiro direto no Brasil e aspectos específicos desta questão no setor automotivo, utilizando indicadores de investimento, produção e emprego. Os papéis dos sindicatos, das empresas e dos vários níveis de governo no estabelecimento e desenvolvimento da nova Câmara Regional do ABC são discutidos. Os objetivos de instituições como essa, bem como exemplos das medidas tomadas em resposta às mudanças

¹ A região que inclui as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

nos padrões do investimento estrangeiro direto na região, são contrastados com instituições e iniciativas comparáveis na Região da Grande Porto Alegre.

A lógica da mudança relativa do investimento estrangeiro direto para Porto Alegre é analisada, examinando-se as políticas industriais locais, em particular o papel de agências oficiais locais e regionais e dos incentivos fiscais para a atração do investimento estrangeiro. São enfatizadas as respostas das representações locais dos trabalhadores à alocação de filiais de empresas multinacionais e ao impacto do crescimento do investimento estrangeiro direto nas oportunidades de negócios para fornecedores locais de peças e componentes, serviços e matérias primas. O documento explora os modos pelos quais as instituições locais estão promovendo o diálogo social e avalia sua eficácia no sentido de facilitar o ajuste regional às mudanças provocadas pelo investimento estrangeiro.

A percepção da situação atual é obtida através de entrevistas conduzidas pelos autores com representantes dos governos municipais e estaduais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores, organizações empresariais e dirigentes de empresas nacionais e estrangeiras no setor automotivo.

O relatório foi produzido por Glauco Arbix, Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, e Mauro Zilbovicius, Professor do Departamento de Engenharia de Produção, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Os autores podem ser contatados através de garbix@usp.br e mzilbovi@usp.br, respectivamente. Anne Posthuma, à época na Equipe Multidisciplinar do Escritório da OIT em Santiago, Chile, preparou o quadro de referência do estudo, supervisionou a pesquisa e acompanhou a realização, discutindo os resultados preliminares até o final. O trabalho a respeito do desenvolvimento local de empresas e das respostas locais e regionais à globalização continua no Programa In-Focus sobre a Criação de Emprego através do Desenvolvimento de Pequenas Empresas.

Christine Evans-Klock
Diretora
Programa In-Focus sobre a Criação de
Emprego através do Desenvolvimento de
Pequenas Empresas

SUMÁRIO

	Página
Prefácio	iii
Sumário Executivo	vii
Introdução	1
1. Investimento Estrangeiro Direto (FDI) na Indústria Automotiva	2
2. Mudanças na Cadeia Automotiva	11
2.1 O caso do ABC	12
2.2 O caso do RS	16
2.3 A Questão do Emprego	23
3. A Experiência Inovadora da Câmara Setorial	25
3.1 A Concertação Tripartite	25
3.2 As Crises do Governo Collor	27
3.3 Das Intenções à Realidade	28
3.4 A Câmara do Setor Automotivo	28
3.5 A Travessia Difícil	30
3.6 Os Principais Acordos da Câmara	31
4. Iniciativas locais e regionais do desenvolvimento	34
4.1 ABC: Sombras e Sobras da Indústria Automotiva	35
4.2 Na Segunda Migração , Montadoras se Afastam do ABC	37
4.3 ABC: um Laboratório Institucional	39
4.4 Regionalização e Novo Perfil do ABC	42
4.5 RS: Tensão e Choque entre Estilos Diferentes	45
4.6 O Governo Britto e a Disputa por Investimentos	46
4.7 Novos (e Ainda Indefinidos) Rumos do Governo Dutra	49
4.8 A Participação (Frágil) das Empresas	51
4.9 A Participação (Desigual) dos Sindicatos	54
4.10 Grande POA e Grande ABC: Algumas Comparações	57
5. Conclusões	59
Bibliografia	63
Entrevistas realizadas pelos autores	68
Reuniões de Trabalho	70
Visita	70
Glossário	71
Lista de Tabelas	
Tabela 1 Investimentos Diretos por Ramo de Atividade	3
Tabela 2 Distribuição de FDI por setor	4
Tabela 3 Vendas de automóveis no Brasil - 1997	4
Tabela 4 Propriedade do Capital no Setor de Autopeças	4
Tabela 5 Distribuição de FDI por Tipo de Aplicação	5
Tabela 6 Fluxo de FDI para o Brasil, 1998-1999	6
Tabela 7 FDI em novas plantas automotivas, 1998-2001	7

Tabela 8	Dados de Produção da Indústria e do Mercado Automobilístico	8
Tabela 9	Determinantes para recebimento de FDI	9
Tabela 10	Determinantes Econômicos do FDI	10
Tabela 11	Resumo do perfil das empresas gaúchas de autopeças	17
Tabela 12	Empresas sistemistas vinculados à GM no RS	20
Tabela 13	Nível de Emprego nos Setores de Autopeças e de Montagem	24
Tabela 14	Metas e Realização de Produção de Autoveículos	32
Tabela 15	Nível de Emprego - Montadoras	33
Tabela 16	Redução Anual de Postos de Trabalho (Metalúrgicos do ABC)	34
Tabela 17	Grande ABC: Estrutura do Valor Agregado Fiscal	43
Tabela 18	Contrato RS e GM	48
Tabela 19	Contrato RS e Ford	48
Tabela 20	Razões da Instalação de Novas Plantas no Brasil	54
Tabela 21	Situação e Potencial para o Desenvolvimento Regional	59

Lista de Figuras

Figura 1	Esquema do <i>site</i> da GM no Rio Grande do Sul	22
----------	---------------------------------------------------	----

Sumário Executivo

Este documento avalia os efeitos da liberalização e a dinâmica do investimento industrial no setor produtivo automotivo nas regiões do Grande ABC, em São Paulo, e Grande Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Aborda o desenvolvimento de instituições regionais de sustentação do diálogo social e analisa sua influência no padrão de distribuição do investimento estrangeiro direto no Brasil, bem como seu impacto no ajuste dessas áreas ao processo de globalização.

Atenção especial é dada ao centro histórico da indústria automotiva brasileira - a região do Grande ABC - que tornou-se um modelo de negociação tripartite no início da década de 90. Em meados dos anos 90, a região do Grande ABC era uma área "brownfield" em crise, enquanto a região da Grande Porto Alegre, com incentivos fiscais substanciais, tornou-se um "greenfield" no qual a comparativa fraqueza da organização dos trabalhadores foi considerada vantajosa para o recrutamento industrial.

A participação dos sindicatos em organismos multi-institucionais é intensa e crescente na região do ABC, com o estabelecimento de fóruns para a elaboração de políticas regionais voltadas para o fortalecimento da economia e geração de emprego. Na Grande Porto Alegre, por sua vez, líderes sindicais permaneceram isolados dos canais de discussão, embora os trabalhadores tenham sido diretamente afetados pelo impacto das políticas definidas exclusivamente pelo governo estadual.

A comparação sistemática da participação pública dos interesses dos trabalhadores em ambas as regiões indica a ambivalência dos sindicatos no que diz respeito ao papel a ser assumido pelos trabalhadores para o enfrentamento das questões que surgem das mudanças no cenário do trabalho - principalmente em relação à possibilidade de participação em espaços institucionais para intervenção direta. Além disso, estratégias corporativas introduzidas recentemente - descentralização administrativa, eliminação de posições hierárquicas, pressão contrária aos contratos coletivos, negociações nos locais de trabalho e acordos individuais - têm afetado, e algumas vezes enfraquecido, as relações trabalhador-sindicato. Ambas as regiões apresentam atualmente taxas de desemprego superiores a 20%, o que aumenta a incerteza em relação ao futuro do trabalho organizado.

Várias questões significativas, tanto do ponto de vista teórico como prático, foram levantadas na pesquisa, principalmente no que se refere à emergência de novos - e ainda não completamente desenvolvidos - arranjos institucionais de cooperação entre os governos local e estadual, empresas e sindicatos. Nesse contexto, uma das questões mais desafiadoras é aquela que diz respeito ao processo envolvido na tomada de decisão a respeito de políticas e o papel de agentes sociais.

O panorama apresentado indica que não há respostas fáceis. Do ponto de vista dos sindicatos, a questão não é se deve ou não haver participação em canais mais amplos de discussão, mas sim como participar. Do ponto de vista da indústria, o problema principal está ligado à assunção de um papel público mais efetivo que substitua a velha e repetida prática do lobby. Para o governo, por sua vez, a questão-chave é convencer-se de que esses espaços "quase públicos" são fundamentais para o restabelecimento de um ambiente saudável para o desenvolvimento econômico e social.

Apresenta-se o argumento de que as estratégias de resposta devem identificar e delimitar interesses regionais, disseminar laços capazes de ligar horizontalmente agentes públicos e organizações da sociedade civil e estabelecer relações entre agências nacionais de desenvolvimento e organizações nacionais, de empregadores e de empregados. Tanto na região do ABC como da Grande Porto Alegre, os organismos responsáveis pela definição de novas estratégias de desenvolvimento regional precisam analisar cuidadosamente o modo pelo qual mudanças recentes no investimento estrangeiro direto afetam o emprego e o desenvolvimento dos negócios locais na região receptora de FDI, bem como o papel dos sindicatos de trabalhadores na implementação de estratégias de ajuste favoráveis ao emprego na área que perde os investimentos estrangeiros diretos.

Os principais fatores de mudança nessas duas regiões, os dilemas que elas ainda enfrentam e as restrições que ainda precisam ser superadas são abordados criticamente. Os esforços de promoção de desenvolvimento endógeno enfrentam limitações significativas em razão da ausência de mecanismos de financiamento e da instabilidade econômica do Brasil. Sugere-se que, a menos que os elos entre os governos federal e estadual e entre os capitais local e estrangeiro sejam fortalecidos, tanto a região do Grande ABC como a da Grande Porto Alegre podem ter ameaçada a reorientação necessária de suas estruturas institucionais.

Introdução

O presente trabalho busca analisar um duplo processo que vem ocorrendo no Brasil, com a vinda de novos investimentos diretos das montadoras de automóveis. De um lado, a região do ABC, tradicional pólo produtor de autopeças e de automóveis, busca redefinir seu papel no novo desenho da cadeia produtiva automobilística no Brasil, caracterizada por investimentos em regiões não tradicionais. Ao lado das mudanças que vêm ocorrendo na lógica da organização industrial, tanto internamente às empresas quanto no relacionamento entre estas, a região do ABC vem procurando constituir um conjunto de organismos institucionais - dos quais se destaca a Câmara do Grande ABC, que reúne os governos locais, o governo estadual, associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, grupos comunitários e ONG's - que possa orientar o desenvolvimento da região, para equacionar de maneira planejada os desafios da reestruturação de um distrito que foi consolidado entre os anos 50 e 80 e que, ao mesmo tempo, sofre a concorrência dos atrativos oferecidos por outras regiões do país, em termos de benefícios fiscais e de vantagens logísticas.

Por outro lado, analisamos a região da Grande Porto Alegre, para onde inicialmente foram canalizados investimentos de duas grandes montadoras de automóveis, a GM e a FORD, projetados de acordo com as principais tendências do setor em termos globais. Essas empresas foram atraídas principalmente pelos benefícios fiscais oferecidos pelo Governo do Estado em 1998, pela localização da região em relação ao MERCOSUL como ponto médio em distância em relação a São Paulo e a Buenos Aires e pela existência anterior de uma base produtiva de autopeças com alguma tradição de fornecimento para os pólos do ABC e de Minas Gerais. Em abril de 1999 a Ford tomou a decisão de transferir o investimento para a Bahia, alegando que as condições oferecidas pelo governo gaúcho cuja gestão iniciou-se em 1999 não eram suficientes para garantir a viabilidade do empreendimento. Ainda assim, a presença da GM pode ser fator de forte transformação local. No RS, no entanto, ainda está por ser construída uma articulação eficaz que possa governar o processo de modernização local, mitigando efeitos negativos e multiplicando efeitos positivos. Durante o processo de negociação com as montadoras, para garantir a escolha do Estado para a localização dos novos investimentos houve forte articulação entre o governo estadual e o pólo empresarial local. Utilizando-se de mecanismos fiscais, o governo logrou sucesso. A partir do momento, porém, em que se analisa o formato atual da cadeia automotiva e da lógica que orienta os novos investimentos, percebe-se que nem tudo o que se imaginou será obtido, de empregos a aumento da receita pública estadual. Cabe consolidar um processo de negociação que envolva outros agentes sociais, diretamente implicados no processo de modernização, para definir um caminho efetivamente adequado ao desenvolvimento da região.

O texto a seguir está estruturado como segue: o primeiro capítulo refere-se ao fluxo de investimento estrangeiro direto para o Brasil; o segundo capítulo trata da lógica geral da modernização do processo de produção automobilístico e analisa a situação atual das cadeias produtivas instaladas tanto no ABC como no RS. O terceiro capítulo retoma o processo histórico

através do qual desenvolveu-se no Brasil, no início dos anos 90, um arcabouço institucional para a promoção do diálogo social, que teve grandes frutos exatamente ao promover a negociação articulada entre agentes inseridos na cadeia automotiva. O quarto capítulo trata da transformação das regiões do ABC e da Grande Porto Alegre, mostrando a reconfiguração do pólo automotivo tradicional e as estratégias do governo e de alguns agentes locais, no caso do RS, para atrair novos capitais.

Ao final, apresentamos algumas conclusões a respeito dos eixos que vêm orientando a mudança nas duas regiões, dos dilemas ainda enfrentados, dos estrangulamentos a serem suplantados e das perspectivas futuras para as duas regiões.

Para a realização desse trabalho foram realizadas: 22 entrevistas, duas reuniões de trabalho orientadas para a discussão da situação do RS e das montadoras, uma visita ao complexo da GM e dos 16 sistemistas na cidade de Gravataí (RS), além de levantamento da documentação institucional específica sobre a região do ABC.

1. Investimento Estrangeiro Direto (FDI) na Indústria Automotiva

O ambiente econômico brasileiro sofreu forte transformação a partir do início dos anos 90. A economia brasileira foi fortemente desregulada em termos de suas transações com o exterior, o que provocou forte crescimento tanto do volume de importações quanto do fluxo de investimento estrangeiro direto.

As condições gerais da economia, especialmente a estabilidade da moeda, a estabilização da inflação em níveis baixos e a forte aliança política expressa no governo eleito em 1994 proporcionaram boas condições para a elevação da atratividade do país com relação ao capital estrangeiro tanto produtivo (o que estamos denominando de FDI) quanto especulativo, que busca realizar lucros de curto prazo.

A atração de FDI tornou-se peça-chave para a política econômica do governo brasileiro nos anos 90, uma espécie de passaporte capaz de permitir o ingresso no mundo produtivo de alta competitividade e de crescente capacidade exportadora. Gustavo Franco, ex-presidente do Banco Central e figura de proa na condução do Plano Real, sempre deixou claro que a nova inserção da economia brasileira num ambiente marcado pela globalização dependia da expansão dos FDI, apresentados como a razão de ser da política de estabilização monetária, cujo objetivo central era impulsionar "o processo de reestruturação das operações das filiais estrangeiras aqui localizadas na direção de padrões internacionais"². Com a política de abertura da economia, desregulamentação e, fundamentalmente, de privatização, o Brasil conseguiu aumentar substancialmente o ingresso de FDI.

Não é tarefa simples identificar com clareza o FDI e seus impactos, especialmente sobre o emprego. Se estamos

² Gustavo Franco, "A Inserção Externa e o Desenvolvimento", Texto para Discussão; mimeo, 1996.

interessados em avaliar o montante de investimentos que promovem a criação de novos ativos produtivos, o fluxo de FDI total não é bom indicador, já que ele representa o total de recursos internalizados em determinado período, que pode ser utilizado, dentre outros fins, para a aquisição de ativos privados já existentes e, como é o caso do Brasil, para a aquisição de ativos estatais em processo de privatização.

Segundo dados do Censo de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil - período base 1995, nos anos de 1996 e 1997 o Brasil recebeu cerca de US\$ 23 bilhões em investimentos diretos, ou seja, 54% do estoque em dezembro de 1995 (tabela 1).

Tabela 1 - Investimentos Diretos por Ramo de Atividade
(Em US\$ milhões)

Discriminação	Estoque em dez 1995		1996 ¹		1997 ¹	
	Valor	%	Fluxo	%	Fluxo	%
Agricultura, pecuária e extrativa mineral	688,6	1,62	110,5	1,44	456,1	2,98
Indústria	23402,4	55,03	1740,0	22,70	2036,4	13,30
• Fabr. mont. veícs. automs., rebs. carros.	2851,3	6,70	286,1	3,73	222,7	1,45
• Fabr. outros eqüips. Transporte	223,0	0,52	0,0	0,00	0,0	0,00
Serviços	18439,0	43,36	5814,9	75,86	12818,6	83,72
Total	42530,0	100,00	7665,4	100,00	15311,1	100,00

Fonte: FIRCE/BACEN. ¹Considera os ingressos de investimentos acima de US\$ 10 milhões por empresa receptora/ano. A participação global dos dados dessa amostra no montante total ingressado atingiu 73,6% e 81,6% em 1996 e 1997, respectivamente.

No Brasil, o fluxo de FDI cresceu, segundo dados do Relatório Anual da CEPAL (1998) de US\$ 2.6 bi em 1994 para US\$ 15 bi em 1997. Enquanto a taxa de crescimento anual de FDI em termos mundiais foi de 18%, a taxa brasileira foi de 65.5%. Neste mesmo ano, o FDI representou 14% da formação bruta de capital fixo no país.

Se em 1995 o estoque de FDI na indústria era 26,9% maior do que o do setor de serviços, essa tendência se reverte em 1997, quando o setor de serviços já detém 36,4% mais capital estrangeiro do que o setor industrial. A ultrapassagem do setor de serviços deve-se principalmente à internacionalização do setor bancário brasileiro e, em um segundo momento, à do setor de comércio varejista. Posteriormente a 1997 os dados ainda não estão disponíveis, mas é provável que reflitam uma acentuação da internacionalização do setor de telecomunicações, com a privatização deste. No setor industrial, o investimento está concentrado na indústria automobilística (CEPAL, 1998). É de se notar também que grande parte do influxo total de FDI para o Brasil na segunda metade dos anos 90 deveu-se à aquisição de empresas estatais privatizadas, especialmente nos setores siderúrgico, de telecomunicações, energia elétrica e petroquímico.

Tabela 2 - Distribuição de FDI por setor (%)

Setor	Estoqu e 1995	Fluxo de entrada, 1996 - 1997
Serviços	45	56
Outros serviços	--	48
Varejo	--	8
Manufatura	51	42
Veículos	10	2
Química	9	--
Energia elétrica	--	26
Outros Manuf.	32	14
Setor primário	2	2
Outros	2	--

Fonte CEPAL (1998). FDI pelas companhias holding automobilísticas, com operações financeiras, é classificado em outros serviços.

No setor automobilístico, das 10 maiores empresas estrangeiras em vendas no Brasil, 5 eram montadoras de automóveis, conforme a tabela 3.

Tabela 3 - Vendas de automóveis no Brasil - 1997 (em milhões de dólares)

Companhia	Vendas	Posição no ranking
Volkswagen	6,531	1
Fiat	5,824	2
GM	5,730	4
Ford	3759	6
Mercedes Benz	2852	10

Fonte: Cepal

A segunda metade da década de 90 neste setor se caracteriza por estratégias de reestruturação e modernização dos ativos já existentes, pelo investimento em novas plantas e pela chegada de novos concorrentes. No setor de autopeças, os processos dominantes são de fusões e aquisições, estas últimas especialmente por capital estrangeiro. Dados do Sindipeças, na tabela 4, refletem o processo de concentração do capital no setor.

Tabela 4 - Propriedade do Capital no Setor de Autopeças (%)

Ano	Nacion al	Estrange iro
1994	52,0	48,0

1997	40,8	59,2
1998	38,9	61,1

Fonte: Relatórios Sindipeças

Segundo a Cepal, a maior parte do fluxo de FDI para o Brasil concentrou-se na aquisição de ativos já existentes e não na criação de novos ativos. Em valores aproximados a CEPAL apresenta, como se vê na tabela 5, uma distribuição para o destino do FDI em 1997 (antes, portanto, da privatização do setor de telecomunicações) segundo a qual apenas 30% dos recursos foram empregados para a instalação de ativos novos.

Tabela 5 - Distribuição de FDI por Tipo de Aplicação

Tipo de investimento	Valor em bilhões de dólares
Aquisição de ativos privados existentes	10
Aquisição de ativos do Estado existentes	5
Novos ativos	3

Fonte: CEPAL, 1999

Com relação ao período mais recente, dados do Banco Central do Brasil apontam para um crescimento do FDI, apesar das oscilações da economia brasileira nos últimos dois anos. Nota-se que o FDI cresceu em 37,5% entre 1997 e 1998, mostrando crescimento ainda maior no ano de 1999. Para este último ano, se os dados fossem anualizados, teríamos um crescimento de 14,3% em relação a 1998.

Segundo o FMI, para 1999 como um todo, projetava-se um volume de FDI chegando a pelo menos US\$18 bilhões, equivalente a 85% of do déficit em conta corrente, apesar de um possível atraso para 2000 de algumas das privatizações originalmente projetadas para o último trimestre de 1999 (dados do FMI, 1999).

Tabela 6 - Fluxo de FDI para o Brasil, 1998-1999 (em milhões de dólares)

Período	No mês	No ano	Últ. 12 meses
Jan 1998	920	920	17049
Fev	1235	2155	17982
Mar	461	2616	16781
Abr	1600	4215	16807
Mai	1314	5529	16264
Jun	2831	8360	17998
Jul	2535	10895	19116
Ago	4566	15461	22269
Set	2319	17780	23149
Out	3800	21580	24521
Nov	1869	23449	25103
Dez	2683	26133	26133
Jan 1999	1007	1007	26220
Fev	4703	5710	29688
Mar	2014	7724	31241
Abr	1633	9357	31274
Mai	1406	10763	31366
Jun	2292	13055	30827
Jul	4094	17149	32386
Ago	2770	19919	30590

Fonte: Banco Central do Brasil. FDI líquidos no Brasil (inclui operações em moeda nacional, mercadorias, conversões e reinvestimentos.).

Infelizmente não estão disponíveis, para os anos posteriores a 1997, dados que discriminem o destino do FDI. Apenas é possível identificar a entrada ocorrida para aquisição de ativos privatizados: US\$ 6,121 bi em 1998 (23,4% do total) e US\$ 8,232 bi (41,3% do total) em 1999, segundo o Banco Central.

Não há também dados disponíveis para a localização regional, no interior do país, dos ativos novos criados através do fluxo de FDI. No caso da indústria automobilística, é possível apenas estimá-lo através de dados do Sindipeças e da Anfavea, dando conta das novas plantas instaladas no Brasil.

Estimativas de analistas dão conta de que o crescimento do FDI está ocorrendo³: (i) em setores em que a presença de empresas transnacionais é dominante, como o setor automotivo e químico; (ii) através de compras e fusões em setores com forte implantação de empresas nacionais, como o segmento de autopeças e de alimentação; (iii) em setores anteriormente dominados por empresas de capital nacional, como o setor financeiro, de turismo e varejo; (iv) em setores anteriormente dominados por empresas estatais, como o segmento petroquímico, de energia e telecomunicações. Ou seja, há uma relação nítida entre o aumento de FDI e um movimento de desnacionalização de

³ Estimativas da *Carta Semanal do BBV*, nº 12, julho de 1999

áreas produtivas, como no setor de autopeças, que atinge diretamente a região do ABC e da grande Porto Alegre.

Tabela 7 - FDI em novas plantas automotivas, 1998-2001

Localização Empresa	País de origem	Data do investimento	Investimento mínimo planejado (em milhões de dólares)	Capacidade anual planejada
Região Metropolitana de São Paulo				
São Bernardo do Campo	BMW/L.Rover	Alem./Reino Unido	1998	150 15000
Restante do Estado de São Paulo				
São Carlos	Volkswagen	Alemanha	Em operação	250 300000
Mogi das Cruzes	GM	EUA	Em operação	150 1600000
Indaiatuba	Toyota	Japão	1999	150 15000
Sumaré	Honda	Japão	Em operação	100 30000
Itu	Kia	Coréia do Sul	do suspensa	50 10000
Paraná				
São José Pinhais	Renault	França	1999	750 100000
São José Pinhais	VW/Audi	Alemanha	1999	600 120000
Campo Largo	Chrysler/BMW	EUA/Alemanha	2000	600 400000
Campo Largo	Chrysler	EUA	1998	315 12000
Minas Gerais				
Juiz de Fora	Mercedes	Alemanha	1999	820 70000
Betim	Fiat	Itália	1998	500 500000
Sete Lagoas	Iveco	Itália	1998	250 20000
Belo Horizonte	Fiat	Itália	1999	200 100000
Rio Grande do Sul				
Gravataí	GM	USA	1999	600 120000
Guaíba	Ford	USA	2001	500 100000
Caxias do Sul	Navistar	USA	1998	50 5000
Rio de Janeiro				
Porto Real	PSA-Peugeot	França	2000	600 100000
Resende	Volkswagen	Alemanha	Em operação	250 50000
Bahia				
Camaçari	Ford	USA	2001	1,300 250000
Goiás				
Catalão	Mitsubishi	Japão	Em operação	35 80000

- Posição em julho de 1999. Levando em conta a volatilidade dos investimentos planejados e a natureza dos dados, as informações sobre FDI deve ser considerada um aproximação, sujeita a mudança.
- Fonte: Arbix e Rodríguez-Pose, MICT, Anfavea, Panorama Setorial.

Com relação ao setor automobilístico em particular, os dados da tabela 8 apontam para uma forte redução no volume produzido, especialmente entre 1997 e 1998. É importante destacar que a relação entre o volume produzido e o estoque de empregos ao final do ano está se reduzindo, indicando forte possibilidade de ajuste no volume de emprego no setor caso a tendência se mantenha e o setor reduza sua capacidade ociosa, evidenciada pelo fato de não ter havido, até o momento, nenhuma desmobilização de plantas. Ao contrário, novos investimentos estão em fase de amadurecimento, conforme a tabela 7 acima.

Tabela 8 - Dados de Produção da Indústria e do Mercado Automobilístico

(em milhares de unidades)

Automóveis de passageiros	1999 (Jan - Ago)	1999 (Anual)	1998	1997
Produção	894,4	1341,6	1585,6	2069,7
Vendas internas	731,3	1097,0	1187,0	1640,2
Exportação	159,2	238,8	399,9	416,9
Importação (1)	129,8	194,7	347,1	311,7
Empregos (final do ano)	93,5	93,5	108,2	114,6
Produção / emprego	-----	14,34	14,65	18,06

Fonte: ANFAVEA, Boletim 160, set. 1999. (1) Inclui veículos comerciais leves, ônibus e caminhões.

A distribuição desses FDI pelo território nacional indica forte crescimento da participação de estados da região Sul e Sudeste, excluindo-se São Paulo. Os novos pólos industriais de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e do Paraná certamente gravitam em torno dos novos horizontes dados pelo Mercosul. Atualmente com dois pólos regionais já consolidados - São Paulo e Minas Gerais - e quatro novos pólos em formação - Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Bahia - a indústria automotiva vive uma terceira onda de investimentos desde a primeira grande migração das montadoras multinacionais em meados dos anos 50. O Rio Grande do Sul, com mais de 200 empresas de autopeças e algumas montadoras especializadas - Marcopolo, Agrale, SLC e Randon - começa a completar sua cadeia produtiva com a chegada da GM e da Navistar. Os investimentos realizados no setor automotivo gaúcho entre 1995 e 1997 indicam a quantia de US\$ 3,8 bilhões, de um total de US\$ 10,3 bilhões recebidos no mesmo período pelo Brasil e pela Argentina⁴.

De um modo geral, a economia brasileira tem demonstrado resultados medíocres desde 1997. O Produto Interno Bruto no primeiro trimestre de 1999 apresentou variação -0,99% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, conseqüência de quedas na Indústria (-4,55%) e nos Serviços (-0,20%), não obstante o crescimento na Agropecuária (+9,22%). Base de dados, IBGE - 1999.

⁴ Paulo Zawislak, *Diagnóstico Automotivo. A Plataforma Tecnológica da Cadeia Automotiva do RS*, Porto Alegre, UFRGS/PPGA/NITEC/FIERGS, 1999, p. 19.

Ainda que se preveja alguma recuperação destes índices, o mercado interno do setor automobilístico não tem boas perspectivas de recuperação, tendo em vista o forte correlacionamento da demanda com a renda das famílias e com a evolução dos preços (publicação IPEA, ver). O grande atrativo apontado por todos os principais executivos das montadoras de automóveis no Brasil é o mercado interno, brasileiro e argentino, cujo potencial de crescimento é sempre representado pelo indicador de 10 habitantes / veículo no Brasil, extremamente alto. No entanto, isso também indica a forte dependência do setor em relação ao crescimento da renda e/ou da capacidade aquisitiva da classe média. Como se notará no capítulo 2, o efeito dos acordos da Câmara Setorial foi o de crescimento da demanda em função da redução de preços.

Acrescente-se a isso o fato de que a maior parte dos ativos novos está entrando em operação a partir de 1999, e ter-se-á um quadro de aumento da capacidade ociosa, só em parte passível de ser mitigado pelo crescimento das exportações o que não é tarefa fácil, já que o setor apresenta, em termos globais, previsão de ociosidade da ordem de 50% (dados A. T. Kerney, seminário Autodata março 1999).

Cabe ainda apontar os fatores que têm, segundo os organismos internacionais, contribuído para atrair o FDI. Mallampaly e Sauvart (1999) e o Relatório Anual da UNCTAD de 1998 apresentam estes fatores conforme as tabelas 9 e 9A.

Tabela 9 - Determinantes para recebimento de FDI

I. Políticas para o FDI

- Estabilidade política, econômica e social
- Regras relativas à entrada e operação
- Padrões de tratamento de filiais estrangeiras
- Políticas sobre o funcionamento e a estrutura dos mercados (especialmente competição e políticas de fusões e aquisições)
- Acordos internacionais sobre FDI
- Políticas de comércio (tarifas e barreiras não-tarifárias) e coerência entre políticas para FDI e políticas de comércio
- Políticas de impostos

II. Determinantes econômicos (ver tabela 10)

III. Facilidades de negócios

- Promoção de investimentos (incluindo atividades de fortalecimento de imagem, atividades de geração de investimentos e sérvios facilitadores de investimentos)
 - Incentivos para investimentos
 - Custos relacionados a corrupção, ineficiência administrativa, etc
 - Ambiente social (escolas bilíngües, qualidade de vida, etc.)
 - Serviços pós-investimentos
-

Fonte: Mallampaly e Sauvart (1999) e o Relatório Anual da UNCTAD

Tabela 10 - Determinantes Econômicos do FDI

Tipo de FDI classificado por motivos para as empresas transnacionais	Principais determinantes econômicos nos países receptores
<i>A. Novos mercados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tamanho do mercado e renda per capita • Crescimento do mercado • Acesso a mercados regionais e globais • Preferências específicas dos consumidores locais
<i>B. Recursos / ativos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura dos mercados • Matérias primas • Mão-de-obra não qualificada de baixo custo • Mão-de-obra qualificada • Ativos tecnológicos, inovadores e outros ativos (p. ex. nomes de marca), incorporados em indivíduos, firmas e regiões. • Infraestrutura física (portos, estradas, energia, telecomunicações)
<i>C. Eficiência</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Custo dos recursos e ativos listados em B, ajustados para a produtividade dos recursos de mão-de-obra. • Outros custos de insumos, como transporte e comunicação de/para e dentro da economia receptora e custos de outros produtos intermediários. • Participação em acordo de integração regional, propício para o estabelecimento de redes de cooperação regionais.

Fonte: Mallampaly e Sauvart (1999) e o Relatório Anual da UNCTAD

Sem dúvida, este é um quadro geral. Vários destes fatores operam como condições necessárias porém não suficientes para a atração dos FDIs. Conforme o setor do proprietário do capital, alguns fatores podem pesar mais do que outros. Como se verá nos capítulos 3 e 4 deste texto, um outro fator não enfatizado pela literatura tem sido bastante influenciador de decisões, no caso do Brasil: os benefícios fiscais concedidos no nível infranacional.

O ambiente geral da economia brasileira é propício para a atração de FDI; a desvalorização cambial do início de 1999, ao desvalorizar os ativos das empresas localizadas no Brasil, tende a tornar este fluxo ainda mais atraente.

A indústria automobilística vem sendo um dos principais motores do influxo de FDI e é visível que, ao lado de capitais que vão sendo internalizados para sustentar operações de financiamento à aquisição de veículos, uma grande parte dos recursos novos estão sendo direcionados à criação de ativos novos e à reformulação dos antigos.

No setor de autopeças parece o fluxo de FDI tem se dividido entre criação de ativos novos e aquisição de ativos existentes, com maior ênfase para este último, na medida em que se observa uma maior concentração de capital no setor, acompanhada de maior internacionalização de seu capital.

Não existem dados disponíveis a respeito da distribuição regional do FDI no Brasil, a menos dos dados do censo do Banco Central que, no entanto, refletem mais o predomínio da localização das sedes das empresas estrangeiras na região sudeste do país do que a efetiva distribuição espacial dos ativos. No caso do setor automobilístico, no entanto, é notável o deslocamento dos investimentos novos das montadoras para regiões virgens, ainda que alguns na própria região sudeste, como é o caso do Rio de Janeiro e do interior de São Paulo.

Não é possível, também, avaliar o impacto global do FDI em termos de empregos gerados. Somente setorialmente, e após o efetivo amadurecimento dos novos ativos gerados é que será possível avaliar este impacto.

2. Mudanças na Cadeia Automotiva

A partir de meados da década de 90, alguns elementos passaram a caracterizar o panorama da cadeia produtiva automobilística em termos mundiais. A literatura sobre o assunto vem apontando basicamente para:

- (a) Reorganização da cadeia de agregação de valor, com forte redução da verticalização das empresas montadoras;
- (b) Forte redução no número de empresas diretamente fornecedoras das montadoras, configurando um conjunto de fornecedores chamados "sistemistas" ou "moduleiros"⁵. Esses fornecedores, em alguns casos, incorporam atividades de projeto de partes dos veículos já durante o processo de desenvolvimento da concepção destes veículos e produzem subconjuntos que são entregues completos às montadoras.

⁵ Entrevista de Luc de Ferran, coordenador do Projeto Amazon, concedida aos autores, em 23.08.99: "é preciso distinguir 'sistemistas' de 'moduleiros'. Os primeiros fornecem um sistema integrado de peças e componentes, que desempenham função específica e completa no veículo. Já os últimos fornecem conjuntos de partes, que não necessariamente desempenham função completa, podendo ser agregados a outros módulos de modo a formar um sistema".

- (c) Mesmo os fornecedores de segundo nível ou inferior vêm procurando agregar valor às partes por eles produzidas, fornecendo peças pré-montadas, muitas vezes associando processos diferentes, como metalurgia e conformação de plásticos.
- (d) Focalização das montadoras em atividades de projeto, com forte redução do tempo decorrido entre a concepção e a produção em série de produtos novos. Parte da redução deve-se ao aproveitamento da participação de empresas fornecedoras ao longo do processo de projeto, através de prática denominada *co-design*.
- (e) Focalização de plantas montadoras em plataformas específicas, reduzindo-se a variação de produtos fabricados em uma mesma planta.
- (f) Redução do número de plataformas produzidas por uma mesma empresa, desenvolvendo-se veículos a partir de variações em torno de uma mesma plataforma.
- (g) Concentração de fornecedores de primeiro nível em torno da planta montadora, visando a obtenção de redução de custos de logística, mais agilidade no apoio em situações problemáticas ao longo do processo de fabricação, etc. Criação de *clusters* de fabricação, em geral em áreas virgens de fabricação automobilística, constituindo o que o setor denomina, no Brasil, "condomínios industriais" ou, no caso extremo, o "consórcio modular" (vide Dias, 1998).
- (h) Operação global: permanente possibilidade de importação de peças de fornecedores no exterior, em função de preço. Como os fatores qualificadores para obtenção de contratos de fornecimento ao longo da cadeia são prazo, qualidade, preço, serviço, tecnologia, nem sempre essa alternativa se verifica, mas opera como elemento pressionador sobre os atuais fornecedores.
- (i) Concentração e internacionalização do setor de autopeças no Brasil, especialmente das empresas que anteriormente forneciam diretamente às montadoras. Principais razões para tanto são a necessidade de escala maior de operação, acesso a tecnologias desenvolvidas nas matrizes das montadoras em conjunto com empresas sistemistas transnacionais. Em muitos casos, os sistemistas que operam mundialmente detém a licença de fornecimento de peças que foram por eles desenvolvidas em conjunto com a montadora (através de *co-design*), o que impede fornecedores locais, mesmo capacitados, de passar a fornecer a mesma peça, a menos que licenciem a tecnologia.

O detalhamento dos aspectos acima apontados pode ser encontrado em Posthuma (1994), Humphrey, Mukherjee, Zilbovicius e Arbix (1998). No âmbito do presente trabalho cabe identificar os impactos dessa nova configuração da cadeia

de produção e de geração de valor no ABC paulista e na região da Grande Porto Alegre (GPOA), no Rio Grande do Sul.

De modo geral, no caso do ABC, a questão que vem se colocando já desde o início dos anos 90 é a da rearticulação de um parque industrial construído e consolidado entre os anos 50 e 80 em face dos novos elementos norteadores das decisões empresariais no campo. Já no caso da GPOA, a questão é também de articulação, mas no sentido do estabelecimento de vínculos entre um conjunto de empresas anteriormente fornecedoras de montadoras já instaladas em outras regiões do país com uma nova montadora instalada na região.

2.1 O Caso do ABC

No ABC, a questão central para o parque de autopeças e de montagem de veículos vem sendo a modernização, isto é, a reconversão das empresas instaladas nos termos dos elementos que hoje caracterizam o processo produtivo no setor.

Ao mesmo tempo em que leva à instalação em novos locais que se tornam *clusters* de montadores e sistemistas, a nova lógica do setor automotivo permite que a cadeia produtiva acoplada a este *cluster* se estenda geograficamente, com o limite apenas da atratividade do conjunto **preço, qualidade, prazo, serviço, tecnologia**, em maior ou menor grau, conforme a parte que está sendo fornecida. Tende-se, então, a ter um determinado *cluster* que concentra a montadora e seus fornecedores de primeiro nível, normalmente sistemistas ou moduleiros, bem como empresas que produzem partes que apresentam custos logísticos elevados se forem adquiridas em locais muito distantes do *cluster*. Afora o valor agregado no *cluster*, todas as demais peças são sujeitas a fornecimento externo, sem limites regionais, dependendo apenas do peso dos aspectos de preço, tecnologia, serviço e qualidade - não necessariamente nesta ordem - para cada caso.

Tendo em vista este panorama de organização da cadeia produtiva, qual a situação do ABC hoje? As empresas do setor ali localizadas já estão integradas às cadeias produtivas não apenas das plantas de montagem de automóveis localizadas no ABC, mas também às cadeias de fornecimento das novas plantas. Peças do Classe A da Mercedes Benz são produzidas em São Bernardo do Campo e levadas a Juiz de Fora. Partes do Golf fabricado em Curitiba estão sendo produzidas em Diadema. De fato, empresas localizadas no ABC fornecem peças para todos os novos pólos automotivos: para Resende-RJ, para São José dos Pinhais-PR, para Juiz de Fora-MG e provavelmente fornecerão também para o RS e para a BA.

No que se refere às montadoras com plantas localizadas na região há longo tempo, passado também um período de redefinição de estratégias, recomeçou um movimento de reinvestimento nessas plantas.

A VW anuncia um amplo processo de reestruturação da sua planta, no sentido de atualizar os modelos ali produzidos e passar a fabricar um veículo subcompacto (denominado até o momento com o código PQ24), que deverá substituir o antigo

Gol. Este deverá ser um produto derivado da plataforma Golf/Audi A3, com encurtamento do veículo. Espera-se uma redução de algo em torno de 10% da força de trabalho na fábrica, processo inclusive já acordado com o Sindicato para ocorrer ao longo de 1999 e de 2000. A fábrica deverá não só produzir o novo veículo como, conforme anuncia a VW, prestar serviços e produzir partes para outras plantas VW e eventualmente para plantas de outras empresas montadoras.

A planta da Daimler-Chrysler (Mercedes-Benz) sofreu forte processo de reestruturação. Passou a ser organizada segundo o conceito de mini-fábricas, que têm seus custos e faturamento controlado individualmente. Além disso, a planta foi pioneira na região na introdução de trabalho em equipe, em um processo longamente negociado com o Sindicato⁶. Eixos e partes de suspensão do veículo Classe A são fabricados nesta planta. O sistema completo de suspensão incorpora peças fornecidas por fabricantes localizados no próprio ABC.

A Ford remodelou completamente sua fábrica entre 1995 e 1996, transferindo a fabricação do modelo Escort para a Argentina, descontinuando antigos veículos e passando a produzir os modelos Ka e Fiesta, plataformas já fabricadas anteriormente na Europa. Recentemente a empresa anunciou a demissão de 1.800 funcionários, que se encontram em sua maioria, no momento, em regime de *layoff*, e o fechamento de sua fábrica de caminhões no bairro do Ipiranga, na cidade de São Paulo. Estes produtos deverão passar a ser produzidos na planta do ABC.

A General Motors, cuja planta localiza-se em São Caetano do Sul, passou também por forte processo de reestruturação, tanto em termos da linha de produtos fabricados, que foi atualizada, como em termos de processos gerenciais. Foram introduzidos métodos de trabalho em equipe e de gestão à japonesa. A fábrica tomou como modelo para sua reestruturação a planta *Nummi*, nos EUA, gerida através de joint-venture da GM com a Toyota. Tornou-se a tal ponto eficiente que é tida, no âmbito da corporação GM, como um modelo para as demais plantas da empresa.

De modo geral, desde o início da década de 90 as empresas localizadas no ABC foram fortemente impactadas pela onda de modernização, adotando técnicas japonesas de organização da produção, elementos do paradigma da qualidade - especialmente buscando certificações nas normas ISO-9000 e QS-9000 - e redefinindo profundamente suas relações com seus fornecedores.

Conforme Julio Caspari⁷, Diretor do Sindipeças e Presidente de uma empresa multinacional de autopeças o primeiro movimento do setor foi a terceirização das atividades que não eram parte do *core business* das empresas, tais como segurança, cozinha, limpeza. Depois disso, atividades de apoio à produção, como manutenção e ferramentaria, também passaram a ser objeto de fornecimento externo. O mesmo entrevistado

⁶ Para descrição deste caso, cf. Roberto Marx (1997) e Glauco Arbix, "Trabalho: Dois Modelos de Flexibilização", in *Lua Nova*, nº 37, 1996.

⁷ Entrevista de Julio Caspari concedida aos autores em 16.08.99.

afirma que "hoje, as montadoras levam para o mesmo *site* os fornecedores de primeiro nível ... todo o restante tende a ser terceirizado". Aponta também que o processo de focalização em poucos modelos é generalizado, provocando o surgimento de plantas menores e mais ágeis: "a tendência é a planta 'monoproduto', como a do Classe A ou da Ford na Bahia ... em certo sentido, a planta pode morrer junto com o produto". Já no segundo nível, não necessariamente o fornecedor vai localizar-se no mesmo *site*".

Mesmo grandes e tradicionais fornecedores mundiais de peças não estarão dentre os fornecedores de primeiro nível, na medida em que estas peças não configuram um sistema ou mesmo um módulo. Aqueles que querem se habilitar para o fornecimento de primeiro nível devem incorporar novas peças a seus produtos de modo a configurar o sistema. Assim, o tradicional fornecedor de freios, por exemplo, somente se qualificará para o fornecimento direto à montadora se agregar ao seu produto todos os elementos que, juntos, formam a suspensão e o eixo. Isso tende a gerar uma grande reconfiguração do relacionamento entre empresas, que pode variar desde um contrato de fornecimento prévio - e neste caso, a disputa girará em torno de "quem fornecerá para quem", de modo a definir-se o fornecedor da montadora - até fusões e aquisições de empresas, passando por contratos de licenciamento, contratação de pessoal especializado em tecnologias novas para a empresa, etc.

Já no caso de peças como os componentes da embreagem, que é uma interface entre motor e câmbio, tudo depende de quem fornecerá o câmbio ou o motor. Tanto cada um destes fornecedores pode adquirir a embreagem, para entregá-la já acoplada a um dos dois elementos, ou poderá haver fornecimento direto da embreagem à montadora do veículo.

Uma vantagem grande dos fornecedores de primeiro nível é a possibilidade de participar, em *co-design*, do desenvolvimento do produto. Isso gera possibilidade de melhor planejamento do investimento a ser realizado, com maior antecedência, e também a perspectiva de interferir no projeto de modo a adaptá-lo às condições de fabricação da empresa. Isso, porém, tende a ocorrer apenas no âmbito das matrizes da empresa, cujas engenharias entram em contato para realizar o desenvolvimento. Já as empresas que ficam no segundo nível - mesmo de grande porte e com operações globais - recebem os projetos bem mais detalhados, com grau de liberdade bem menor para definir sua estrutura e estratégia de produção.

No caso da empresa dirigida pelo entrevistado, houve convite por parte da VW para passar a produzir no interior do *site* desta, que passa por reestruturação. DO ponto de vista da montadora, isto é altamente vantajoso, reduzindo a possibilidade de incidência de problemas logísticos, permitindo a utilização de área e *facilities* ociosas, o que pode reduzir custos. Além disso, a instalação do fornecedor no interior da montadora força a imobilização de capital vinculado exclusivamente à montadora.

O possível fornecedor, no entanto, aponta que isso representa a possibilidade de "contaminação" da empresa com práticas tradicionais da montadora e especialmente com os salários desta, normalmente mais altos. O fornecedor tem espaço físico; assim como a montadora, também tem *sunk costs* que foram totalmente amortizados e quer se beneficiar destes. Em empresas com plantas antigas, a otimização da estrutura industrial já existente nas suas plantas é elemento importante na localização de determinadas operações.

Essa "disputa" é característica de regiões tradicionais como o ABC que passam pela reestruturação que caracteriza a indústria no momento, e tende a ocorrer com fornecedores ao longo de toda a cadeia produtiva. Os fornecedores de terceiro ou de quarto nível tendem também a buscar valorizar o capital já imobilizado, reduzindo custos fixos seja eliminando-o, seja transferindo-o a terceiros.

Em termos de perspectivas para o futuro, não se imagina o ABC como uma região decadente. Julio Caspari, por exemplo, aponta que, apesar da descentralização hoje em curso no país, o futuro da região não é necessariamente ruim. Aponta para o ABC como o local onde deverá localizar-se a "inteligência" dessa indústria. Há muito o que fazer em termos de melhoria específicas, como é o caso do porto de Santos e dos anéis viários, mas o próprio desenvolvimento das atividades de serviços da região a tornam mais atrativa para os profissionais que trabalham com a gestão e com a engenharia das empresas. Se a localização das atividades de fabricação em regiões do tipo *greenfield* pode ser vantajosa por diversos aspectos, a infra-estrutura de serviços como escolas de qualidade, cinemas, shopping centers, etc, é atrativa para os profissionais de engenharia, mercado, finanças, etc, que vão constituir o núcleo de gestão dos negócios. Estas posições, de maior renda, tendem a gerar maior dispêndio regional, elevando o nível de atividade econômica geral.

2.2 O Caso do RS

O anúncio da instalação de duas grandes fábricas montadoras de automóveis pareceu abrir novas perspectivas para o setor automotivo gaúcho. Até então, o Estado contava com mais de duzentas empresas de algum modo integradas ao fornecimento de autopeças⁸. Estas empresas operam, em geral, em baixa escala, mas com tradicional integração com a cadeia produtiva localizada em SP e MG, especialmente referentes ao setor de veículos pesados (carretas, caminhões, ônibus, máquinas agrícolas). De fato, são produzidos no Rio Grande do Sul de parafusos até motores.

Recentemente, uma pesquisa pioneira foi realizada no Estado para identificar o perfil da cadeia produtiva ali instalada⁹. Apresentamos a seguir alguns elementos apresentados nesta pesquisa, que proporcionam uma visão das características mais relevantes das empresas. O levantamento abrangeu 41,3% da população de empresas identificadas na pesquisa como sendo, de algum modo, vinculadas à produção de peças automobilísticas, constituindo um interessante *proxy* da situação geral no Estado. As empresas foram agrupadas em duas classes, A e B, segundo uma classificação do tipo "curva ABC", considerando-se como incluídas na classe A as empresas com maior participação no valor do produto (55,5% do total de empresas da amostra).

⁸ Zawislak, P. A, Diagnóstico Automotivo. A *Plataforma Tecnológica da Cadeia Automotiva do RS*, POA, UFRGS/PPGA/NITEC/FIERGS, 1999.

⁹ *Idem*.

Tabela 11 - Resumo do perfil das empresas gaúchas de autopeças*

Número de empregados	15% das empresas têm mais de 500 empregados; 25% têm entre 100 e 499 empregados; 46% têm menos de 100 empregados.
Faturamento	25% das empresas faturam mais de 5 milhões por ano; 53% abaixo disso.
Mercados atendidos	As empresas "A" destinam 37,8% da produção para montadoras no Brasil e no Mercosul e 26,9% para mercados de reposição.
Certificação ISO e QS 9000	48% das empresas com certificação ISO 9000 (19% em fase de certificação); 14% certificadas em QS 9000, todas "A" (8% em fase certificação, todas "A").
Qualificação dos empregados	Empresas "A": 51% dos funcionários com 1o. grau, 37% com 2o. grau; 10% com nível superior (3% engenheiros); 1% com pós-graduação.
Composição do capital	87% das empresas têm capital estritamente nacional; menos de 4% têm capital apenas estrangeiro.
Principais produtos	químicos e metal-mecânicos.
Principais clientes	A maior parte da produção é destinada a outras empresas de autopeças. Do que é destinado a montadoras, as empresas citam como maiores clientes as fábricas de máquinas agrícolas, ônibus e caminhões. Há também fornecimento para as montadoras de automóveis.
Atualidade das técnicas de gestão	A maior parte das empresas "A" utiliza as ferramentas mais comuns de gestão da produção, como JIT ¹ /kamban, células, CEP ² . Algumas ferramentas de projeto como engenharia simultânea com clientes, FMEA ³ , PPAP ⁴ também são citadas.

Adaptado de: Zawislak (coord.), 1999. *Nos casos em que as percentagens não somam 100%, a diferença refere-se a empresas que não responderam. ¹JIT: Just in time. ²CEP: Controle Estatístico de Processo. ³FMEA: Failure Mode Effect Analysis. ⁴PPAP: Product Project Advanced Planning.

De maneira geral, a amostra denota um conjunto com potencial de desenvolvimento, mas que dificilmente poderia operar como fornecedor de primeiro nível das montadoras. No entanto, é visível a existência de uma razoável formação da mão-de-obra, de experiência no fornecimento a empresas montadoras instaladas em outras regiões do país e de uma cultura industrial no setor. São, em boa parte, empresas capazes de articulação no segundo ou terceiro níveis de

fornecimento da cadeia automobilística. Mesmo assim, ainda haveria muito a fazer para a maioria delas adaptarem-se às exigências que as empresas sistemistas fariam, em termos de certificação de qualidade, fornecimento de serviços pós-venda, eventual participação em projeto de peças simples e mesmo de preço, tendo em vista a baixa escala. A vocação do conjunto para o fornecimento a empresas de veículos pesados pode provocar dificuldades de adaptação, mas não comprometeria a possibilidade de fornecimento. Dificilmente, no entanto, alguma delas poderia estar no primeiro nível, a menos que tenha vantagens competitivas relevantes por conta de sua proximidade com uma montadora.

Dados de Zawislak, anteriormente citado, indicam que, das 200 empresas existentes, apenas 20 podem ser consideradas adaptadas a estes padrões; 50 teriam alguma facilidade de vir a alcançar estes padrões e 150 empresas estariam aquém das expectativas das montadoras e sistemistas.

Com o anúncio da instalação das novas montadoras no Estado, o Governo do Estado previa um investimento total de 3,5 bilhões de reais. Excluindo-se a Ford, posteriormente alocada à Bahia, restariam ainda R\$ 2,4 bilhões. Segundo o sr. Dagoberto Lima Godoy, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS)¹⁰, a GM já havia feito contatos com o governo do RS já no início dos anos 90, por volta de 1992/1993. A mesma informação é confirmada por Luiz Moan Yabiku Jr., Diretor Adjunto de Assuntos Institucionais da GM do Brasil Ltda¹¹, que atribuiu a suspensão da intenção de instalação de fábrica no RS à política de abertura comercial empreendida pelo então Ministro da Fazenda, Ciro Gomes, que reduziu as tarifas de importação de veículos completos, o que teria levado a GM a instalar fábrica em Rosário - Argentina.

Segundo Lima Godoy, "a vinda das montadoras teria grande impacto ... e não era apenas obter algo novo, mas requalificar nosso parque de autopeças ... Este pólo, não tendo escala e capacidade tecnológica, precisaria ter a montadora ... O segundo nível fornecerá para o primeiro, e o fato de não estar no site não é problema. Há empresa na área de Erechim [*cidade a 400 km ao norte de Porto Alegre*] já articulada com uma das sistemistas". E ainda: "a montadora passa a ser um pólo irradiador de novos conceitos, práticas gerenciais, gestão da produção. Isso fora o impacto econômico...". Como se vê a expectativa era e ainda é muito grande em relação aos efeitos benéficos da instalação da montadora no Estado, o que poderá ser frustrado caso o baixo valor agregado no local venha a provocar impactos, na verdade, em outras regiões que não a da GPOA.

O projeto da GM, denominado "Blue Macaw" ("Arara Azul") prevê a fabricação de um veículo subcompacto, de preço mais baixo do que os veículos atualmente disponíveis no mercado brasileiro. A previsão inicial é de uma planta com capacidade de fabricação de 120.000 veículos por ano, o que dependerá muito do desempenho do mercado interno brasileiro e argentino

¹⁰ Entrevista de Dagoberto Lima Godoy concedida aos autores em 03.09.1999.

¹¹ Entrevistado de Luiz Moan Yabiku Jr. concedida aos autores em 30.08.99.

e da possibilidade de exportação do veículo. O cronograma inicial da montadora indicava o início de produção para o final de 1999. No entanto, devido a atrasos nas obras de infra-estrutura mas, sobretudo devido à contração das vendas nos mercados brasileiro e argentino, a previsão no momento é de início das operações em meados de 2000.

De modo geral, a GM está instalando um *site* no qual deverão estar diversas empresas de autopeças globais que fabricam diversos sistemas completos (painel, eixos, acabamento interno, sistema elétrico etc.). É importante destacar, no entanto, que a lista das empresas no *site* não inclui apenas sistemistas, no sentido do termo, mas sim empresas de diversos níveis - incluindo, por exemplo, uma fornecedora de jogo de ferramentas - cuja escolha deve ser compreendida em termos do conjunto, mencionado anteriormente, qualidade, preço, serviço e tecnologia. Também cabe destacar que um dos sistemas mais importantes do veículo, o conjunto motor-transmissão-câmbio, será fornecido pela própria GM, através de sua planta de São José dos Campos - SP.

Todos os fornecedores (a menos de um, local, que fornecerá chapas cortadas) deverão instalar-se no interior do *site*, ainda que em terrenos separados, com delimitação física de espaço e propriedade de cada fornecedor. Configura-se assim o que se convencionou denominar "condomínio industrial".

Apesar de não ter sua organização espacial propositadamente constituída para isto, a região tradicional do ABC é o que se poderia denominar "distrito industrial", na qual um *cluster* se forma por conta de vantagens decorrentes da proximidade. No sentido do aumento do envolvimento de terceiros no processo de produção, as formações mais recentes têm-se configurado como "condomínios industriais" planejados, como é o caso da GM em Gravataí, GPOA. Mais adiante no espectro, como caso limite do condomínio, estaria postado o chamado consórcio modular, cuja experiência da VW em Resende, na qual os fornecedores estão instalados na própria área produtiva, é o melhor exemplo¹².

O que diferencia o condomínio do consórcio é, de fato, o grau de agregação de valor realizado pela própria montadora. Enquanto que em um distrito a agregação é elevada, no condomínio ela é menor e no consórcio ela tende a ser mais baixa ainda. A maior parte do valor é agregado fora das instalações agrupadas no *cluster*, ficando nele apenas aquilo que é vantajoso do ponto de vista logístico. Nada impede, porém, que um condomínio ou um consórcio estejam localizados no interior de um distrito.

A logística a ser adotada na GM já é dominada pela empresa no Brasil. Duas práticas de relacionamento com fornecedores são elementos importantes associados ao esquema: a entrega seqüenciada e o esquema *milk run*. A entrega seqüenciada ocorre quando os produtos são entregues pelos fornecedores na seqüência exata da programação da produção da montadora. Para isso a proximidade é fundamental, na medida em que qualquer

¹² Vide Arbix e Zilbovicius (1997).

alteração da seqüência originalmente informada deve ser tratada de imediato.

Já o esquema *milk run* consiste na contratação, por parte do cliente, de operadores que vão, com caminhões, diariamente às empresas fornecedoras buscar peças. É prática comum entre os grandes laticínios, que buscam o leite ordenhado diretamente nas fazendas dos pequenos produtores, daí o nome.

O alicerce principal desta prática é o uso intensivo de troca eletrônica de informações a respeito da programação da produção (dados mensais, semanais, diários e, quando possível, horários). Assim, é provável que os sistemistas da GM recebam de seus fornecedores através de entregas únicas, por meio de caminhões que percorrem as fábricas fornecedoras ou seus centros de distribuição, recolhendo as peças para entregá-las todas de uma vez só. Assim, deverá haver um esquema do tipo *milk run* entre os sistemistas e seus fornecedores e entre a montadora e seus sistemistas.

O sistema de coleta *milk run* permite a transferência da responsabilidade e do custos de eventuais estoques para os fornecedores de menor porte sem, no entanto, pôr em risco a falta de peças na produção GM.

A GM afirma que sua estratégia considera um objetivo de manter o maior número de fornecedores gaúchos, mesmo que, inicialmente, sejam utilizados 95% de fornecedores que já trabalham com o Corsa em SP (destes, 20 são do RS). No futuro, por intermédio de seus sistemistas e por efeito demonstração haveria um maior número de fornecedores gaúchos aptos ao fornecimento, ou seja, que estejam respondendo às exigências de qualidade, custo, serviço e tecnologia, estabelecidos pela GM.

Tabela 12 - Empresas sistemistas vinculados à GM no RS

Empresa	Sistema
Arteb	Iluminação
Vdo	Painel de instrumentos
Arvin/ Cofap	Sistemas de escapamento
Bosal Gerobrás	Jogo de ferramentas
Delphi	Suspensão
Santa Marina	Vidros laminados
Ipa/Soplast	Tanque de combustível
Ti Bundy	Linhas de freio e combustível
Goodyear	Rodas e pneus
Lear	Bancos, acabamentos, portas e teto
Valeo Térmico	Sistemas de arrefecimento
Polyprom	Itens estampados de pequeno porte
Sogefi	Filtros de ar
Inylbra	Tapetes e isolamento termo-acústicas
Zamprogna	Chapas de aço
Fanaupe	Elementos de fixação
Pelzer	Peças injetadas em plástico

Fonte: Entrevista na GM e Zawislak (1999)

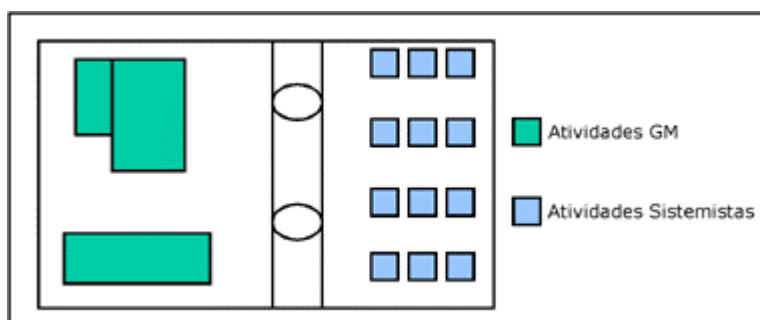
- A Arteb é uma empresa nacional com parceiros internacionais, já fornecedora de várias montadoras, e com uma fábrica instalada em Diadema, no ABC. Deve responder pelo fornecimento de faróis e lanternas da GM.
- A VDO é empresa alemã, parte do grupo Mannesmann. Fornecedora tradicional de painéis de instrumentos, faz parte do consórcio modular VW em Resende-RJ, no qual é responsável pela montagem completa do interior da cabine do veículo.
- A Arvin é uma empresa norte-americana, maior do mundo em sistemas de exaustão. Virá para o Rio Grande do Sul produzir em parceria com a Cofap (Companhia Fabricadora de Peças), recentemente adquirida pela italiana Magneti Marelli.
- BOSAL / Gerobrás é empresa holandesa, com a matriz na Bélgica, é fabricante de sistemas de escapamento, barras de teto, cabos e macacos de automóveis (jacks). Tem 30 plantas no mundo, sendo uma delas em Guarulhos, SP.
- A Delphi Automotive Systems é a maior fabricante mundial de autopeças, que em 1997 teve uma receita de US\$ 31,4 bilhões. É uma empresa norte-americana, originalmente uma divisão da GM. Recentemente a GM a transformou em empresa sob seu controle e posteriormente transferiu suas ações para os acionistas da própria GM, em uma operação de tipo *spin-off*. Além da GM, ainda seu maior cliente, já vem fornecendo para outras montadoras e é uma provável grande sistemista mundial. Vai fornecer as suspensões dianteira e traseira do veículo.

- A Santa Marina é uma empresa nacional fundada em 1896 para produzir garrafas, adquirida em 1960 pelo grupo francês Saint-Gobain. Atualmente produz diversos produtos de vidro, ressaltando-se o vidro automobilístico com a marca Sekurit, que será fornecido para o veículo.
- IPA / Solplast. Fábrica brasileira, líder do mercado de tanque de plástico no Brasil com 55% das vendas. Fornece tanques de combustível para a GM em sua unidade de produção em São Bernardo do Campo
- A TI Bundy é parte do grupo TI, de origem inglesa. Sua divisão Bundy, tem plantas em São José dos Campos - SP, que fornece para Volkswagen, General Motors, Fiat, Ford, Mercedes-Benz, Chrysler e Renault, e em Juatuba - MG, que fornece para a FIAT. Fornecerá dutos para fluido de freio e combustível.
- A Goodyear, empresa de capital norte-americano, previa construir uma fábrica de US\$ 180 milhões, em na cidade de Glorinha, GPOA, para atender tanto a GM quanto a Ford e teria capacidade para produzir 12,5 milhões de pneus por ano. Não há ainda informações sobre a provável revisão destes valores em função da saída da Ford.
- A LEAR é grande empresa americana de fornecimento de revestimentos internos e bancos automotivos. Já opera no Brasil desde 1995, quando adquiriu a Probel.
- A Valeo é um grupo francês. Em 1987, a empresa passou a adotar uma política com vistas a espalhar suas unidades fora da Europa e hoje tem 129 unidades em 20 países. No Brasil seu site tem 1.800 empregados. É uma das maiores empresas do mundo do setor de autopeças. Fornecerá para a GM o sistema de arrefecimento do veículo.
- A Polyprom Indústria e Comércio Ltda., fundada em 1973, empresa de capital nacional, atende a várias indústrias além da automobilística. Produzirá alguns itens pequenos estampados para a GM.
- A Sogefi é uma corporação italiana, que opera no Brasil desde 1948. Mantém a liderança de mercado na fabricação e na comercialização dos filtros de ar, óleo e combustível para veículos automotores leves e pesados. A Sogefi italiana tem associação com a Allied Signal, americana, mas a subsidiária brasileira tem vínculos apenas com a matriz italiana.
- Inylbra: empresa brasileira, com planta principal em Diadema, ABC/SP, instalou unidade para fornecimento à VW no Paraná.
- A Zamprogna é a única empresa gaúcha que será fornecedora de primeiro nível da GM, e, também, a única que não

estará dentro do *site*. A empresa, fundada em 1937, atualmente é a segunda maior fabricante de tubos de aço do Brasil. Será responsável pelas atividades de corte e tratamento do aço – primeira fase do processo de fabricação do automóvel. Para atender a GM de Gravataí investiu US\$ 12 milhões.

- Fanaupe: empresa brasileira, fabricante de diversos produtos metalúrgicos.
- Pelzer: empresa de capital alemão, com subsidiárias nos Estados Unidos.

Figura 1 - Esquema do site da GM no Rio Grande do Sul



Fonte: Zawislak (coord.), 1999. Ilustração simplificada a partir de informações da GM, confirmada pelos autores através de visita ao *site* em 04/09/1999.

De modo geral, analisando-se a situação atual da cadeia produtiva do setor no Estado e as perspectivas abertas pela instalação da GM e dos sistemistas por ela escolhidos, percebe-se que não será simples a integração das empresas atualmente existentes ao conjunto montadora - sistemistas.

Diversos dos sistemistas já possuem plantas no Brasil, a maioria no ABC, e a maior probabilidade é de que venham a utilizar a cadeia de fornecimento já disponível, a menos para partes cujo custo de transporte torne isso inviável. Estas empresas, localizadas foram do RS, poderão concorrer com empresas gaúchas, compensando falta de proximidade com preço, devido a menores custos decorrentes da escala maior. Poderão também instalar-se no RS para fornecer em segundo ou terceiro nível, mas para isso a saída da Ford dificulta, o que pode, por sua vez, ser compensado pela proximidade com o pólo argentino - ainda que este esteja em forte crise, devido à questão cambial.

Por outro lado, as empresas gaúchas, apesar do bom potencial, precisam elevar sua capacitação tecnológica e serem capazes de competir em custos com empresas que, localizadas em outros pólos, já dispõem de escala mais adequada à absorção dos custos fixos inerentes ao processo. A ação concertada dessas empresas, juntamente com o governo estadual e com as

entidades sindicais, pode ser fator decisivo no desenlace de uma questão que é urgente.

2.3 A Questão do Emprego

A geração de emprego tem sido um dos principais elementos dos governos estaduais para justificar o oferecimento de pacotes de benefícios fiscais que possam atrair a instalação de empresas montadoras a seus estados. Esta é, no entanto, uma questão controversa. É extremamente difícil estimar, a priori, o efeito gerador de emprego da instalação de um novo pólo automotivo, dadas as novas características do processo produtivo e econômico desta indústria, conforme já apontado anteriormente.

Mesmo a avaliação do que ocorre com a reestruturação de um pólo já existente, como o ABC, não é isenta de dificuldades, na medida em que ao mesmo tempo em que ocorre a reestruturação no interior das empresas, a rearticulação da cadeia produtiva, a saída de algumas empresas para outras regiões e o reinvestimento por parte das montadoras de automóveis e de algumas empresas de autopeças, abatem-se sobre o país os efeitos de uma profunda recessão, que se inicia no segundo semestre de 1997 e se estende até 1999. As elevadas taxas de juros e a sobrevalorização da moeda brasileira tiveram forte impacto negativo sobre o emprego. Apenas a partir de janeiro de 1999, com a desvalorização do câmbio é que se abre a perspectiva de aumento das exportações e, principalmente, da substituição de importações no setor de autopeças. De todo modo, o impacto da moeda desvalorizada provavelmente só amadurecerá ao longo do ano 2000, já que a nacionalização está submetida à lógica do licenciamento, da qualidade, do serviço, como já apontado, e não apenas do preço.

Entre 1980 e 1995, segundo dados do SEADE, o setor classificado como material de transporte - predominantemente referente às montadoras de veículos e autopeças - teve aumentada sua participação no valor adicionado da indústria de transformação no Estado de São Paulo, pulando de 40,75% para 42,6%. No entanto, ao longo dos anos 80 e no início da década de 90 o ABC sofreu retração no setor automotivo. Diversas empresas saíram da região ou realizaram novos investimentos fora dela, buscando principalmente o interior do Estado e a região do Sul de Minas Gerais, atraídas por favorecimentos da FIAT para empresas localizadas mais próximas de sua planta montadora.

No entanto, a partir de meados dos anos 90, com a abertura do mercado, todas as montadoras instaladas no ABC realizaram novos investimentos nas suas plantas da região, na medida em que precisavam fazer frente rapidamente à concorrência externa e ao crescimento da FIAT no mercado. Isso, porém, não significou aumento do emprego no setor na região. Para plantas antigas, a relação entre investimento e emprego é perversa. Como bem aponta Maria Inês Soares, Prefeita de Ribeirão Pires e atual presidente do Consórcio e da Câmara Regional do ABC, "se a Ford investir US\$ 1 bilhão na Bahia, ela pode até criar mil empregos; se investir US\$ 1 bilhão em São Bernardo, vai desempregar" (citado em Nassif, M.I., 1999).

De fato, a tabela 13 mostra a contração do setor como um todo, em relação ao nível de emprego.

Tabela 13 - Nível de Emprego nos Setores de Autopeças e de Montagem

	Autopeças		Montadoras		Total	
	total (mil)	variação	total (mil)	variação	total (mil)	Variação
dez 1994	236,6	-	122,2	-	358,8	-
dez 1997	186,4	-21,2%	115,3	-5,6%	301,7	-15,9%
dez 1998	167,0	-10,4%	93,1	-19,3%	260,1	-13,8%
ago 1999	n/d	-	94,2	1,2%	n/d	-

Fonte: Anuário Anfavea, 1998; Carta da Anfavea, num. 160, setembro 1999. Desempenho do setor de Autopeças, 1998.

A comparação entre o final de 1998 e o final de 1994 é mais gritante: queda de 29,4% no emprego no setor de autopeças, queda de 23,8% no setor montador e queda geral de 27,5%.

Dados do SEADE para o ABC indicam que o desemprego total na região, que era de 12,8% em 1985, passou para 22,7% em julho de 1999. Em 1985, 47% dos empregados no ABC estavam na indústria. Em 1997, essa proporção caiu para apenas 29,4%. Isso indica um forte efeito do processo recessivo no ABC, mas também indica que o setor industrial contraiu-se mais do que os demais setores. No entanto, o SEADE aponta que a maior desindustrialização ocorreu na cidade de São Paulo e não no ABC.

Segundo Celso Daniel, Prefeito de Santo André¹³ é importante para a região ficar menos dependente da indústria automobilística. O objetivo do planejamento regional seria, assim, preservar o setor industrial, valorizando o terciário. Basta percorrer o ABC para identificar o processo de desenvolvimento das atividades comerciais novas. Muitas vezes ocupando antigas instalações fabris, o que se encontra hoje são supermercados e shopping centers.

No caso do RS ocorreu uma intensa luta política em torno do volume de empregos a ser gerado pela vinda das duas montadoras, que foi objeto de disputa entre situação e oposição nas eleições para o governo do Estado que ocorreram em outubro de 1999.

Em um primeiro momento a Fiergs, anuncia que a vinda da GM e da Ford provocariam a geração de 200.000 empregos diretos e indiretos. Após debate realizado na Assembléia Legislativa do Estado, essa estimativa foi reduzida para 100.000. Na verdade, a metodologia utilizada é vulnerável, na medida em que não deixava explícitas as premissas do cenário analisado. Conforme já vimos, não se pode inferir o comportamento desta indústria,

¹³ Entrevista de Celso Daniel concedida aos autores em 30.08.99.

globalizada e poupadora de mão-de-obra, em pleno processo de redefinição da cadeia de agregação de valor, a partir de cenários que reproduzem o que ocorreu no ABC nos anos 60 ou 70.

Além disso, dados do BNDES (Gazeta Mercantil, 1999), a partir de pesquisa realizada em 1996 - sem considerar, portanto, o efeito completo da nova configuração da cadeia automotiva - indicavam que o setor tende a gerar, para cada R\$ 1 milhão de demanda marginal, 2 empregos diretos e 16 empregos indiretos. Se considerarmos que uma demanda por 120.000 veículos/ano, a R\$ 12.000 a unidade, teríamos um volume de aproximadamente 25.900 empregos, distribuídos entre 2.900 diretos e 23.000 indiretos. Considerando-se que o cenário é sujeito a risco, isto é, que é provável que a montadora não produza essa quantidade (a totalidade da capacidade produtiva planejada), que o processo de produção não inclui a fase de produção de motores, que serão trazidos de planta no Estado de S. Paulo e que os fornecedores poderão estar localizados em grande parte fora do Estado, tendo em vista dificuldades objetivas de integração da cadeia produtiva existente no RS, o efeito de geração de emprego deve ser bastante menor do que o previsto. Essa frustração de expectativas parece estar ocorrendo em outros pólos novos da indústria automobilística, tanto no Brasil quanto no exterior.

Pelo seu significado, a evolução do processo de geração de empregos, de sua qualidade, não pode constar apenas como mais um "objeto de pesquisa", a ser analisado intermitentemente. O acompanhamento metódico da sua trajetória deve ser objeto de preocupação constante das agências públicas e entidades voltadas para estimular o desenvolvimento. Foi uma discussão permanente com esse viés que deu consistência ao trabalho pioneiro das câmaras setoriais da indústria, em especial para a Câmara Automotiva, experiência que está na raiz dos desenvolvimentos institucionais que hoje tomam corpo na região do ABC. Esse percurso será apresentado no próximo capítulo.

3. A Experiência Inovadora da Câmara Setorial

3.1 A Concertação Tripartite

A Câmara Setorial da Indústria Automobilística foi uma das experiências institucionais mais marcantes dos anos 90. Nascida no final de 1991, em meio a uma grave crise econômica e política, construiu-se como um mecanismo eficaz de cooperação entre setores da sociedade e agências do Estado. Apesar de nascida em um ambiente marcado pelas relações trabalhistas conflituosas que deram a tônica dos anos 80, a Câmara Setorial pautou-se pela inclusão de representantes dos sindicatos de trabalhadores na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento industrial, em condições de igualdade nas rodadas e mecanismos de negociação.

Os passos dados pela Câmara Setorial descortinaram a possibilidade de uma alteração em profundidade de velhas relações entre Estado e sociedade no Brasil, marcadas pelo clientelismo e patrimonialismo. O velho balcão estatal, com

seus clientes preferenciais selecionados entre o empresariado - que Guillermo O'Donnell chamou de corporativismo bifronte - foi substituído por um arranjo tripartite, de concertação entre Estado, Capital e Trabalho, que apresentou um alto grau de eficácia econômica e política.

Ainda que limitada a um setor econômico, a Câmara Automotiva mostrou concretamente a possibilidade de construção de uma nova ordem industrial, a partir da consolidação de um inédito sistema regulador do mercado e da produção. Em um raro interregno na procissão de desencontros que a nossa história institucional revela, democracia e economia conseguiram dialogar a partir da configuração de novos mecanismos setoriais de *governance*. Estes, marcados por laços mais democráticos entre Estado e agentes sociais, e também por um novo relacionamento entre organizações do capital e do trabalho, conseguiram atualizar uma postura cooperativa exatamente onde sempre reinara, como regra, o conflito.

A câmara combinou processos de intermediação e de concertação de interesses com os processos de *decision-making* e de implementação de políticas entre agências estatais e um número limitado de grupos sociais organizados, com o monopólio da representação concedido pelo Estado.

A partir da experiência da Câmara Setorial, uma parcela importante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a maior central brasileira e dominante no setor automotivo, passou a colocar a questão da plena cidadania de um modo diferente. Ao sentarem-se à mesa para discutir, elaborar e decidir sobre implementação de políticas industriais, lideranças sindicais reconheceram e, ao mesmo tempo, foram reconhecidas em seu direito de decidir sobre políticas até então estranhas ao corpo programático de suas próprias entidades.

Os sindicatos envolvidos enfrentaram discussões que ampliaram os horizontes de suas reivindicações, modificando suas pautas de negociação para além das reivindicações mais corporativas. Desse modo, foram levados a consolidar análises e avaliações até então dispersas ou individualizadas, fortalecendo, para tanto, o seu corpo técnico e valorizando a assessoria do DIEESE, caminhando decididamente rumo à profissionalização de suas atividades, a partir da configuração de um comportamento predominantemente propositivo.

Essa postura seria potencializada pelo alto desempenho do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 1989, só que, desta vez, pela negativa. Indiretamente, a candidatura do PT, apesar da votação expressiva de Luiz Inácio Lula da Silva - ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema - exporia uma série de limites no acúmulo e elaboração das políticas públicas apresentadas na disputa eleitoral. Tanto no debate sobre a reforma das relações de trabalho quanto na apresentação de políticas industriais a fragilidade política do partido e de sua principal base sindical mostrar-se-ia flagrante.

A cooperação com um possível governo do PT sinalizava o lugar que os sindicatos deveriam ocupar no desenho de um novo país. Foi exatamente nesse sentido que as experiências junto à Câmara Setorial configuraram-se como um dos principais pontos de apoio para a eventual superação do despreparo sindical e político diante das questões sociais e das disputas democráticas.

Ao viabilizar a cooperação - sem exigir a perda de identidade de seus integrantes - a Câmara setorial representou um ponto de inflexão político com profundo impacto em toda a região do ABC. Na sua esteira, os sindicatos, movimentos sociais e o PT expandiram sua intervenção, tanto para o exterior como para o interior de suas fronteiras.

Esse movimento - que dava novo sentido à luta democrática travada nos 80 - seria em grande parte responsável pela alteração dos rumos da CUT e pela configuração de um novo estilo de ação sindical. Impulsionaria uma nova atuação das comissões de fábrica, que ampliaram suas pautas e passaram a participar das discussões sobre a reestruturação das indústrias. Deixaria também sua marca nas novas propostas do PT, que passou a incluir as Câmaras Setoriais como um de seus mais importantes pontos programáticos.

Mais do que isso, porém, o re-exame da trajetória de constituição da Câmara Setorial, com o destaque de sua atuação, pode mostrar como a experiência da Câmara Setorial foi - e continua sendo - fundamental para o entendimento das novas e democráticas instituições que surgiram no ABC em anos mais recentes e que têm procurado, democraticamente, soluções para os principais dilemas regionais.

3.2 As Crises do Governo Collor

No início dos anos 90, a inflexão operada pelo presidente Fernando Collor de Mello deixaria sua marca por toda uma década. A abertura da economia, apontada como a grande indutora da competitividade industrial, sinalizava o perfil liberal do ajuste proposto e provocaria um verdadeiro vendaval em vários setores produtivos, abrigados até então debaixo das asas generosas do Estado brasileiro. A liberação das importações, decidida através da Medida Provisória (MP) nº 158, de março de 1990, eliminava as barreiras não-tarifárias de vários produtos cuja importação estava suspensa há anos; no seu rastro, a Medida Provisória nº 161 suspendia ou eliminava a maioria dos incentivos fiscais e subsídios.

Em junho do mesmo ano, o governo divulgava o documento intitulado "Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior", que procurava nortear as mudanças para o novo modelo.

Rapidamente a indústria brasileira ver-se-ia exposta à concorrência internacional. Segundo as novas normas do governo, o Estado deveria deixar de interferir nas questões referentes ao desenvolvimento industrial, fosse através de controles administrativos, distribuição de incentivos fiscais e benefícios ou da definição de regulamentos especiais para a

produção e o comércio. O documento recomendava explicitamente a formação de "mecanismos de articulação e coordenação que viabilizassem o planejamento consensual entre governo e iniciativa privada", definida como o "principal agente do processo produtivo"¹⁴.

Desde 1989, o governo federal havia classificado o parque industrial brasileiro em dezoito complexos industriais¹⁵ a partir dos quais deveriam ser criadas Câmaras Setoriais voltadas para a elaboração de diagnósticos da competitividade dos complexos industriais, detectar distorções e identificar caminhos para o seu equacionamento. Porém, de fato, essas câmaras seriam usadas de modo episódico e dedicadas ao controle de preços, do qual participavam o governo e os empresários. Ou seja, não foram mais do que instrumentos de pressão dos empresários sobre o Estado, servindo para acomodar os preços à política de indexação do governo e, assim, fracassando também como mecanismos de controle inflacionário.

3.3 Das Intenções à Realidade

No entanto, a partir de meados de 1991, as câmaras setoriais começaram a ser propostas pelo governo como espaços de negociação tripartite para viabilizar estratégias de reestruturação de setores industriais, colocando entre parênteses suas atividades voltadas para a administração do descongelamento de preços realizado pelo Plano Collor II.

A primeira câmara a se instalar como fruto dessa nova concepção foi a câmara setorial de brinquedos, em 5 de junho de 1991¹⁶.

Várias câmaras funcionariam nesse período, mas nem todas possuíam as características de mecanismos tripartites: a participação, esporádica, de alguns sindicatos de trabalhadores, inclusive no setor de brinquedos, pautou-se pelo descompromisso com a forma nascente de negociação.

Porém, a partir do início dos trabalhos da câmara automotiva, o arranjo seria fundamentalmente novo. As novas câmaras surgiram negando os limites, a composição e os objetivos das câmaras anteriores, a começar pelo novo amparo legal (Lei nº 8.178) que receberam. O artigo de nº 23 - articulado pelo deputado federal do PT, Aloízio Mercadante - passava a definir as câmaras como organismos a serem compostos por "representantes do Ministério da Economia, dos

¹⁴ "Diretrizes Gerais da Política Industrial e do Comércio Exterior", junho de 1990.

¹⁵ Segundo a "Resolução do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio", de 12.07.89, os complexos definidos foram: Aeronáutico e Aeroespacial; Agro-indústria; Automotivo; Construção Civil; Construção Naval; Cortume, Artefatos de Couro e Calçados; Elétrico; Eletrônico; Ferroviário; Máquinas-ferramenta; Metais Não-ferrosos; Moveleiro; Papel e Celulose; Petróleo; Química de base; Química fina; Siderúrgico e Têxtil.

¹⁶ "Câmaras Setoriais - Relatório de Situação do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia", Brasília, outubro de 1992, p. 24. A principal associação de empresários a participar desse processo foi a Associação das Indústrias de Brinquedos (Abrinq), cujos dirigentes, Emerson Kapaz e Oded Grajew, pertenciam ao Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE).

empregadores e dos trabalhadores dos respectivos setores produtivos ou das entidades sindicais nacionais"¹⁷.

Essa emenda proposta pelo PT combinou-se com uma atuação mais agressiva do movimento sindical. No final do mês de abril do mesmo ano, o então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, Vicente Paulo da Silva apresentaria um documento intitulado "Câmara Setorial da Indústria Automobilística: é Essencial Recuperar o Poder Aquisitivo e o Nível de Emprego"¹⁸, propondo que as câmaras não se restringissem apenas à discussão do controle de preços.

Foi dessa forma, com uma agenda distinta do monitoramento de preços, que as câmaras começaram a configurar-se como um dos poucos escudos de proteção disponíveis diante da recessão e do mercado desregulado para vários setores da economia.

3.4 A Câmara do Setor Automotivo

Uma série de medidas econômicas implementadas por Collor - como a remoção de barreiras não tarifárias, acompanhada de uma redução progressiva de tarifas alfandegárias; a privatização de indústrias de base, com mudanças nas regras comerciais; o aumento do custo de insumos básicos fornecidos pelo Estado; e a eliminação de incentivos fiscais e subsídios - atingiram diretamente a indústria automobilística¹⁹.

Beneficiado desde o seu nascimento por um mercado protegido, pela disponibilidade do crédito e pelas defesas contra a concorrência externa, o setor encontrava-se agora desamparado com a abrupta queda da tutela estatal.

Desarmados de alternativas para superar a crise os empresários foram tentados a apoiar a instalação das câmaras em seu novo formato tripartite. Não sem problemas internos, devido à história recente e à elevada multiplicidade de interesses que o setor abriga.

A decisão mais difícil, porém, estava nas mãos dos sindicatos de trabalhadores, opositores de longa data a qualquer proposta que pudesse lembrar pacto social ou cooperação com as empresas. A sombria realidade da economia e a progressiva degradação das condições de vida, sem dúvida, ajudaram a moldar novos comportamentos. Politicamente, a luta sindical mostrava sinais de cansaço, principalmente depois da greve que havia paralisado a Ford²⁰, com demonstrações explícitas de violência e rigidez das partes envolvidas.

¹⁷ Lei nº 8.178, de 21 de março de 1991.

¹⁸ Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, abril de 1991.

¹⁹ Pouco antes de sua posse, em viagem pela Alemanha, Collor daria as primeiras alfinetadas nas montadoras brasileiras, afirmando que os automóveis produzidos no Brasil pareciam "carroças", e que estava disposto a dar um fim no que entendia ser um verdadeiro "cartel".

²⁰ Pelo grau de enfrentamento alcançado, as greves da Ford e a dos estaleiros Ishibrás foram percebidas por vários entrevistados como um ponto de inflexão na trajetória de conflitos. Os dois movimentos renunciaram a instalação da câmara automotiva e da indústria naval.

Socialmente, o ABC, o maior centro produtor da indústria automobilística, estava sendo diretamente atingido pelo desemprego, que tendia a desagregar o seu tecido social com sucessivas diminuições da jornada de trabalho, demissões semanais e fechamento de empresas.

O relatório da ECLAC/UN sobre as corporações transnacionais no Brasil afirmava que "1990 e 1991 haviam sido especialmente ruins para o setor brasileiro de manufaturas" e indicava que o "ajuste deve envolver demissões em ampla escala, tanto do pessoal administrativo quanto dos operários". Segundo o mesmo relatório, "o índice de demissões estava em 20,1%" no período²¹.

Segundo dados do DIEESE, o mês de fevereiro de 1991 contabilizou um total de 129.998 trabalhadores empregados na base metalúrgica do ABC, contra 150.072 antes do Plano Collor I. Isto é, de fevereiro de 1990 a fevereiro de 1991, o nível de emprego havia registrado uma queda de 14%, ou seja, 20.074 postos de trabalho, correspondente a uma média mensal de 1.700 demissões²².

Em junho de 1991, o Sindicato dos Metalúrgicos foi informado do fechamento da divisão de motores da Ford de São Bernardo, que não estava submetida ao controle da Autolatina, constituída em 1986. Em fevereiro de 1992 a fábrica de motores encerraria suas atividades, o que resultaria na demissão de cerca de 700 funcionários. As conseqüências desse fechamento e a movimentação que propiciou foram fundamentais para definir o ingresso e a participação do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo na Câmara Setorial, mesmo contrariando decisão contrária do Congresso Nacional da CUT.

3.5 A Travessia Difícil

A primeira atividade de porte da Câmara seria a organização de um "Seminário sobre Reestruturação e Modernização do Setor Automotivo Brasileiro", em março de 1992, preparado pelos estudos de cinco grupos de trabalho que vinham se reunindo desde dezembro de 1991²³, assim como por documentos elaborados por consultores especializados²⁴.

Além das agências governamentais, com a Secretaria Nacional de Economia à frente, a coordenação geral do evento ficaria por conta das entidades que, basicamente, conformariam

²¹ Ricardo Bielschowsky, "Transnational Corporations and Manufacturing Sector in Brazil", *Paper*, Santiago do Chile, Eclac-United Nations, 1992, p.19.

²² Boletim Dieese, maio de 1991.

²³ Esses grupos passaram a se reunir em torno de temas considerados fundamentais para o reerguimento do setor, a saber: Grupo de Trabalho (GT) 1: desenvolvimento do mercado interno; GT 2: exportação-importação; GT 3: tecnologia, qualidade e produtividade; GT 4: carga tributária; GT 5: investimentos; a partir do seminário de março seria criado mais um grupo, o GT 6, sobre Contrato Coletivo.

²⁴ Os assessores especialmente envolvidos com essa preparação, e que receberam a incumbência de apresentar um diagnóstico do setor automobilístico, foram: Marco Aurélio Ferreira Viana (indicado pela SNE), José Roberto Ferro (pela ANFAVEA), Francisco Sales Gonçalves (pelo DIEESE) e Ronaldo Marchezi (responsável pela infraestrutura do encontro).

o núcleo dinâmico da câmara automotiva²⁵. Este seminário, que contou com a participação de 125 entidades, terminaria por aprovar uma proposta de acordo, inicialmente válida por 90 dias, que começaria a reverter o baixo desempenho demonstrado pelo setor automobilístico nos anos 80 e início dos 90.

O problema de fundo que pressionava a todos, porém, era que no início dos anos 90 a indústria brasileira estava em descompasso com o mundo da produção automotiva. Não só quanto a seus índices inferiores de produtividade, qualidade, nível de automação, idade do *design*, complexidade do *mix* de produção, escala, práticas de manufatura e sistemas de gerenciamento e trabalho. Mas também, e fundamentalmente, nas suas relações com os trabalhadores, com os fornecedores, os clientes e a sociedade em geral.

Décadas de protecionismo haviam se somado a um longo período de conflitos para tecer uma rede de desconfianças, que enrijeceu a capacidade de diálogo de todos os componentes do setor. A tal ponto que as negociações, não raras vezes, elevaram as taxas de incerteza.

Exatamente por isso, a câmara automotiva trabalhou desde o início procurando o consenso. Suas decisões só seriam encaminhadas quando se dava uma convergência de propósitos, pelo menos entre seus membros mais importantes. Os representantes dos trabalhadores e das empresas tinham os mesmos direitos e o mesmo peso nas discussões, que, em geral, desenvolveram-se em torno de proposições concretas.

Essas características da câmara automotiva - que nortearam o trabalho de outras câmaras setoriais - possibilitaram a delimitação de uma agenda clara de discussões e contribuíram para uma melhor convivência entre as partes.

3.6 Os Principais Acordos da Câmara

As medidas aprovadas no Seminário em Brasília obtiveram respostas econômicas e políticas rápidas, aliviando a pressão de curto prazo que se desenvolvia sobre o setor. Este primeiro acordo assinado pela Câmara incluía entre suas principais decisões os seguintes itens:

- i. Redução de 22% nos preços dos automóveis e veículos comerciais leves;
- ii. Manutenção do nível de emprego e correção mensal dos salários;
- iii. Relançamento dos consórcios;
- iv. Redefinição dos mecanismos de financiamento para caminhões, ônibus e tratores;
- v. Criação de um grupo de trabalho específico para discutir o contrato coletivo de trabalho.

Além dos pontos acima, foram registrados itens de compromisso, como:

²⁵ Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, SINDIPEÇAS, FENABRAVE, ABEIVA, SINDIFORJA, ABIFA e ANIP.

i) elaboração de um programa de incentivo à exportação;
ii) definição de um programa quinquenal de investimentos das montadoras; iii) definição de uma agenda do futuro sobre a reestruturação produtiva do setor, sendo que fixou-se a meta anual de 2 milhões de veículos a ser alcançada no ano 2.000.

Rapidamente, observou-se um estancamento na queda do nível de emprego. Com a redução do preço dos veículos o mercado voltou a aquecer-se. Os planos de demissões nas montadoras foram suspensos e os trabalhadores passaram a contar com salários automaticamente protegidos da inflação, o que repercutiu positivamente entre os metalúrgicos.

A recuperação econômica que começava a se manifestar era acompanhada de enormes avanços no terreno político. O acordo não havia anulado as diferenças entre os membros da cadeia automotiva. Em alguns casos, havia até aumentado, como indicavam os atritos entre montadoras e importadores. Só que agora ocorriam no interior de um espaço fechado e institucionalizado que, por cumprir as vezes de um escudo de proteção para todo o setor, estimulava o intercâmbio interno.

Esses dados positivos possibilitaram a assinatura do segundo acordo, em 15 de fevereiro de 1993, com a presidência agora nas mãos de Itamar Franco.

Desta vez o novo acordo seria assinado por cinco ministros de Estado, além das entidades que haviam participado do processo anterior. A câmara setorial ganhara *status* a partir da eficácia de sua política. Do lado dos trabalhadores, o novo acordo seria firmado também pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT, pelas duas outras centrais, a Força Sindical e a CGT.

A entrada das centrais ampliaria as discussões. Para a CUT, a decisão sobre as câmaras não estava mais somente nas mãos de Vicentinho, ou do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo: a proposta agora era assumida por vários outros setores que passaram a ver nas câmaras práticas alternativas à tradicional estratégia adversarial da CUT. A Força Sindical, dirigida na época por Luiz Antonio de Medeiros, que no início havia criticado e se afastado da câmara, procurava agora retomar seu espaço. O mesmo acontecia com a CGT.

O acordo, celebrado depois de um interregno político²⁶, seria beneficiado pelos resultados positivos do primeiro, tanto no terreno da produção, como no das relações trabalhistas, como podemos ver por algumas de suas decisões:

- i. Produção de autoveículos: 1,2 milhões de autoveículos em 1993; 1,35 milhões em 1994; 1,5 milhões em 1995 e 2,0 milhões no ano 2.000.
- ii. Investimentos: US\$ 20 bilhões na cadeia produtiva, entre 1993 e o ano 2.000;

²⁶ Entre o primeiro e o segundo acordo, é sempre bom lembrar, o país viveu uma período de turbulência, a partir da instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no Congresso Nacional, que terminaria com o *impeachment* do presidente da República.

- iii. Consórcios: ampliação dos prazos de 50 para 80 meses para automóveis; para caminhões, ônibus e tratores, de 60 para 100 meses;
- iv. Impostos: redução das alíquotas de IPI para automóveis (-6%) e comerciais leves (-2%) e do ICMS para carro popular;
- v. Redução das margens de lucro das empresas de modo a reduzir em 5% o preço final do veículo;
- vi. Preços: 10% de redução média nos preços dos veículos;
- vii. Emprego: criação de 91 mil novos empregos até 1995;
- viii. Relações trabalhistas: convenção coletiva de trabalho, com vigência de dois anos, com reajustes mensais baseados na inflação, manutenção do emprego e aumento real de salários.

Além de ampliar cláusulas já consagradas um ano antes, o segundo acordo avançou no caminho da elaboração estratégica de uma política para o setor automotivo, definindo metas para a produção e para novos investimentos e fixando objetivos de geração de empregos em toda a cadeia produtiva.

O desempenho da indústria viveria então uma segunda onda de crescimento com a ampliação das vendas e um nítido aumento da produção, superando os níveis da demanda doméstica de 1980 e afastando o fantasma da desindustrialização.

Tabela 14 - Metas e Realização de Produção de Autoveículos

Ano	Meta	Resultado
1990	•	914.466
1991	•	960.044
1992	•	1.073.761
1993	1.200.000	1.391.376
1994	1.350.000	1.583.000

1º acordo: março de 1992. Fonte: ANFAVEA

Com a produção de 1.391 mil veículos em 1993 (43,3% maior do que a de 1992), a indústria brasileira recuperaria duas posições no *ranking* mundial, alcançando a décima colocação na tabela de produtores. Sua performance foi 9,8% maior do que a Itália (8º lugar em 1992) e 28,8% maior do que a do México (11º produtor mundial em 1992).

Em 1994 a indústria atingiria a cifra de 1.583 mil autoveículos produzidos, indicando que as metas fixadas haviam sido substancialmente superadas.

O primeiro acordo protegeu os salários e garantiu a reposição mensal da inflação, assim como a manutenção do nível de emprego. O segundo resultaria em ganhos ainda maiores, garantindo reajustes automáticos de salários com base na

inflação do mês anterior, mais um aumento real de 20% reais, parcelado até fevereiro de 1995. No entanto, o segundo acordo também fixaria metas para a geração de cerca de 90 mil empregos em dois anos, assim como um volume de investimentos equivalente a US\$ 20 bilhões em toda a cadeia produtiva, entre 1993 e o ano 2.000.

No que diz respeito à geração de empregos, apesar dos resultados positivos se comparados à situação de 1991, o desempenho foi tímido. Entre os trabalhadores vinculados diretamente às montadoras, o nível de emprego manteve-se praticamente o mesmo. Mas se de um lado, o processo de sangria foi barrado pelo reaquecimento da produção, de outro, as iniciativas que poderiam impulsionar o setor de um modo mais vigoroso, gerando, inclusive, novos postos de trabalho, não alcançaram na câmara o equacionamento devido.

Tabela 15 - Nível de Emprego - Montadoras (Mil)

Ano	Empregados
1992	105.664
1993	106.738
1994	107.134
1995	104.614

Fonte: Câmara Setorial

De uma ótica redistributivista e geradora de emprego, os resultados mostram-se desequilibrados, uma vez que os trabalhadores demonstraram boa performance na recuperação do setor - quebrando sucessivamente metas de incremento de produtividade - sem que correspondência salarial.

No entanto, é preciso levar em conta que a reestruturação produtiva estava engolindo postos de trabalho em todo o mundo e também no Brasil. Diante disso, os resultados alcançados adquirem maior significado. Os dados do DIEESE indicam claramente que a queda do nível de emprego no setor automotivo vem sendo mais lenta e menos acentuada do que em outros setores, conforme apontado pelo quadro abaixo:

Tabela 16 - Redução Anual de Postos de Trabalho (Metalúrgicos do ABC)

Ano	%
1991	-
	14,1%
1992	-
	8,0%
1993	-2,3%
1994	-1,5%

Fonte : DIEESE ABC

As negociações que resultaram no segundo acordo já contaram com uma presença mais firme do Estado e apontaram em direção a um jogo cooperativo mais duradouro. Na verdade, quando o Sindicato dos Metalúrgicos aceitou a participação na câmara automotiva, estava dando sinal verde para a concertação, entendida como um modo de elaboração conjunta de políticas no qual as principais organizações de interesse participam do processo decisório. Essa participação não era ocasional, ainda que pudesse ser interrompida a qualquer momento. E não tendia a anular os conflitos magicamente, nem de fazê-los desaparecer por decreto, como em outros momentos e pactos propostos ao longo da história do país. O que se percebia era que a troca de poderes implicaria um certo constrangimento da autonomia de cada um dos envolvidos, fossem estes sindicato, empresas ou o poder público. Em outras palavras, benefícios comuns só seriam alcançados se houvesse uma repartição dos custos.

Foi com essa perspectiva que um movimento de convergência pôde se formar naquele momento, aproximando forças até então antagônicas, que procuravam resistir a um mercado desequilibrado que corroía a indústria automotiva, os salários e o emprego dos trabalhadores.

Esse lento e difícil processo de negociações mudou a mentalidade e o comportamento de entidades, corporações, sindicatos e agências do Estado. Seu impacto não se restringiu apenas aos diretamente envolvidos nessa experiência. Mas deitou raízes na região do ABC, espalhou-se pelos sindicatos da CUT e pelo PT e impregnou os movimentos sociais que vislumbraram os custos e benefícios que podem resultar de negociações sistemáticas e democráticas.

Foi um processo de aprendizagem institucionalizado. Que mesclou iniciativas políticas diferentes. E que seria retomado pelas novas institucionalidades emergentes na região do ABC, como a Câmara Regional, o Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania e a Agência de Desenvolvimento.

4. Iniciativas locais e regionais de desenvolvimento

A região do Grande ABC, formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, situa-se no Sudeste da Grande São Paulo e representa há décadas o centro econômico mais dinâmico de toda a Região Metropolitana.

Por ser uma região de localização privilegiada situada entre o porto de Santos e a capital paulista, abrigou a primeira migração das multinacionais do automóvel, na segunda metade dos anos 50 e, na década seguinte, o pólo petroquímico de Capuava. A partir dessa gigantesca concentração industrial, a região exibiu as mais altas taxas de crescimento industrial que marcaram a economia brasileira até meados dos anos 70.

No início dos anos 80, um movimento declinante começou a se manifestar, com profundo impacto na região. De modo acelerado, o ABC assistiu à fuga de empresas para outros estados ou cidades de São Paulo, ao fechamento de unidades produtivas, à retração dos investimentos, à diminuição do volume de emprego, redução da sua participação no PIB industrial e à queda do rendimento médio da população. O volume total do emprego nos sete municípios da região reduziu-se em 35% entre 1987 e 1996.

No primeiro trimestre de 1999, a pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada pela Fundação SEADE, DIEESE e pelo Consórcio Intermunicipal da bacia do Alto Tamanduateí e Billings, registrou que a taxa de desemprego total vem expandindo-se na região, passando de 20,4% da População Economicamente Ativa (PEA), em janeiro, para 21,1% em março - taxa esta maior do que a exibida pela Grande São Paulo, que foi de 19,9% no mesmo período. Em março deste anos, o DIEESE projetou a existência de 250 mil desempregados na Grande ABC.

As características da indústria instalada na região, o tipo de reestruturação que viveu e as mudanças por que vem passando neste final de século vêm incidindo de modo especial não só sobre esses grandes complexos produtivos, como também sobre os contornos econômicos da região e sua estrutura social, política e cultural, construída ao longo dos últimos quarenta anos.

4.1 ABC: Sombras e Sobras da Indústria Automotiva

As transformações que a estrutura produtiva brasileira vem vivendo desde o início da década encontra sua expressão particular na região do ABC. Incrustada no centro do estado industrial hegemônico, essa região vive de modo amplificado os dissabores de São Paulo.

Apesar de pólo dinâmico da grande indústria nacional, quase sempre foi caracterizada como uma área urbana periférica, recortada em vários municípios, como uma espécie de mosaico administrativo. Desde a sua divisão em sete municípios, o ABC raramente foi mais que um canteiro industrial, uma região-objeto, alvo de decisões externas das diretorias das grandes corporações e das agências estatais, encarregadas das inovações, das pesquisas, do seu suprimento tecnológico e, até mesmo, político. As elites locais,

distanciadas inclusive fisicamente, sempre expressaram preocupação menor pelos destinos da região, além da aceitação passiva de sua vocação de parque industrial, em contraste - quando não em oposição - ao seu desenvolvimento como uma cidade para cidadãos de verdade.

Nessas condições, o ABC cresceu à sombra do poder privado e colheu, para muito além dos impostos, a hipertrofia dos espaços públicos e todo tipo de assimetrias, desequilíbrios e desigualdades sociais que costumam marcar as médias e grandes cidades brasileiras.

Nos anos 80, a crise e estagnação da indústria questionaram a *state-led-tradition* do estilo emulado por Getúlio Vargas e prolongado pelos militares através do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). As incertezas sobre os novos caminhos do desenvolvimento econômico e social combinou-se com as pressões em favor da descentralização produtiva resultando no declínio de São Paulo e de seu coração industrial, o ABC, que tinha no complexo automotivo sua espinha dorsal, secundada pelo pólo petroquímico.

Concentrada basicamente nessa região, que respondia por quase a metade da produção nacional, a indústria automotiva brasileira, depois de ter produzido 1.165.174 veículos em 1980, teve seu desempenho estacionado em torno da produção de um milhão de unidades por ano nesta mesma década. Os novos investimentos no setor automotivo praticamente inexisteram neste período, resultando na obsolescência de produtos e da produção. Pressionado pela fraco desempenho do conjunto da economia brasileira, o mercado interno de autoveículos apresentou então forte retração: entre 1983 e 1993 cerca de 700 mil veículos seriam comercializados por ano, sendo que, em geral, produtos mais caros e consumidos por segmentos com maior poder aquisitivo.

O setor acusava a retração econômica que havia percorrido toda a América Latina na década de 80 e que a política industrial do governo Fernando Collor viria aprofundar ainda mais.

Com a abertura comercial antecipada e realizada abruptamente, sem salvaguardas, as montadoras brasileiras, que haviam se beneficiado por um longo período de um mercado protegido, viram-se repentinamente expostas à competição internacional. E isso em uma situação em que nenhum novo investimento viria de suas matrizes, que utilizavam suas energias na tentativa de recuperação do terreno perdido para a indústria japonesa.

Nos anos 80, essa indústria brasileira não seria incluída em nenhuma estratégia especial das grandes corporações, que voltaram suas atenções para fábricas modernas, mais produtivas e sem tradição de organização sindical²⁷. À diminuição do peso estratégico das filiais brasileiras, somava-se a secundarização do mercado nacional e latinoamericano, uma vez que os investimentos comerciais decisivos estavam sendo

²⁷ Rebecca Morales, *Flexible Production: Restructuring of the International Automobile Industry*, Cambridge, Polity Press, 1994, p. 83.

alocados em uma verdadeira guerra de reconquista dos mercados americano e europeu.

A vulnerabilidade das montadoras nacionais seria permanentemente potencializada pelos abalos nas matrizes com impacto imediato em todos os seus planos. Foi o que vimos nos anos 80 com o adiamento dos planos de automação, com os cortes nos investimentos e com os programas de demissões e de redução de níveis salariais²⁸. O baixo desempenho da economia brasileira só viria agravar esse quadro nada promissor para as montadoras.

No início dos anos 90, o símbolo do poder industrial brasileiro, a indústria automotiva, que já havia gerado 15,6% do PIB industrial em 1975, mas cuja participação despencara para 8,1% em 1990 e 8,2% em 1991, parecia ter reservado apenas as sombras como futuro para o país. Os quase dois milhões de habitantes da "Detroit brasileira", viram a indústria sangrar como nenhuma outra no país.

Na verdade, o Brasil havia entrado na década de 90 carregando parte da inércia dos anos 80. Não foram poucos os desarranjos econômicos estruturais e fragilidades que foram gestados na chamada "década perdida". Nessas condições, a reestruturação produtiva que começou a se intensificar no final da década apenas realçaria os traços perversos do ajuste estrutural programado, a começar pelo fechamento de postos de trabalho. Apesar dos impactos dessa política no ABC terem sido imediatos, suas elites regionais, passivamente, trataram esses desarranjos como um produto "natural", ora fruto de dificuldades conjunturais do mercado, ora como sub-produto necessário da reestruturação produtiva.

Reações diferentes, porém, tomariam corpo entre os movimentos políticos e sociais da região, em especial no movimento sindical, que estiveram na raiz do surgimento da Câmara Setorial.

Secundado por associação de moradores e movimentos na área de habitação, saúde e transporte, apoiado politicamente pelo Partido dos Trabalhadores - que sempre na região sua implantação mais forte - o movimento sindical apresentou um diagnóstico pessimista sobre a indústria automotiva e a região, demandando ações concretas dos poderes públicos e do empresariado, no sentido de superar a situação de: (i) obsolescência das redes de infra-estrutura que haviam permitido a industrialização anterior; (ii) distanciamento crescente em relação às mudanças tecnológicas que ocorriam nos países avançados; (iii) ausência de investimentos; (iv) produtos envelhecidos; (v) sistemas de produção superados; e, basicamente (vi) extinção de postos de trabalho.

Em outras palavras, o complexo automotivo, o motor do Estado nacional-desenvolvimentista dos anos 50, encontrava-se estagnado e sem uma clara linha de futuro. Na sua base,

²⁸ Michael Mortimore, "Transforming Sitting Ducks into Flying Geese: the Example of the Mexican Automobile Industry", Santiago do Chile, CEPAL, mimeo, 1994, p.23.

podemos encontrar dois processos mais de longo prazo que se combinavam intimamente: (i) o esgotamento do padrão de industrialização baseado em forte protecionismo e na política de substituição de importações; (ii) as transformações na economia mundial, relacionadas tanto ao surgimento de novas modalidades de produção quanto à liberalização comercial, abertura das economias e desregulação dos fluxos financeiros.

A desorientação decorrente da quebra do velho padrão e as incertezas sobre os novos caminhos geraram uma série de obstáculos e impasses que vêm dificultando o desenvolvimento do país, com desdobramentos importantes para toda a região do ABC. A começar pela perda da centralidade industrial.

4.2 Na Segunda Migração, Montadoras se Afastam do ABC

Após as agruras do governo Collor e da recuperação na esteira da Câmara Setorial, a inflexão da política econômica iniciada com Fernando Henrique Cardoso em 1994 daria especial destaque às grandes empresas multinacionais. O setor automotivo surgiria como um dos principais beneficiários da nova política, particularmente pelas novas estruturas de proteção e pelo desenho de alguns instrumentos de política industrial decididos pelo Novo Regime Automotivo, em dezembro de 1995.

De um modo generalizado, o alvo das novas inversões das corporações deixaria de ser apenas a modernização das plantas já existentes e a expansão de sua capacidade produtiva, para transformar-se na busca de uma agressiva ampliação do parque industrial, com a instalação de plantas dotadas de processos produtivos e organizacionais avançados.

As plantas mais recentes de montadoras já tradicionais no país²⁹ - a VW (PR e RJ), GM (RS), Ford (BA), DaimlerChrysler (MG) - assim como algumas fábricas das marcas que estão chegando - Renault (PR), Chrysler (PR), Peugeot (RJ) - situam-se fora do estado de São Paulo³⁰ e exibem padrões produtivos muito mais avançados do que os do velho pólo do ABC. Isso significa que, em geral, os novos investimentos estão localizados em *greenfields*, concebidos para operar com novos processos de produção, com impacto diferenciado na constituição das cadeias produtivas, tanto para frente (*forward linkage*) como para trás (*backward linkage*). São fábricas mais ágeis, construídas com base em sistemas modularizados - predominantemente do tipo condomínio industrial - e econômicas do ponto de vista de postos de trabalho.

²⁹ Segundo o BNDES, os investimentos previstos pelas montadoras de 1996 ao ano 2000 atingem a cifra de US\$ 15 bilhões e os projetados pelos fornecedores de autopeças chegariam a US\$ 10 bilhões. Desse montante, cerca de 70% correspondem aos investimentos de montadoras já instaladas no Brasil há décadas e que têm priorizado em suas estratégias a produção de carros pequenos ("populares"), voltados para atender demandas do mercado doméstico.

³⁰ Somente a Land Rover/BMW optou por instalar sua pequena montadora CKD na região do ABC. A Honda e a Toyota também construíram suas fábricas no estado de São Paulo, nas cidades de Sumaré e Indaiatuba, a pouco mais de 100 km. da Grande São Paulo.

É certo que a análise do impacto regional desses investimentos ainda é tarefa por fazer, uma vez que as novas plantas ou ainda estão em processo de construção ou só recentemente entraram em funcionamento. No entanto, levando-se em conta as duas regiões focalizadas por este trabalho, o ABC e a Grande Porto Alegre, é possível afirmar que os novos pólos tenderão a modificar a estrutura e a qualidade do relacionamento no âmbito das cadeias produtivas, seja nas novas relações que a GM de Gravataí estabelecerá com o núcleo tradicional de autopeças gaúcho - com impacto local específico - seja nos novos fluxos de fornecimento que o segmento de autopeças implantado no ABC estabelecerá para atender as novas plantas, muitas agora desconcentradas geograficamente.

Esse é um processo que deverá ser cuidadosamente acompanhado pelas instâncias encarregadas da definição de novas estratégias de desenvolvimento regional, tanto no Rio Grande do Sul quanto no ABC. Pela simples razão que: (i) a situação atual da política para o setor de autopeças, marcada pela liberalização dos fluxos comerciais e facilidade de importação, sugere, como regra, um enfraquecimento dos laços para trás, com forte impacto na economia da região e nos indicadores de emprego; e (ii) a configuração de uma nova rede de fornecedores enfrenta, em geral, a concorrência de outros pólos produtivos já instalados no país. Ao mesmo tempo, a tendência à regionalização da produção no entorno da montadora tem se mostrado um poderoso fator de agregação e adensamento da malha de fornecedores, como o caso da Fiat pode nos mostrar.

Esses novos elementos ainda em maturação sugerem que a dinâmica do investimento industrial vem se transformando profundamente a partir de meados dos anos 90, com destaque para as conexões e criação de novas malhas de investimentos que o setor automotivo pode gerar. Esse é um dos principais desafios que o atual processo de reespecialização industrial está colocando, pois diz respeito diretamente à intersecção das estratégias das grandes corporações com as políticas públicas preocupadas em reconstruir e completar as cadeias produtivas e induzir a construção de novas redes e circuitos de informação.

4.3 ABC: um Laboratório Institucional

A nova configuração da capacidade produtiva instalada na região do ABC vem colocando em questão os padrões de comportamento do setor público e da sociedade civil estabelecidos há décadas. A atuação regional dos agentes públicos e privados vem precisamente procurando acompanhar essa transformação.

Uma série de experiências de cooperação entre o setor público e o privado fazem da região do ABC um dos mais importantes laboratórios produtores de novas institucionalidades nos últimos 20 anos.

Contando com uma sociedade relativamente educada e organizada, a região sempre exibiu um espírito de participação nos rumos da política nacional e regional. Temas gerais como a

redemocratização do país freqüentaram pronunciamentos de autoridades locais e de lideranças de trabalhadores e empresariais desde os anos 70. A disseminação de novos estilos de ação sindical e política, estiveram na raiz da experiência inovadora das câmaras setoriais da indústria, do início dos anos 90. As coordenações e instâncias atuais, muito provavelmente, têm nessas experiências de cooperação e conflito, uma fonte de inspiração.

Nascidas ao longo dos anos 90 para dar conta de problemas estruturais da região, esses arranjos públicos vêm envolvendo (diferenciadamente) governos locais, associações empresariais, segmentos industriais, imprensa regional, sindicatos de trabalhadores e grupos comunitários na busca de um equacionamento do declínio industrial, e da retomada do crescimento econômico, com qualidade de vida e geração de empregos.

As experiências, pelas quais passaram a região, acabaram proporcionando a criação, em dezembro de 1990, do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Congregando os sete municípios da região, o Consórcio Intermunicipal nasceu com o objetivo de encontrar saídas conjuntas para os problemas da região. Tinha como metas: i) repensar o conjunto dos municípios que o integram em matéria de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público e privado, nacional e internacional, ii) planejar, adotar e executar projetos, obras e outras ações destinadas a promover a melhoria da infraestrutura da região, iii) promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional. Todas essas ações tinham como base o desafio de transformar o modo tradicional de fazer política a nível local, bem como de desenvolver uma interlocução responsável com as demais esferas de governo e agentes sociais.

Em dezembro de 1991 seria criado o Fórum de Desenvolvimento Econômico, com base municipal (Santo André) que, em conjunto com o Consórcio, viabilizaria a realização no final de 1992 de um seminário regional intitulado "Fórum ABC ano 2000", que enfatizou a necessidade de somar os mais diferentes esforços para revitalizar a economia da região.

Em 1993, os dois principais sindicatos dos metalúrgicos da região unificar-se-iam numa mesma entidade, agora chamada Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, reunindo a base trabalhadora de seis dos sete municípios da região³¹.

Em 1994, o movimento "Vote no Grande ABC", que procurou constituir e fortalecer uma bancada de deputados ligados à região, teria seu nome mudado para Fórum da Cidadania do Grande ABC, que nos dias de hoje reúne mais de 100 entidades da sociedade civil, coordenadas atualmente por um representante do Sindicato dos Químicos do ABC.

Em 1995, o governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Ciência e Tecnologia, avançou a proposta de

³¹ Apenas o Sindicato dos Metalúrgicos de São Caetano ficaria de fora dessa fusão.

criação de uma câmara do grande ABC. A eleição de sete novos prefeitos (1996) comprometidos com a ação regional, contribuiria de modo decisivo para a efetivação da nova Câmara. Uma ação conjunta da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado, do Fórum da Cidadania e dos sete novos prefeitos da região resultaria na constituição da Câmara Regional do Grande ABC, cujo lançamento foi em São Bernardo, com a presença do governador do Estado de São Paulo e as mais expressivas lideranças locais, em março de 1997.

Presidida pelo Governador do Estado de São Paulo, a coordenação regional da Câmara é constituída a partir de um revezamento anual entre os prefeitos. Além dessas autoridades públicas, têm assento na coordenação da Câmara secretários de Estado, os deputados estaduais e federais da região, os sete presidentes das câmaras de vereadores, cinco representantes empresariais, cinco sindicais e cinco do Fórum da Cidadania.

No final de 1998 seria criada a Agência de Desenvolvimento Econômico, entidade com vida legal, voltada para o planejamento estratégico regional. Faz parte dela as empresas do pólo petroquímico, o SEBRAE, CIESPS, 7 Associações Comerciais e Sindicatos da CUT. O diretor geral da agência é o prefeito Celso Daniel (Santo André) que coordena a elaboração de um plano de ação regional.

Além dessas entidades, continua em atividade o Subcomitê de Bacias, de fato, um desdobramento do comitê da Bacia do rio Pinheiros, dirigida pela atual prefeita de Ribeirão Pires.

Dessas entidades, quem comanda as discussões, a elaboração de políticas e a implementação de decisões é a Câmara Regional. Sem dúvida é o mecanismo agregador de interesses e definidor de linhas estratégicas mais importante da região. Seu ponto de partido:

"...consiste em considerar que diferentes agentes, sem abrir mão de seus interesses ou, mais propriamente, partindo destes e de suas visões específicas sobre a realidade, sensibilizados por uma situação que pode afetá-los negativamente, sejam capazes de discutir, elaborar e colocar em prática ações coletivas baseadas na cooperação mútua"³².

Dessa perspectiva, a Câmara Regional recoloca a questão da construção de um espaço público capaz de aglutinar diferentes interesses. Seu funcionamento, assim, se dá a partir de padrões democráticos de convivência, a começar pelo caráter inclusivo dos sindicatos de trabalhadores. Como afirmam os autores citados:

"...o modelo de gestão da Câmara do Grande ABC supera o planejamento metropolitano elaborado de forma centralizada e nos gabinetes porque envolve os agentes locais num processo de democracia participativa, contando com um arranjo flexível, com forte articulação horizontal-

³² Celso Daniel e Nadia Somekh, "Novas Estratégias de Ação Regional: a Experiência Recente da Câmara do Grande ABC", mimeo, s/d, pp. 7/8

vertical, que prevê o desenvolvimento sustentável com inclusão social"³³.

Essa estrutura de articulação de interesses assume características de regulação que contrastam fortemente tanto com a política desenvolvida pelo estado de São Paulo como pelos municípios do ABC nos últimos 40 anos. Desde que se tornou o estado industrial hegemônico, os esforços de São Paulo para atrair investimentos ou promover o desenvolvimento foram pouco mais do que os inerciais, focalizados, em geral, nas dificuldades do trânsito e nos altos custos da força de trabalho. A elaboração de políticas industriais e de desenvolvimento sempre carregaram a marca da dilapidação promovida pela disputa política no estado economicamente mais poderoso do país. Não é à toa que desde meados dos anos 90, o estado de São Paulo não consegue elaborar nenhuma reação consistente à depreciação de seu parque produtivo, à fuga de empresas e desconstrução de parte de seu patrimônio industrial em função da chamada "guerra fiscal". Institucionalmente, São Paulo conta apenas com mecanismos subdesenvolvidos, incapazes de estabelecer discussões duradouras, baseadas na confiança mútua entre os agentes diversos.

Desse ponto de vista, a realidade do ABC nunca foi melhor do que a do estado. A prevalência histórica de políticas industriais e de desenvolvimento decididas centralmente, sua subsequente deterioração nos anos 80, aliada à crise de financiamento do Estado e às incertezas dos caminhos a seguir, estão a exigir o concurso de novas instituições capazes de articular os níveis locais com os regionais, destes com os estaduais e com o nacional. Sem essa articulação, dificilmente os novos impasses colocados para o desenvolvimento serão superados.

A Câmara do ABC desenha um novo modo de pensar e fazer política de desenvolvimento, "que pode servir de parâmetro institucional para se pensar uma política para toda a metrópole, na medida em que evolui do nível municipal para atingir um nível mais amplo"³⁴. Ou seja, uma política metropolitana não poderia se dar "com a perda das identidades locais e mesmo regionais". A fraqueza das propostas regionais será maior quanto maior for a percepção de isolamento de cada município, setor produtivo ou instância de discussão. Quanto mais a Câmara pautar seu desempenho pela integração dos diferentes agentes do desenvolvimento, quanto mais as prefeituras, os vários corpos legislativos, o governo estadual, as grandes, médias e pequenas empresas, as várias correntes do movimento sindical, ONG's e entidades da sociedade civil se reunirem para formular coletivamente suas propostas, maior será sua força.

Essa combinação possível das várias dimensões da competição econômica, das diferentes lógicas que governam o mundo da política regional é que pode abrir caminho para o que

³³ *Idem*, p. 10.

³⁴ Entrevista de Nadia Somekh, coordenadora da Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, concedida aos autores em 11.09.99.

Storper chama de "learning economy" ³⁵. Ou seja, as novas condições para a definição de políticas de desenvolvimento - em que os ajustes macroeconômicos precisam necessariamente ser completados - exigem uma coordenação dos níveis micro, meso e macro.

Os processos que facilitam todo trânsito de conhecimento e um fluxo permanente entre velhos e novos sistemas produtivos, constituem-se em catalisadores e emuladores do aprendizado. As empresas, comandadas exclusivamente por sua lógica interna, somente se dispõem à essa interação quando a relação custo-benefício se revela inequívoca para seus objetivos. Entretanto, em situação de incerteza, podem se engajar em processos de ensino-aprendizagem desde que encontrem ambientes institucionais favoráveis.

A "learning economy" começa precisamente a tomar forma quando essa malha de novas relações se estabelece, de modo a possibilitar que novas competências sejam geradas ao mesmo tempo em que as velhas competências são aperfeiçoadas.

Sem essa interação organizada e regular, as alterações de qualidade na capacitação produtiva serão apenas homeopáticas. Ou, como sugere Storper:

"Learning requires coordination among a complex array of economic actors (firms, governments, labor markets, innovators) over time. Therefore, learning is a long process that can be achieved only through a distinct form of intervention, one that creates new informal rules, routines, and conventions between economic agents" ³⁶.

Essa abordagem está assentada em três pressupostos: (i) o processo de aprendizagem regional pressupõe dimensões coletivas; (ii) o principal objetivo das políticas públicas é o de reunir os atores para o intercâmbio de conhecimento; (iii) esse processo possui uma dinâmica temporal, capaz de amadurecer as relações de confiança e o próprio aprendizado.

A Câmara do ABC começou a reunir os primeiros elementos desse novo processo. Se conseguir completá-lo, mais do que um mecanismo de *governance* regional, terá possibilitado um intercâmbio criador de novas competências, com impacto mais do que regional.

4.4 Regionalização e Novo Perfil do ABC

Nos últimos anos, o ABC teve reduzido seu ritmo de crescimento, exibindo uma curva de alteração dos contornos da matriz dinâmica da indústria de transformação. Ao mesmo tempo, desde os anos 80 há uma redução significativa do emprego, provocada pela reestruturação produtiva das empresas, que se utilizam de mecanismos como a racionalização organizacional, ajustes administrativos, mecanismos de controle de qualidade,

³⁵ Michael Storper, "Industrial Policy for Latecomers", in M. Storper, S. Thomadakis e L. Tsipouri (eds.), *Latecomers in the Global Economy*, Londres, Routledge, 1998, p. 14/15.

³⁶ *Idem*, p. 5.

flexibilização da produção e a expansão de serviços de apoio, comumente chamada de "terceirização". Dados do SEADE sugerem um crescimento das atividades do comércio e serviços ao lado de uma contribuição cada vez menor da atividade industrial para a formação do valor adicionado subregional.

Tabela 17 - Grande ABC: Estrutura do Valor Agregado Fiscal (em %)

Atividades	1980	1985	1990	1995
Comércio	10,81	6,43	11,70	13,52
Indústria	84,49	83,77	78,13	71,51
Serviços	Nd	Nd	5,76	10,32
Outras	4,67	4,48	2,22	1,60

Fonte: SEADE

O desenvolvimento da indústria do grande ABC nos anos 90 parece acompanhar tanto as alterações derivadas dos novos paradigmas de reestruturação tecnológica quanto os novos rumos definidos pelo governo federal, no que refere à recapacitação do parque produtivo nacional. Por exemplo, o setor metalúrgico que respondia por 15,26% da produção total da região em 1980, passou a responder por 10,10% em 1995. Esses dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo indicam ainda um crescimento das indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis (em especial o setor têxtil, de vestuário e calçados), que aumentaram sua participação na produção estadual de 17% em 1990 para 20% em 1995.

Ao lado dessas transformações de perfil e desempenho, temos um movimento de migração de indústrias do ABC para o interior e para outros estados da Federação, tanto a partir das estratégias de desenvolvimento estimuladas pelo governo nos anos 90, como a partir da oferta de incentivos públicos desenvolvidas por vários municípios paulistas.

Buscando melhorar a competitividade das indústrias da região, o Governo do Estado e as prefeituras governos locais vêm elaborando e implementando uma série de programas que adquiriram peso especial a partir da intensificação do assédio de outras unidades da Federação à indústrias instaladas na região.

Esse processo de "guerra fiscal", que vem se disseminando pelo país desde o início da década, atinge de modo especial o Estado de São Paulo, e a região do ABC, que já assistiu ao deslocamento de inúmeras indústrias, especialmente para estados como o Rio de Janeiro, Minas Gerais e estados limítrofes das regiões Sul e Centro-Oeste, assim como para outros municípios paulistas.

Mais do que isso, essa disputa vem se dando em meio a um acentuado desamparo institucional, agravado pelas novas prerrogativas dos governos sub-nacionais na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento, por décadas nas mãos do governo federal.

A corrosão política do forte aparato intervencionista que caracterizou a atuação do Estado brasileiro desde os anos 30, as estratégias de governo nos anos 90 - mal delineada e pouco debatida - vem se expressando através de um claro distanciamento das instâncias federais das políticas industriais ativas, informalmente transferidas aos governos sub-nacionais.

O problema de fundo é que a contrapartida dos estados à desmontagem da rede institucional erguida a partir do pós-guerra, que articulava interesses de grupos regionais, setores econômicos e agentes econômicos nacionais e estrangeiros - através de ministérios, fundos públicos de desenvolvimento, superintendências e empresas estatais - é extremamente incipiente, quando não inexistente.

A desarticulação da velha malha institucional, levado à cabo pelos sucessivos governos nos anos 90, vem se somando ao desamparo atual dos estados e municípios, de modo a realçar o caráter predatório da competição interterritorial por novos investimentos que se desenvolve sem limites e parâmetros neste final de século. Sem o provimento de instituições capazes de irrigar o diálogo com a sociedade civil e os distintos grupos de interesse privados, muitos estados e municípios passam a ter sua atuação marcada pela multiplicação de políticas agressivas, procurando retirar seus eventuais ganhos das perdas de outras unidades da federação³⁷.

Para além das fricções políticas e econômicas entre os estados, uma outra resultante desse processo aponta para a perda da capacidade de planejamento e controle efetivo dos poderes públicos sobre as estratégias de desenvolvimento. No lugar do Estado central que investia e produzia diretamente através de suas empresas e autarquias - o que realçava o papel dos staffs públicos de elaboração e implementação de políticas - surgem agora governos estaduais e municipais que, orientados por essa disputa, acabam por subordinar suas políticas de desenvolvimento às estratégias privadas, comportando-se muitas vezes como avalistas e porta-vozes desses interesses, a priori identificados ao interesse público. Como corolário, nos governos sub-nacionais que mais se comprometeram com essa guerra, as negociações entre o setor público e os grupos privados são realizadas a portas-fechadas e anunciadas - quando o são - somente quando os acordos já foram, de fato, celebrados.

Essa *bidding war* não só tem se mostrado lesiva aos já exauridos cofres públicos - exibindo uma diminuição crescente do investimento privado e um aumento exponencial do investimento público - como, do ponto de vista da construção de novas alternativas de desenvolvimento, constitui-se em forte obstáculo à capacitação de despreparados governos para as atividades de controle e aplicação de políticas públicas.

³⁷ No Brasil, esse processo vem se dando a partir da transferência de indústrias isoladas e mesmo segmentos produtivos inteiros de um estado para outro, a partir do oferecimento de uma rede de subsídios e benefícios, fiscais, creditícios e de infra-estrutura.

Tendo em vista o desenho de longo prazo reservado pelo Governo Federal para essa nova atuação dos governos subnacionais - de fato, substitutos precários do Estado central - ganha destaque as estratégias de envolvimento democrático da sociedade civil, através de novas institucionalidades, realizadas pelos sete municípios do ABC paulista. A construção de uma identidade regional como condição para o reequacionamento e redefinição de políticas públicas, coloca em um novo patamar o debate sobre os novos caminhos do desenvolvimento. Desse ponto de vista, a história, as experiências e as orientações diversas registradas no Rio Grande do Sul - que se esforça para transformar qualitativamente sua estrutura produtiva - permitem um profícuo contraponto.

4.5 RS: Tensão e Choque entre Estilos Diferentes

Como no ABC, desde o final dos anos 80, a grande Porto Alegre vem experimentando a construção e consolidação de uma série de novos mecanismos de democratização da vida pública, a partir da integração dos poderes executivos, legislativos, associações empresariais, sindicatos, ONGs, grupos de bairro e cidadãos comuns.

A ascensão de Olívio Dutra à prefeitura de Porto Alegre em 1989 oxigenaria a vida política da cidade e da região. Tendo no seu ponto de partida a existência de inúmeras associações de bairro, de conselhos populares de inserção regional, entidades não-governamentais ligadas à questão ambiental, de raça e gênero, passando pela atividade de núcleos culturais, ligado à luta por direitos civis, pela melhoria da saúde e educação, o novo governo de Porto Alegre estimularia a criação de uma série de "mecanismos e canais de participação da cidadania para discutir e interferir na formulação e no controle das políticas do governo municipal" ³⁸.

A experiência desse tipo mais avançada³⁹ foi a do Orçamento Participativo de Porto Alegre, marcado na origem por um conceito de esfera pública não-estatal, acabou criando novos centros de decisão, para além dos governos e suas secretarias⁴⁰. O envolvimento de comunidades e dos mais distintos grupos de interesse em novos espaços com poder real de decisão estimulou a prática da escolha, da discussão, seleção e aplicação de parte do Orçamento municipal segundo prioridades públicas e publicamente decididas⁴¹.

As linhas estratégicas do programa de desenvolvimento do governo do Olívio Dutra baseavam-se em dois pilares: (i) na busca de criação de um ambiente favorável à inovação tecnológica na cidade e (ii) no estímulo à geração de renda e emprego.

Todo esse esforço empreendido com muitas dificuldades contrastava e se chocava com as resistências oriundas da tradição política brasileira que, sistematicamente, assimilou o espaço público aos domínios do Estado. Essa tradição marcadamente centralista e excludente deu o tom na história da estruturação das grandes cidades das cidades brasileiras, orientadas pelos processos de industrialização pesada e pelo nacional-desenvolvimentismo.

O estilo que começou a tomar forma na cidade de Porto Alegre indicaria novos caminhos para se pensar o futuro, distinto da sequência de grandes obras e intervenções urbanas, geralmente planejada por uma tecnocracia auto-suficiente.

³⁸ José Eduardo Utzig, "Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre", in *Novos Estudos Cebrap*, nº 45, julho de 1996, p. 214.

³⁹ Outra experiência significativa ainda não estudada foi o "Crédito Comunitário", de apoio a pequenos e microempreendedores.

⁴⁰ O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU como uma das 22 melhores práticas de gestão pública. Em 1996, o Comitê Técnico da ONU - Habitat II - escolheu esse programa como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo.

⁴¹ Sobre essa experiência, ver: Tarso Genro e Ubiratan de Souza, *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

O contraste entre o estilo desenvolvido em Porto Alegre e o executado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em meados dos anos 90, exporia uma diferença matricial: o primeiro, alimentado pelas novas experiências de ampliação institucional na capital gaúcha, e o segundo, que respondia a uma tradição desenvolvimentista declinante, que mesclava traços conservadores com renovadores.

Essas diferenças apareceriam no desenrolar da luta política pelo governo do Estado em 1998, que teve, como um dos seus motes, a discussão sobre o papel do Estado e das finanças públicas na atração de novos e gigantescos empreendimentos industriais, em especial no setor automotivo.

4.6 O Governo Britto e a Disputa por Investimentos

Antonio Britto tomou posse como governador do Rio Grande do Sul no dia 1º de janeiro de 1995, eleito por uma coalizão sustentada pelo PMDB. Sua proposta de desenvolvimento para o estado tinha no centro de seu diagnóstico a idéia de perda do dinamismo da economia gaúcha, ameaçada "pela abertura de fronteiras do Mercosul e da globalização, pela expansão da fronteira agrícola do centro-oeste, pela concorrência de outros estados, pela própria fragilidade de sua base produtiva e sua matriz industrial"⁴².

Coincidentemente, nesse mesmo 1º de janeiro, o Mercosul iniciaria seu funcionamento oficial, o que abria novas perspectivas para a superação de uma das mais antigas fragilidades do estado: sua localização geográfica, distante dos grandes centros produtores e consumidores. "O Mercosul poderia redimir a geografia", afirmava um dos principais secretários do governo⁴³. Mais do que a distância, o RS carregava a marca de um estado periférico, de matriz industrial baseada em pequenas e médias empresas que vinha perdendo vigor nos últimos anos. Por essa visão, os novos governantes sentiam-se tentados a sonhar com grandes investimentos, únicos capazes de dinamizar uma economia que parecia perder o passo do desenvolvimento: "SC, por exemplo, tinha uma matriz muito parecida com a nossa. Mas sua economia nos anos 70 e 80 havia crescido mais do que a nossa, exatamente porque tinha empresas do porte da Sadia, Brasmotor, Hering, Fundação Tupy, Xapecoense e outras"⁴⁴.

Para vários dirigentes do governo, também deveriam ser realçadas as virtudes da estabilização alcançada pelo Plano Real. Os investimentos estavam retornando ao Brasil, "e nós sabíamos que vinham por ciclos espaçados. Na primeira vinda, nos anos 50, e na segunda, nos anos 70, sendo que nesses dois momentos o RS havia ficado com quase nada"⁴⁵.

⁴² Cézar Busatto, "Notas sobre o Significado Histórico do Governo Britto", mimeo, s/d, p. 2. Na época em que o documento foi redigido, final de 1998, o autor era Secretário da Fazenda do RS.

⁴³ Entrevista de Nelson Proença, ex-chefe da Casa Civil (1995), ex-Secretário Geral de Governo e ex-Secretário do Desenvolvimento da gestão Antonio Britto, atual Deputado Federal pelo PMDB, concedida aos autores em 27.08.1999.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

Estrategicamente, o governo privilegiaria quatro áreas produtivas, nas quais possuía vantagens comparativas: (i) o setor automobilístico, que seria capaz de potencializar o já existente parque de autopeças; (ii) indústria química e de plásticos de 3ª geração; (iii) o setor agro-industrial, antiga vocação do estado reafirmada pelas culturas da soja e do fumo; (iv) setor de alta-tecnologia adequado às boas universidades e aos altos índices de escolaridade⁴⁶.

Essa estratégia buscava complementar a matriz produtiva do Estado, a partir da atração dos setores industriais mais dinâmicos e produtores de maior valor agregado. Segundo o então Secretário de Finanças:

"O RS havia desenvolvido um expressivo pólo de autopeças, que abastecia a indústria automobilística do centro do país, mas não produzia o automóvel; o RS era o maior produtor de fumo do país, mas não produzia o cigarro; o RS era um dos maiores consumidores nacionais de aços planos, mas não tinha uma indústria siderúrgica de aços planos; o RS vangloriava-se de ser o terceiro pólo da indústria brasileira de informática, mas não produzia computadores"⁴⁷.

Mas como atrair esses grandes com a infra-estrutura do Estado deteriorada, com problemas profundos de telefonia, energia, nas estradas, no porto do Rio Grande?

O programa de privatizações seria o grande instrumento financiador da política de restauração da infra-estrutura do Estado e da atração das novas empresas. Os resultados apareceram rapidamente com a aplicação dos recursos das privatizações. Mesmo assim, o governo sentiu a necessidade de profissionalizar e incrementar o programa de atração de investimentos, uma vez que as primeiras disputas estavam sendo perdidas - a Renault para o Paraná e a Mercedes-Benz para Minas Gerais.

De alvo da "guerra fiscal" no início da sua gestão⁴⁸, o Estado passaria a ser um ativo militante da disputa interestadual, que havia dado um salto de qualidade no volume de recursos reservados pelos programas de incentivos com as ofertas o Estado do Paraná havia anunciado para atrair a Renault, a Chrysler e a Volkswagen/Audi ("impressionantes e imbatíveis", segundo a expressão de alguns negociadores do governo gaúcho).

Foi dessa forma que o governo gaúcho passou a equiparar seus lances aos de outros Estados que disputavam os novos

⁴⁶ Entrevista de Ricardo Hingel, coordenador técnico da Secretaria de Desenvolvimento da gestão Antonio Britto, concedida aos autores em 09.09.99.

⁴⁷ César Busatto, *op.cit.*, p. 2.

⁴⁸ O RS já havia perdido parte da indústria calçadista do Vale dos Sinos para estados do Nordeste brasileiro. Em 1995, o governo foi empurrado a desenvolver uma política de incentivos fiscais para, primeiro, manter no Estado indústrias de bebidas e de cigarros e, depois, para manter a competitividade da agro-indústria e da agricultura.

investimentos das montadoras. Mesmo matizando a importância da guerra fiscal - "Para atrair as empresas, criamos um programa agressivo de incentivos; mas o essencial sempre foi nossa estratégia de desenvolvimento e menos os benefícios"⁴⁹, um dos negociadores oficiais do governo gaúcho reconheciam que:

"Apostamos muito na atração da GM imaginando que ela poderia arrastar outras. Concedemos muito. Era o preço que pagávamos para a GM abrir caminho. Depois vieram a Dell, Pirelli, Goodyear, Souza Cruz..."⁵⁰.

A atração da GM custaria muito caro ao governo gaúcho. Do ponto de vista dos recursos públicos, a GM só escolheria o RS após um empréstimo antecipado de R\$ 253 milhões, para pagamento em 10 anos, com 5 de carência e 6% de juros/ano, sem correção monetária. Foi uma espécie de "compra do passe", já que a instabilidade da política brasileira havia sido boa escola para as multinacionais, que solicitavam, de preferência, garantias em sistema *cash*. Do ponto de vista político, a operação atravessaria as eleições e seria considerada por altos dirigentes partidários como responsável pela derrota eleitoral que o governador Britto sofreria em 1998.

A participação na disputa interestadual atrairia ainda uma segunda grande montadora, a Ford, que seria objeto de intensa polêmica no início do governo Olívio Dutra, com a decisão de transferir seu investimento para a cidade de Camaçari, na Bahia. A alegação da empresa foi a de quebra das relações de confiança entre a Ford e o novo governo gaúcho, que havia decidido renegociar os termos do acordo assinado por Britto. A controvérsia provocou um ácido debate no RS e adquiriu vulto nacional a partir do volume de novos incentivos oferecidos à Ford pelo estado da Bahia, envolvendo renúncia fiscal federal, ao lado dos tradicionais recursos estaduais. Questões como o equilíbrio do Pacto Federativo, a situação de insolvência dos estados, a deformação da concorrência, o desequilíbrio fiscal e a qualidade do retorno esperado pelo setor público frequentaram as páginas dos principais jornais do país, principalmente após o estímulo dado à guerra fiscal pelo governo federal, com envolvimento direto do Presidente da República.

Os contratos do Estado do RS com a GM, e depois com a Ford, envolveram empréstimos para ativo fixo e capital de giro, financiamento do terreno para a construção das fábricas, custeio de obras de infra-estrutura (terraplanagem, pavimentação, drenagem, acessos viários, água e esgoto, energia elétrica, gás e telefonia e terminal portuário); além dos impostos, taxas e benefícios municipais, assim como empréstimos do BNDES.

Tabela 18 - Contrato RS e GM

Descrição	Custo RS	Valor Pago	Valor a
-----------	----------	------------	---------

⁴⁹ Entrevista Nelson Proença.

⁵⁰ *Idem*.

			Pagar
Infra-estrutura	131.899.039	87.557.455	45.130.583
Capital de Giro	253.296.000	253.296.000	0,0
Sistemistas	19.760.997	8.011.287	11.749.710
Total	404.956.036	348.864.742	56.880.293

Fonte: Governo RS/Março de 1999. Tabela em R\$ 1,00.
O cronograma do pagamento restante seria renegociado pelo RS/GM.

Tabela 19 - Contrato RS e Ford

Descrição	Custo RS	Valor Pago	Valor a Pagar
Infra-estrutura	234.542.654	9.517.098	225.025.555
Capital de Giro	226.567.012	42.000.000	184.567.012
Total	461.109.666	51.517.098	409.592.567

Fonte: Governo RS/Março de 1999. Tabela em R\$ 1,00.
Tabela de pagamentos realizados e a realizar no momento da saída da Ford do RS.

Além desses valores, todas as isenções de impostos (basicamente de ICMS) e taxas estaduais - calculadas pelo governo do Estado do RS em R\$ 3 bilhões, no caso da Ford - constariam dos contratos iniciais assinados pelo Governo Britto e as duas montadoras. A contraparte das empresas indicava basicamente: (i) o compromisso da GM em gerar 1.300 empregos diretos, 2.700 nos fornecedores e mais 9 mil indiretos, sendo metade no RS; (ii) o compromisso da Ford de gerar 1.500 empregos na montadora e nos fornecedores⁵¹.

4.7 Novos (e Ainda Indefinidos) Rumos do Governo Dutra

Olívio Dutra iniciou seu mandato em janeiro de 1999 identificando a herança do governo Britto à situação de insolvência do estado. Segundo dados oficiais, o déficit operacional de R\$ 1,2 bilhão, a elevada renúncia fiscal, o contrato de renegociação da dívida com a União e os compromissos e contratos assinados no final do ano eleitoral estariam comprometendo estruturalmente as finanças do estado.

Numa situação como essa, a renegociação dos contratos da GM e da Ford surgiram como naturais. O problema é que o *affaire* Ford deixou dissabores no Rio Grande do Sul. E se algum ensinamento sobrou desse conflito, deveria servir para evitar novas decepções.

Como regra, os discursos dos governos que participam da "guerra fiscal", como o de Antonio Britto, maximizam os benefícios do investimento. Assim, trabalham com algumas imagens dos anos 50, como se a indústria automotiva fosse o

⁵¹ Esse número seria posteriormente ampliado quando da mudança da Ford para a Bahia.

motor do crescimento econômico e social. Imaginam uma profusão de empregos, quando se sabe que, neste final de século, as montadoras são grandes poupadoras de postos de trabalho. Fazem da tecnologia um mito, esquecendo-se que só a conta-gotas os estados e municípios serão beneficiados.

Qualquer análise séria do modo como atualmente se estrutura a cadeia automotiva moderna no mundo aponta para o deslocamento de grande parte da agregação de valor gerada no processo produtivo das plantas montadoras para plantas produtoras de subconjuntos de peças - as chamadas "sistemistas". Cada vez menos investimento fixo é realizado na montagem final. Se, nos anos 50 ou 70, foi possível construir grandes pólos de desenvolvimento industrial no ABC paulista e em Betim (MG) no embalo das montadoras, nada garante que o mesmo ocorra agora. Nada garante nem mesmo que os locais onde poderá ser gerado um saldo final de empregos positivo estejam na Bahia, ou mesmo no Brasil. Ao contrário, o fechamento de plantas já instaladas no país faz parte do cenário dos próximos anos. Exatamente porque a cadeia automotiva é hoje, mundialmente, ao mesmo tempo globalizada, descentralizada e poupadora de empregos.

Como se vê, portanto, a retórica política é, neste caso, apenas fogo de barragem para a disputa predatória entre estados e regiões, que vem corroendo o Brasil graças à ausência de parâmetros nacionais para o desenvolvimento. É por essa insistência de indefinição nacional que todos os brasileiros vão pagar muito caro pela migração da Ford do RS para a Bahia. Não é por outra razão que o Brasil vem pagando os mais altos preços do mundo para cada emprego que as montadoras dizem que vão gerar. Esse é o custo da guerra fiscal, em que investimentos aparentemente privados na verdade só se realizam com a ampliação exponencial dos gastos públicos.

Não se trata de condenar em princípio toda e qualquer política de incentivos, ou de minimizar e anular o impacto de uma planta como a da Ford - como muitas vezes faz o novo governo do RS. Trata-se, sim, de rejeitar um velho estilo de fazer política, que ajudou a sangrar o projeto nacional-desenvolvimentista, e que continua alimentando o clientelismo e os cartórios da República corporativa do Brasil.

A concessão de benefícios estatais sem o compromisso de retorno do setor privado deveria ser página virada em nossa história. Tratar como política de desenvolvimento acordos que apenas definem os deveres do Estado e os direitos das empresas, ou que detalham as atribuições do setor público e mantêm na generalidade a responsabilidade privada, é semear a confusão.

Nos países em que mostraram eficácia, os incentivos foram orientados pela reciprocidade. Metas, objetivos e ações substantivas das empresas constituíram presença obrigatória nos protocolos e acordos selados entre governos e empresas. Os beneficiários de recursos públicos precisaram mostrar-se responsáveis e merecedores desses incentivos, pois a ausência de planejamento e de controle governamental tende a premiar

ora as empresas ineficientes ora aquelas que mudam de rumo de acordo com o humor de suas matrizes gerando, mais uma vez, sorrisos privados e prejuízos públicos.

No caso da Ford, assim como na GM, estavam ausentes a definição de objetivos de exportação, de ganhos líquidos para o balanço de pagamentos do país, de transferência tecnológica, de centros de desenvolvimento, de capacitação dos fornecedores, de qualificação dos trabalhadores, de relações trabalhistas e salariais sadias.

Se tomarmos o parque industrial gaúcho, sem a perspectiva de constituição de uma rede capilar de indústrias na região, capaz de favorecer processos de aprendizagem organizacional e tecnológica, a operação GM - como a da Ford - se ficar limitada aos termos originais do acordo, corre o risco de transformar-se em mais um fabuloso investimento a fundo perdido, uma espécie de "maquiladora", com baixo impacto na industrialização do RS.

As experiências da Porto Alegre dos anos 90 deixaram o RS prenhe de novas institucionalidades. Sua eficácia vive na memória graças à sua efetividade. É certo que a saída da Ford, se não comprometeu, sem dúvida diminuiu o impacto sobre a economia da região que um pólo automotivo de última geração poderia provocar, tanto na formação de novos elos na cadeia produtiva, como na renovação do antigo segmento de autopeças gaúcho.

Mas a superação efetiva do mal-estar causado neste início de governo só será possível com a entrada em cena de um novo modo de fazer política, definindo orientações de longa duração, capazes de evitar o desperdício e o mau trato da coisa pública.

As discussões sobre o Orçamento Participativo continuam sugerindo que as políticas de longo prazo, anteriormente elaboradas pelo *staff* do Estado, decididas nas agências designadas competentes para o desenvolvimento, não estão mais facilmente disponíveis - seja pela corrosão da capacidade estruturante do Estado, seja pela pulverização do conhecimento e pela transformação acelerada da economia e dos novos processos produtivos.

Como improviso inicial, o governo tem procurando proteger os setores já instalados na região, em especial a agro-indústria, assim como busca rearticular a pequena propriedade e as cooperativas com a grande indústria. Esses primeiros passos - liberação de linhas de financiamento para a recuperação da cadeia coureiro-calçadista, programa "Primeiro Emprego", incentivo à agricultura familiar - são, sem dúvida, importantes. Mas para adquirir sentido pleno, precisam estar articulados com grandes linhas estratégicas.

Exatamente por isso, os agentes econômicos do Estado do RS precisam se reunir: empresas e empresários, associações,

sindicatos⁵² e entidades diversas para a discussão das linhas de futuro da economia gaúcha. Isso porque, do ponto de vista da implementação de políticas de desenvolvimento, há muito o que ser feito, principalmente porque as linhas de financiamento de políticas industriais estão pressionadas pela dura realidade de insolvência do Estado.

4.8 A Participação (Frágil) das Empresas

O empresariado local tem participado dos diversos mecanismos regionais de modo desigual e descontínuo. Mesmo assim, as experiências do ABC têm revelado um padrão de relacionamento empresas-governos locais e instituições regionais muito mais avançado que na maior parte dos grandes centros do país, que continuam a mostrar um empresariado dividido, com associações de baixa representatividade, movidas, em geral, por questões de curto prazo. Nesse sentido, a região continua inovando - com relativo sucesso - no envolvimento de empresas e empresários em discussões duradouras, marcadas pelo médio e longo prazo. Os representantes empresariais que mais têm se envolvido com as discussões sobre a reconversão produtiva do ABC estão ligados basicamente às associações comerciais, aos centros de indústria, à imprensa local⁵³, ao pequeno comércio e à alguns ramos da grande indústria.

As tradicionais montadoras de autoveículos (VW, Ford, Mercedes-Benz, Scania, Toyota, GM), assim como as grandes do setor de autopeças, têm revelado participação apenas esporádica nas instâncias regionais, o que dificulta a reflexão sobre a transformação profunda por que têm passado as cadeias produtivas derivadas do setor e, principalmente, sobre o seu reordenamento futuro. De fato, a maior parte dessas empresas cultivou ao longo dos últimos 40 anos uma série de relações preferenciais com o governo e as agências federais. Pelo seu poder econômico e político acostumaram-se a discutir os rumos do setor nos gabinetes ministeriais em Brasília ou através de contatos com o governador de São Paulo. A Câmara Setorial que funcionou antes do Novo Regime Automotriz (1995) quebraria esse hábito ao formalizar um espaço de discussão de políticas dotado de legitimidade e representatividade. Essa experiência tem pesado positivamente no relativo empenho das grandes empresas na discussão de um novo planejamento regional. Ao mesmo tempo, a acentuação do caráter vertical - embora mais frágil e distante - da atuação do governo federal no período pós-Câmara Automotiva, acabaria por revalorizar e dar atualidade aos velhos contatos bilaterais entre Estado e grandes empresas. De fato, as grandes questões atinentes ao setor ainda são decididas em Brasília ou, então, no Palácio dos Bandeirantes, do governo do Estado. A descentralização do setor, com a localização fora de São Paulo das novas plantas, reforçaria essa tendência. No entanto, nos últimos 3 anos as montadoras redefiniram seus planos e estão voltando a investir na reestruturação de suas plantas na região, anunciando a

⁵² Segundo dirigentes da CUT, o Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre não foi convidado nem para a vinda da GM e da Ford, nem para a saída desta última.

⁵³ É grande o envolvimento do Diário do Grande ABC na discussão regional.

produção de novos modelos e a implantação de novos processos de produção. Certamente essa redefinição de rumo colocará em novas bases a participação das montadoras nos fóruns regionais.

Diferentemente, a participação das empresas da indústria química e petroquímica vem se mostrando muito significativa.

Em 1998, trabalhando com a noção de cadeia produtiva, uma pesquisa do SEBRAE, realizada pela UNICAMP, levantaria os setores com melhores condições de crescimento na região do ABC. Dos segmentos pesquisados⁵⁴, o setor Petroquímico - principalmente a sua 3ª geração de empresas, as de transformação de materiais plásticos - apresentaria maiores possibilidades de crescimento na região. A pesquisa realçou dois pontos básicos: o ainda baixo consumo individual de plástico no Brasil e seu caráter intensivo em mão-de-obra, especialmente nos processos de substituição de metal por plástico. Desse diagnóstico destacaram-se duas linhas propositivas para o setor com impacto na revitalização de todo o ABC: (1) criação de um pólo de moldes, voltado para transformar a região num centro de excelência em material plástico; (2) elaboração de um programa de qualificação e requalificação profissional para o setor de materiais plásticos, que daria origem ao Projeto Alquimia⁵⁵.

A existência de um Pólo Petroquímico na região com empresas de primeira e segunda geração é um fator importante para que se possa investir na complementação da cadeia produtiva, atraindo empresas de 3ª geração. Tradicionalmente, as empresas de transformação de materiais plásticos eram especializadas no processo (injeção, extrusão etc), fornecendo de maneira relativamente indiscriminada para diferentes clientes e mercados. Com a abertura do mercado, as condições para a sobrevivência na cadeia foram redefinidas. Exigia-se agora alta capacidade de produção e capacitação para o desenvolvimento de produtos. As empresas do setor plástico de transformação passaram a ser, no mínimo, duplamente pressionadas: de um lado, pelos produtores de resina - empresas de grande porte, ligadas aos grandes oligopólios internacionais ou ao sistema produtivo estatal - de outro, diretamente pelas grandes empresas transnacionais.

Essas pressões têm forçado as empresas a buscar prioritariamente a redução de seus preços, a melhoria de qualidade e o desenvolvimento de inovações na produção e no produto. Esses objetivos dificilmente serão alcançados sem a integração de esforços e o apoio de políticas específicas de recapacitação e geração de novas competências. Nesse sentido, a presença dos representantes desse setor na Câmara Regional e nos demais fóruns da região tem se mostrado como um fator de reforço institucional e dinamizador das discussões no ABC.

No Rio Grande do Sul, a participação do empresariado na definição de políticas públicas sempre se deu,

⁵⁴ Automobilísticos, Petroquímico, Construção Civil, Moveleiros.

⁵⁵ O Projeto Alquimia é coordenado pelo Sindicato dos Químicos do ABC com parceira do SENAI e financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

majoritariamente, através das formas mais tradicionais da política brasileira, em especial as que delegam poder e, até certo ponto, representação, às autoridades municipais e estaduais. A sequência de prefeitos ligados ao PT em Porto Alegre, no comando da cidade nos últimos 11 anos, tem colocado a perspectiva de mudanças nessa relação, inicialmente esboçada nos resultados positivos alcançados pela experiência do Orçamento Participativo, ainda que o relacionamento dos empresários com os governos petistas sejam marcados por profunda desconfiança.

No âmbito estadual e da grande Porto Alegre, essa desconfiança seria amplificada tanto pela derrota na tentativa de reeleição de Antonio Britto nas eleições de 1999, como pela subsequente saída da Ford do RS, que reuniu praticamente em uníssono o empresariado da região contra a atuação do governo Olívio Dutra, visto como o responsável pela ruptura da montadora.

Nas palavras de Dagoberto Lima Godoy⁵⁶, ex-presidente da FIERGS⁵⁷, a saída teria sido uma "tragédia", que afastaria ainda mais os empresários do governo do PT, visto como "hostil às grandes empresas". Essa mesma questão seria apresentada por Brum Torres, ex-secretário do Planejamento do Estado, ao atribuir ao governo Dutra a visão de que seriam "irrelevantes as contribuições das grandes empresas para o desenvolvimento estadual, insensata a busca de tais investimentos e criminosas as decisões de empregar recursos públicos para atraí-los"⁵⁸.

Essa polêmica surge muito forte no questionamento da posição assumida pelo atual governo contra a guerra fiscal, entendida por muitos empresários locais como sendo a única forma de efetivar a descentralização industrial. Amplificada também por posições desencontradas que surgem no debate ideológico interno do PT, essa polêmica ganha corpo muito mais pela ausência de políticas industriais claramente definidas pelo governo do RS do que por um comportamento hostil em relação às grandes empresas. O acordo recentemente assinado com a GM e outras grandes companhias acabam ofuscando a preferência pelas micro e pequenas empresas reveladas por membros do governo.

Completar essa discussão, porém, adquire um caráter cada vez mais urgente, pois só com a definição de perspectivas claras é que será possível envolver o empresariado, as organizações e mesmo os poderes públicos locais em processos mais cooperativos. O desamparo do prefeito (PT) de Gravataí na discussão com a GM pode bem ilustrar essa situação, que revela, antes de mais nada, dificuldades de articulação política. Ao mesmo tempo em que o prefeito mostrou a existência de condições para melhorar a qualidade das negociações com a GM e os "sistemistas", deixou subentendido forte ressentimento em função de seu afastamento das discussões de fundo, concentradas nas mãos do Governo do

⁵⁶ Entrevista de Dagoberto Lima Godoy concedida aos autores em 03.09.1999, em Porto Alegre.

⁵⁷ Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul.

⁵⁸ João Carlos Brum Torres e Joal de Azambuja Rosa, "Ford: Lições de Política e Desenvolvimento", in *Zero Hora*, 15.08.1999, p. 17.

Estado. Essa centralização, absolutamente presente na era Britto, continua persistindo, até certo ponto, no período Dutra⁵⁹.

Há expectativas de que o amadurecimento das estratégias e o delineamento das políticas industriais do governo estadual consiga potencializar as relações com a prefeitura de Porto Alegre e com os prefeitos da região metropolitana. No mesmo sentido, o prolongamento das experiências dos últimos anos na prefeitura de Porto Alegre permitem afirmar que a grande POA, palco de grandes inovações institucionais, reúne boas condições de inaugurar canais regionais, capazes de estabelecer parâmetros para a elaboração coletiva de um novo instrumental de desenvolvimento.

4.9 A Participação (Desigual) dos Sindicatos

A participação dos sindicatos em organismos multi-institucionais, como os fóruns de elaboração de políticas regionais voltadas para o fortalecimento da saúde da economia local e a geração de empregos, é intensa e ascendente e no ABC mas se dá em muito menor escala na região da grande POA.

Diretamente relacionada à força do movimento sindical acumulada nos anos 80 e às experiências tripartites que floresceram na primeira metade da década de 90, os grandes sindicatos do ABC, em geral identificados com a CUT⁶⁰. O poder de mobilização dos sindicatos do ABC é freqüentemente apontado pela mídia e também por declarações de empresários como responsável pela saída de empresas da região, ainda que dados coletados mais amplamente reduzam o impacto dessa avaliação.

Tabela 20 - Razões da Instalação de Novas Plantas no Brasil (%)

Proximidade do mercado	57,3
Benefícios fiscais	57,3
Custo mao-de-obra	41,5
Vantagens específicas das localidades	39,0
Sindicalismo atuante	24,4
Saturacao espacial	14,6

Fonte: Pesquisa CNI/CEPAL 1997

O presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Luiz Marinho, procura desmistificar essa visão "carregada de ideologia e utilizada para a disputa política". Uma das mais expressivas liderança sindical dos últimos anos, Marinho critica a guerra fiscal, que, em grande parte, seria geradora de desigualdades. E foi além: "Veja quantos milhões o governo

⁵⁹ Entrevista concedida aos autores por Daniel Bordignon e José Ricardo Neves, respectivamente, prefeito de Gravataí e Secretário do Planejamento, em 03.09.1999.

⁶⁰ Os mais importantes são: Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, cuja base abrange seis dos sete municípios que compõem o ABC; Sindicato dos Químicos do ABCD; Sindicato dos Professores, Rodoviários, Bancários e Construção Civil.

está investindo para levar a Ford do RS para a Bahia. Tenho certeza de que se esse dinheiro fosse utilizado na vocação da Bahia, geraria muito mais empregos do que levando a Ford para lá" ⁶¹.

Os sindicatos precisam estar atentos para as novas realidades que surgem, alerta Marinho, que tenta explicar a atuação diversificada do seu sindicato, muito mais ampla do que o tradicionalmente pensado para a base metalúrgica:

"queremos uma política de distribuição de renda com desenvolvimento. Temos que aprender a olhar para a vocação regional e orientar o desenvolvimento de acordo com cada região. Só assim teremos condições de pensar um projeto nacional que poderia pensar essa demanda por emprego" ⁶².

Com essas idéias, Marinho vem se destacando na Câmara Regional como um dos mais importantes pilares da formação da identidade regional do ABC: "A Câmara é o instrumento mais completo da região. É um espaço de negociação com o poder público e outros setores da sociedade fundamental para todos os trabalhadores" ⁶³.

A presença dos sindicatos é intensa nos organismos regionais, como demonstra a ativa participação de Carlos Augusto Cesar Cafu, diretor do Sindicato dos Químicos, coordenador do Fórum da Cidadania e responsável pelo projeto Alquimia. Pretendendo requalificar 12 mil trabalhadores do setor plástico até o ano 2001, o Alquimia é resultado direto das discussões da Câmara Regional, que também estimulou a CUT a montar a Central de Trabalho e Renda na região, tentando orientar os desempregados para o reingresso no mercado de trabalho.

Enquanto a participação dos sindicatos na política regional do ABC é crescente, a situação do Rio Grande do Sul exhibe forte contraste:

"Até o momento, fomos ignorados em toda a discussão sobre a vinda da GM e a saída da Ford. Tanto pelo governo do estado como pela GM, apesar dos pedidos de audiência. Estamos sendo olímpicamente ignorados. É certo que o atual secretário de Desenvolvimento do Estado apenas chamou uma reunião geral de sindicalistas para informar sobre os contratos, mas apenas depois que a Ford havia saído do RS" ⁶⁴.

A desarticulação institucional acabaria incidindo sobre a política sindical sem que as suas conseqüências sejam ainda de todo conhecidas. Em Gravataí, o anúncio da vinda da GM provocou um movimento de desmembramento sindical. Em agosto de 1997, trabalhadores ligados à Força Sindical realizaram uma

⁶¹ Entrevista de Luiz Marinho, concedida aos autores em 10.09.99.

⁶² *Idem.*

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ Entrevista de Jurandir Damin, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre e Claudir Nespolo, diretor de Formação, concedida aos autores em 03.09.1999.

assembléia tentando formar um sindicato dos metalúrgicos de Gravataí, distinto do de Porto Alegre, ligado à CUT. Segundo os dirigentes de Porto Alegre, o Ministério do Trabalho teria impugnado a assembléia, mas o processo ainda não havia terminado⁶⁵.

O Sindicato, agora, enquanto aguarda o início das operações da fábrica da GM, ressentido-se da falta de canais adequados para a discussão de inúmeros problemas trabalhistas decorrentes das mudanças no mercado com a nova montadora em Gravataí. Por exemplo, apesar de coordenarem uma Escola de Formação reconhecida pela FIERGS e por inúmeras empresas da região, os dirigentes sindicais não têm onde discutir os programas de formação a não ser no próprio sindicato⁶⁶.

A desarticulação institucional também amplificaria ainda mais os problemas causados pela saída da Ford, provocando mais divisões e conflitos na base sindical, em especial em Guaíba, onde as posições defendidas pelo governo do Estado não foram bem aceitas pela população. " A categoria foi embriagada pela desinformação e pelos números exagerados de empregos que seriam gerados pela Ford", afirmou um dirigente sindical, declarando que, pela primeira vez, "houve uma divisão muito forte na categoria. Foi duro. Por isso, a CNM está tentando o contrato nacional " ⁶⁷.

Os dirigentes sindicais do RS continuam isolados junto aos seus pares, apesar de viverem diretamente o impacto das políticas definidas pelo setor público municipal e estadual. Exatamente por isso, declaram-se dispostos a participar de todas as discussões, pois acreditam tratar-se de um problema "democrático, antes de mais nada " ⁶⁸.

Procurando sistematizar essa situação desigual no que se refere à participação na vida pública na grande ABC e na grande POA, procuramos avançar as considerações abaixo:

- Embora declinante, ainda predomina no meio sindical um posicionamento ambivalente quanto ao papel reservado aos trabalhadores no enfrentamento dos desafios postos pelas transformações do mundo do trabalho, sobretudo quanto às suas possibilidades de intervenção e alteração desta situação.
- As discussões sobre qualificação profissional ainda não estão totalmente resolvidas pelos quadros sindicais, uma vez que, ao continuar sendo objeto de forte disputa ideológica,

⁶⁵ Para os dirigentes da CUT, esses trabalhadores estariam ligados ao governo anterior. Em Guaíba, o próprio Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre teria tomado a iniciativa de construir uma seção local, após o anúncio da vinda da Ford. Com a mudança da empresa para a Bahia, essa questão seria desativada.

⁶⁶ A Escola funciona em Porto Alegre e tem capacidade para treinar 1400 trabalhadores - cerca de 500 técnicos em mecânica, em eletrônica e em automação industrial. A escola é reconhecida pela Fiergs, pelas empresas da região e tem experiência no setor automotivo (treina pessoal da Dana e da DHB, dentre outras).

⁶⁷ Entrevista de Jurandir Damin.

⁶⁸ *Idem*.

constitui-se em divisor de águas na política reivindicativa⁶⁹.

- Mesmo assim, o comportamento sindical no ABC tem se mostrado um dos mais avançados do país. Uma das razões para isso reside no tipo de concentração industrial existente na região, caracterizada por grandes vinculadas à exportação (direta ou indiretamente), os ramos metalmeccânico, automotivo, petroquímico e siderúrgico. Como as bases principais do sindicalismo do ABC estão assentadas nesses setores mais modernos da economia, registramos que os pólos mais avançados do processo de modernização industrial também têm estimulado as ações mais avançadas no movimento sindical.
- As novas estratégias empresariais - que incluem a descentralização administrativa, diminuição das faixas hierárquicas, pressão contrárias às contratações coletivas, negociações por local de trabalho, acordos individuais, dentre outras - afetam a relação dos trabalhadores com a representação sindical, muitas vezes minando sua legitimidade.
- Os altos índices de desemprego, aprofundam as incertezas e sobre o futuro dos sindicatos. Muitos dirigentes vêm respondendo a essas pressões ampliando seu campo de reflexão, sua pauta de reivindicações e os espaços institucionais de intervenção, como pudemos observar na atuação concreta dos sindicatos no ABC e na disposição do Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre.
- Pressões desse tipo estavam presentes nos primeiros passos da câmara setorial da indústria, e são claramente palpáveis hoje em dia. O rebatimento regional da experiência nacional possibilitada pela Câmara Automotiva tem levado à inclusão de questões regionais e estratégias locais de desenvolvimento na sua pauta de discussões. Isso significa a procura sistemática do diálogo com poder público, empresários e comunidades, de modo a redefinir sua inserção política e cultural na região e, ao mesmo tempo, moldar um ambiente mais favorável à sua aceitação como um agente legítimo da construção das cidades.
- Esse conjunto de mudanças permitem-nos destacar o significado expressivo que teve para o movimento sindical a criação da Câmara Regional do Grande ABC. Ao mesmo tempo, a participação dos sindicatos na Câmara está longe de ser formal, o que pode ser percebido pelas alterações de sua trajetória a partir de propostas emanadas do meio sindical.
- Só a partir dessa relação de mão-dupla é que podemos compreender como as políticas inclusivas ampliam as

⁶⁹ Os programas de qualificação profissional são apoiados, de um lado, pelos dirigentes que desejam ver o sindicato dialogando com os trabalhadores que esperam do sindicato uma ajuda no seu processo de aprendizagem. Mas há também dirigentes que não aceitam esse papel de formador de mão-de-obra para as empresas, pois isso significaria estimular a competição entre os trabalhadores.

perspectivas de melhoria do trabalho e da renda, da qualidade de vida, dos direitos sociais e da democracia.

4.10 Grande POA e Grande ABC: Algumas Comparações

O desenvolvimento desigual em países como o Brasil é um velho - e sempre atual - problema. Vários pensadores tentaram explicar como o adensamento industrial estimulava o crescimento econômico e provocava deseconomias no interior de um mesmo país. Enquanto muitas nações avançadas construíam relações adequadas entre produtores e consumidores, os países atrasados estagnavam ou viviam fases alternadas de crescimento e declínio, sem conseguir estabilizar sua infra-estrutura produtiva e consolidar seu mercado interno.

As marcas da desigualdade sempre foram muito flagrantes nos países de industrialização tardia, principalmente no ápice do *seu state-led model of growth*. No Brasil, a rápida industrialização levada a cabo no pós-guerra fez disparar o Estado de São Paulo, em especial o ABC, através de políticas protecionistas, investimentos públicos, empresas estatais e finanças oficiais. No Rio Grande do Sul concentrou riqueza e bem estar em algumas áreas e manteve índices semelhantes ao das regiões pobres do Nordeste em outras. Esse movimento, porém, nunca produziu áreas homogêneas, cristalinamente ricas ou pobres: pelo contrário, uma desigualdade combinada sempre foi a marca desses países e de suas regiões.

O esgotamento dessa política se expressar hoje de modo diversificado na região do ABC e na grande Porto Alegre, onde a reestruturação produtiva estimulada pelo governo central e implementada ao sabor das empresas tem consumido postos de trabalho e dilacerado o tecido social das duas regiões, que contam atualmente com índices de desemprego superiores a 20%.

As mudanças mais recentes da base produtiva nas duas regiões sugere que o ABC tende a diminuir sua estrutura industrial, enquanto que a grande POA tende a aumentar a sua, movimento esse mais visível se tomarmos o setor automotivo. Tal movimento coloca novos desafios para os respectivos governos locais, para as articulações regionais e suas políticas públicas. Isso porque a estabilização econômica e a liberalização comercial dos anos 90 aumentaram o poder dos governos sub-nacionais no que tange às políticas de desenvolvimento.

No entanto, após anos desenvolvendo políticas subordinadas aos desígnios do governo federal, os estados, regiões e municípios reconhecem-se despreparados para a construção das novas políticas requisitadas por essas mudanças institucionais. Em geral, servem-se de um instrumental diretamente herdado ou inspirado no estatal-desenvolvimentismo - e desse ponto de vista, a "guerra fiscal" é apenas uma expressão moderna que dá continuidade à velha política, autoritária, de descentralização sem cooperação.

Como os governos sub-nacionais podem desenvolver novas capacidades? Como casar desenvolvimento e regionalização? Com quais ferramentas? Sob quais condições?

A resposta não é fácil, como as discussões que vêm sendo travadas no ABC e em POA desde o início da década podem mostrar. Diferentemente da Itália e da tradição federalista americana ou alemã, a dupla crise - econômica e institucional-democrática - em países como o Brasil se mantém traumática desde meados dos anos 70, contribuindo para a desregulação e re-regulação da economia de modo acelerado. E, se é certo que a estratégia desenvolvimentista perdeu o fôlego, também é certo que nenhuma outra seria colocada em seu lugar, desenhando, pela ausência, os limites do novo ambiente que a descentralização das políticas se aprofunda

A transposição das experiências asiáticas defrontam-se com a fragilização da capacidade dos Estados nos países atrasados. E as lições da descentralização e da formação de distritos industriais como os da Terceira Itália, da região de Baden-Württemberg, na Alemanha, no Silicon Valley, nos Estados Unidos não podem servir de modelo para países como o Brasil. A abundância de instrumentos emuladores da reestruturação econômica e a emergência de redes com agentes definidos e bem posicionados contrastam fortemente com o desperdício institucional e ausência do intercâmbio democrático.

As políticas alternativas só poderão ser construídas a partir da própria história, cultura e experiência política regional. A começar:

- (i) pela identificação e delimitação dos interesses regionais;
- (ii) pela construção de arranjos aglutinadores dos agentes econômicos da região;
- (iii) pela disseminação de laços capazes de unir horizontalmente as agências públicas regionais e as organizações da sociedade civil;
- (iv) pelo estabelecimento de relações entre agências nacionais de desenvolvimento e associações nacionais das empresas e dos trabalhadores.

A partir dessa estrutura analítica procuramos montar o quadro comparativo abaixo, que permite uma visão de conjunto a respeito da situação e do potencial de cada uma das regiões.

Tabela 21 - Situação e Potencial para o Desenvolvimento Regional

Fatores Relevantes	Grande ABC		Grande POA	
	Situação Atual	Potencial	Situação Atual	Potencial
Infra-estrutura pública	Baixa	↑	Boa	↑
Infra-estrutura social	Média	↑	Boa	↑
Logística Interna	Baixa	↑	Média	↑
Logística Externa	Baixa	↑	Média	↑
Proximidade Mercados Nacionais	Alta	↔	Baixa	↔

Proximidade Mercosul	Baixa	↔	Alta	↔
Nível educacional mão-de-obra	Boa	↑	Boa	↑
Cultura Industrial Automotiva	Alta	↔	Média	↑
Atualização Tecnológica das empresas	Alta	↔	Baixa	↑
Estrutura Industrial	Concentrada	↓	Diversificada	↑
Incentivos Fiscais	Baixa	↔	Alta	↓
Participação Empresarial	Baixa	↑	Baixíssima	↑
Participação Sindical	Alta	↔	Baixíssima	↑
Participação Prefeitos	Alta	↔	Baixíssima	↑
Relações com Gov. Estadual	Média	↑	Boa	↑
Relações com Gov. Federal	Baixa	↔	Baixíssima	↔
Instituições Regionais	Alta	↔	Baixíssima	↑
Capacidade de Mobilizar Recursos para Investimento	Baixa	↑	Baixa	↑
Meio Ambiente	Baixa	↔	Boa	↔

5. Conclusões

Durante a pesquisa, foram levantadas várias questões relevantes, teóricas e práticas, principalmente sobre a criação de novos arranjos institucionais - ainda não totalmente desenvolvidos - de cooperação entre Estado, governo local, empresas e sindicatos. Neste contexto, uma das questões mais desafiadoras é o processo de decisão a respeito das políticas e o papel dos agentes sociais.

Para os sindicatos, a questão não está em decidir pela participação em tais ações, mas em saber como fazer isso. Para as empresas, o principal problema é desempenhar um papel mais público, ao invés de insistir no velho comportamento lobista. Para o governo, a questão chave é convencer-se de que estes espaços "quase públicos" são fundamentais para restabelecer um ambiente saudável e próprio ao desenvolvimento econômico e social. Este quadro está em fase de elaboração e portanto só poderá ser completamente compreendido à medida em que amadurecer, o que requer pesquisas adicionais no futuro.

1. Tomando uma perspectiva histórica, houve enormes avanços no ABC do ponto de vista do relacionamento entre os agentes. No início da década, empresas, sindicatos e governo estavam em permanente conflito. Empresas e sindicatos responsabilizavam-se mutuamente pelo declínio da região. Prefeitos e políticos locais construía *lobbies* contra os governos estadual e federal como saída

para aumentar os orçamentos municipais e para potencializar suas possibilidades eleitorais, de modo a reproduzir os esquemas de poder tradicionais na região. A política como espaço de negociação havia desaparecido.

2. Apesar deste quadro, um novo espaço de negociação e concertação local começou a ser construído a partir do início da década de 90. Nesse período, as perspectivas econômicas e sociais locais eram extremamente ruins, mas a política local sofre forte transformação com a eleição, pelo PT, dos prefeitos das duas maiores cidades, São Bernardo e Santo André, além de Diadema. É inegável que a presença de prefeitos (e ex-prefeitos) do PT nos municípios do ABC, a força do movimento sindical ligado à CUT, as bancadas de vereadores do PT e o esforço de lideranças expressivas também ligadas ao PT estão na raiz de um processo de concertação multifacetado e multiinstitucional. No entanto, alterações possíveis nessa composição podem comprometer os avanços realizados, como já prenunciado no período 1993/1996.
3. É importante destacar que a força do ABC reside: (i) na existência de um ambiente propício para o desenvolvimento de um pólo tecnológico (que no caso da indústria automobilística, pode tornar-se seu núcleo gestor); (ii) no fato de que grande parte das instalações existentes já está depreciada, amortizada e em boa parte modernizada; (iii) na existência de grande competência em engenharia e ferramentaria e ainda na competência da mão-de-obra operária, técnica e de nível superior. Por essas razões, e ainda porque a infraestrutura social existente é de alto nível, é possível uma reconversão produtiva virtuosa de toda a região.
4. Esse potencial interfere nas decisões das montadoras e grandes empresas num sentido positivo. Por isso, não se deve vaticinar que a cadeia automotiva abandonará o ABC. De fato, não são muitas as empresas que saíram da região; o que houve foi a expansão para outras áreas. Muitos investimentos foram feitos no sentido de remodelar o parque industrial existente. A questão é atrair novos investimentos que possam gerar aumento do valor agregado no local. Para isso é necessário definir políticas públicas específicas e um espaço de decisão inter-institucional que permita a tomada de decisão com responsabilidade compartilhada.
5. A Câmara Regional do ABC e as demais instituições de concertação local têm diante de si enormes desafios, a começar por: (i) definir efetivamente políticas viáveis, eficazes e financiáveis; (ii) elaborar estratégias claras para facilitar a formação de redes horizontais de cooperação entre os agentes econômicos; (iii) potencializar sua capacitação tecnológica, construindo núcleos de produção de conhecimento; (iv) consolidar o sentimento regional redescoberto nos últimos anos de modo a sustentar as instituições existentes para além das lideranças atuais.

6. As montadoras decidiram reinvestir na região do ABC, mas há ainda necessidade de políticas específicas para o setor industrial como um todo e em particular para a área automotiva. É preciso resolver com urgência os problemas logísticos, tanto internos como relativos ao acesso à região. O Porto de Santos, elemento essencial e histórico na formação industrial da região deve voltar a ser valorizado, o que, sem dúvida, demandará estender o relacionamento das instituições da região às cidades do litoral e, ao mesmo tempo, reforçar a articulação com os níveis estadual e federal, na medida que a modernização do porto não beneficiaria apenas o ABC. A conclusão do rodo-anel e o equacionamento do ferro-anel são peças importantes nos programas voltados para facilitar o acesso e melhorar a infra-estrutura de transporte e sua integração com as demais regiões do país.
7. Já há significativa densidade institucional no ABC. Mas a participação do setor empresarial - em especial das montadoras e autopeças - nos novos organismos regionais é ainda incipiente. Sem sua participação as chances de definição de um eixo real de desenvolvimento são muito menores. É preciso mais, mas o espaço para isto ocorrer está dado. A participação do governo do Estado é pequena e a do governo Federal nem formal é. O impulso dos organismos criados ainda repousa sobre os Prefeitos vinculados ao PT e sobre os sindicatos. No ABC há grande participação dos sindicatos, sempre com a perspectiva de desenvolvimento da região e da geração de emprego de qualidade. Há ainda a tarefa de articular-se com os demais governos locais da Região Metropolitana de São Paulo, já que muitas das soluções necessárias interferem com as demais cidades, especialmente com a própria cidade de São Paulo.
8. No RS, por outro lado, é preciso apaziguar o ambiente para que haja chance mínima de novos arranjos e políticas negociadas. A densidade institucional na GPOA é baixa. Os sindicatos no RS ainda não encontraram nem o espaço para efetivamente interferirem no processo de mudança nem definiram uma pauta de reivindicações que possa superar as demandas salariais clássicas. Cabe avaliar a possibilidade de criação de uma espécie de "fórum da GPOA" que possa operar como espaço compartilhado de negociação e definição de políticas de interesse regional. O sentimento regional do RS pode ser elemento de grande poder aglutinador.
9. Tanto no Grande ABC como na Grande POA, há necessidade de consolidação e construção de laços tanto horizontais - entre empresas e entidades - quanto de vinculações entre as políticas locais e as esferas de governo Estadual e Federal.
10. A região do ABC continua dependente de estratégias definidas por um pequeno grupo de multinacionais. O fortalecimento das instituições regionais será capaz de equilibrar esse poder, procurando compatibilizar a força dessas empresas com a formação de redes de empresas

médias e pequenas, numa relação de complementaridade. As iniciativas da Câmara do ABC no sentido de articular as pequenas e médias empresas do setor de plásticos pode ser um caminho promissor. No segmento de autopeças, uma articulação semelhante está se fazendo necessária. Isso ocorre tanto no ABC quanto no RS. As articulações horizontais adquirem pleno sentido quando são completadas pelas verticais, envolvendo entidades fora das regiões estudadas.

11. A falta de articulação institucional no RS, instrumento para sustentar uma política pública de desenvolvimento poderá provocar a exclusão de várias das empresas gaúchas existentes da cadeia que está tão perto de ser completada. A concorrência global e especialmente com os demais pólos localizados no Brasil poderá alijar parte das empresas gaúchas do novo quadro estabelecido no próprio RS. É, portanto, necessário apoio para que estas empresas possam competir seja com as "paulistas", seja com as coreanas ou chinesas. Mecanismos de cooperação entre empresas, estabelecimentos de consórcios para exportação e para fornecimento de subconjuntos, apoio a fusões e aquisições internas ao pólo podem ser medidas a serem apoiadas através de políticas públicas.
12. Os esforços para promover um desenvolvimento endógeno chocam-se com limites dados pela ausência de financiamento e pela instabilidade da economia brasileira. Sem construir articulações com os governos do Estado e Federal, e entre os capitais existentes localmente, tanto o ABC como o RS terão grande dificuldade de implementar políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, ganha realce as dificuldades de financiamento dos projetos de desenvolvimento regional (não analisados em detalhes neste relatório), o que poderá comprometer a permanência e continuidade da estrutura institucional que vem se fortalecendo.
13. A Guerra Fiscal é um elemento complicador do quadro traçado para as duas regiões. A disputa entre estados e municípios por investimentos já direcionados para o Brasil, de fato, provoca uma redução do montante dos investimentos privados que passam a ser complementados com recursos públicos. Ainda assim, os novos FDI estão mudando, mais uma vez, o perfil da economia brasileira. Estão alterando a estrutura industrial da GPOA e, novamente, podem alterar a estrutura do ABC. Contraditoriamente, a guerra fiscal acaba por provocar uma reação defensiva dos poderes públicos e de entidades da sociedade civil no ABC. Face à alternativa de "mais guerra fiscal", o ABC reagiu abrindo a discussão sobre a reconversão produtiva através de arranjos institucionais inclusivos. No mesmo período, o RS, diferentemente, reagiu à guerra fiscal com mais guerra fiscal. Obteve relativo êxito ao atrair grandes empresas, mas não estimulou a organização da sociedade civil e a articulação entre os agentes econômicos, fundamental para impulsionar a região. Esta ausência pode custar caro no futuro, quando as armas da guerra fiscal estiverem

esgotadas e a região depender de suas próprias forças para desenvolver-se.

Bibliografia

ANFAVEA. Anuário Estatístico, São Paulo, 1998.

ANFAVEA. Carta da ANFAVEA número 164, Janeiro 2000.

ARBIX, Glauco e Andrés Rodríguez-Pose, "Estratégia do Desperdício. A Guerra Fiscal e as Incertezas do Desenvolvimento", in *Novos Estudos Cebrap*, nº 54, São Paulo, CEBRAP, julho de 1999.

ARBIX, Glauco e ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.), *De JK a FHC: a Reinvenção dos Carros*, São Paulo, Ed. Scritta, 1997.

ARBIX, Glauco, *Uma Aposta no Futuro. Os Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística*, São Paulo, Ed. Scritta, 1996.

ARBIX, Glauco. "Trabalho: Dois Modelos de Flexibilização", *Lua Nova*, nº 37, 1996.

BANCO BILBAO VISCAYA, Carta Semanal no.12, Julho 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, relatórios diversos, 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, "Transnational Corporations and Manufacturing Sector in Brazil", *Paper*, Santiago do Chile, ECLAC-UN, 1992.

BUSATTO, César, "Notas sobre o Significado Histórico do Governo Britto", mimeo, s/d.

CÂMARA DO GRANDE ABC, "Uma Breve Leitura do Grande ABC", mimeo, Câmara do ABC, 1998.

CANO, Wilson, *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Rio de Janeiro, Difel, 1977.

CASTRO, Nadya Araujo e COMIN, Alvaro Augusto, "Competitividade e Proteção ao Emprego: Experiências Inovadoras de Negociação no Brasil dos Anos 90", São Paulo, ILO, agosto de 1999.

CEPAL. Relatórios diversos, 1999.

CNI/CEPAL Survey 1997, in "Políticas Estaduais de Apoio à Indústria, Rio de Janeiro, CNI, 1998.

COMIN, Alvaro Augusto, "A Experiência de Organização das Centrais Sindicais no Brasil", in Jorge Mattoso (org.), *O Mundo do Trabalho*, São Paulo, Ed. Scritta, 1994.

CONCEIÇÃO, J., "ABC: Região em Mudança", in *Teoria e Debate*, nº 37, fev/mar/abr, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1998.

COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coords.), *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*, Campinas, Papyrus, 1994.

DANIEL, Celso e SOMEKH, Nadia, "Novas Estratégias de Ação Regional: a Experiência Recente da Câmara do Grande ABC", mimeo, s/d.

DIAS, Ana Valéria Carneiro. Consórcio Modular e Condomínio Industrial: elementos para análise de novas configurações produtivas na indústria automobilística. Tese de mestrado, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, Brasil, 1998.

DIEESE. Boletim, Maio 1991.

ERBER, Fábio, "A Política Industrial: Paradigmas Teóricos e Modernidade", in Anais do XVIII Encontro Anual de Economia, Rio de Janeiro, 1991.

EXAME. Melhores e Maiores, São Paulo, 1999.

FMI, Relatórios diversos, 1999.

FRANCO, G. "A Inserção Externa e o Desenvolvimento", Unpublished Working Paper; 1996.

FUNDAÇÃO SEADE, "Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP)", São Paulo, SEADE, 1999.

FUNDAÇÃO SEADE, "Produtividade e Ajuste na Indústria Paulista - 1986/94, São Paulo, SEADE, 1995.

FUNDAÇÃO SEADE, "São Paulo no Limiar do Século XXI", 8 volumes, São Paulo, 1992.

GAZETA MERCANTIL, "Serviço Bate Montadoras na Geração de Emprego", 30 de agosto de 1999, p. A-4.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de, *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOVERNO DO BRASIL. Documento, "Diretrizes Gerais da Política Industrial e do Comércio Exterior", Junho 1990.

GOVERNO DO BRASIL. Documento, "Resolução do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio" (July 12, 1989).

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, "Negociação General Motors/Ford do Brasil", mimeo, março, 1999.

GUIMARÃES, Ivan, "Câmaras Setoriais: Histórico, Constituição e Perspectivas", in São Paulo em Perspectiva, SEADE, v. 8, nº 3, julho, 1994.

HUMPHREY, J; MUKHERJEE, I; ZILBOVICIUS, M.; ARBIX G. "Globalisation, Foreign Direct Investment and the Restructuring of Supplier Networks: the Motor Industry in Brazil and India" in M. Kagami, J. Humphrey and M. Piore (Eds), *Learning, Liberalisation and Economic Adjustment*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1998.

IBGE. Base de Dados, 1999.

LEITE, Marcia de Paula, "Desenvolvimento Econômico Local e Descentralização na América Latina: a Experiência da Câmara Regional do Grande ABC no Brasil, CEPAL/GTZ, São Paulo, 1999.

MALLAMPALY P. AND SAUVANT K. P. Foreign Direct Investment in Developing Countries in Finance & Development, Vol. 36, number 1, March 1999.

MARX, R., Trabalho em Grupos e Autonomia como Instrumentos da Competição: Experiência Internacional, Casos Brasileiros, Metodologia de Implantação, São Paulo, Atlas, 1998.

MATTEO, Miguel, *Gestão da Área Metropolitana de São Paulo: a Dinâmica da Localização Industrial*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV, 1990.

MICT, "Câmaras Setoriais: Relatório de Situação do Ministério de Economia, Fazenda, Planejamento, SNE", Brasília, outubro de 1992.

MICT, "Diretrizes Gerais da Política Industrial e do Comércio Exterior", junho de 1990.

MORALLES, Rebecca, *Flexible Production: Restructuring of the International Automobile Industry*, Cambridge, Polity Press, 1994.

MORSE, Richard, "Formação Histórica de São Paulo", São Paulo, Corpo e Alma do Brasil, Difel, 1970.

MORTIMORE, Michael, "Transforming Sitting Ducks into Flying Geese: the Example of the Mexican Automobile Industry", Santiago do Chile, CEPAL, mimeo, 1994.

NASSIF, M. I., "Grande ABC Enfrenta Declínio Industrial, mas Ainda não é Detroit, in Estado de S. Paulo, Especial, p. 2, 27 de setembro, 1999.

NEGRI, Barjas, "Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1980-1990)", Ed. Unicamp, São Paulo, v.1, 1996.

NORONHA, Eduardo, "Greves e Estratégias Sindicais no Brasil", in Jorge Mattoso (org.), O Mundo do Trabalho, São Paulo, Ed. Scritta, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. "Acerca del Corporativismo y la cuestion del Estado. Buenos Aires, Documento CEDES/GE Clacso, num. 2, pág. 17.

OLIVEIRA, Francisco de e CASTRO, Nadya (orgs.), "O Pêndulo e o Equilibrista", São Paulo, Paz e Terra, 1997.

OLIVEIRA, Francisco e COMIN, Alvaro (orgs.), Os Cavaleiros do Antiapocalipse: Trabalho e Política na Indústria Automobilística, São Paulo, Entrelinhas, 1999.

PACHECO, C. A. e NEGRI, Barjas, "Modernização Tecnológica e de Desenvolvimento Regional nos Anos 90: O Novo Espaço da Indústria Paulista", SEADE, São Paulo, 1994.

POSTHUMA, A C. Restructuring and Changing Market Conditions in the Brazilian Auto Components Industry. Projeto "Productivity Reestructuring, industrial organization and, international competitiveness in Latin America and the Caribbean", Santiago, Cepal/IDRC. 1994.

SANTOS, Milton, "Metrópole Corporativa e Fragmentada: o Caso de São Paulo", São Paulo, Nobel, 1990.

SEBRAE, "Cadeia Petroquímica, Setor de Plásticos, Cadeia Automotiva, Pólo Moveleiro: região do ABC", São Paulo, Sebrae, 1998.

SEBRAE, "Diagnóstico Sócio-Econômico, Tendências e Potencialidades dos Municípios e Região do Grande ABC", São Paulo, Sebrae, 1998.

SINDIPEÇAS, Relatórios 1997, 1998, 1999.

SPÄTH, Brigitte (ed.), *Small Firms and Development in Latin America*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1993.

STORPER, Michael, "Industrial Policy for Latecomers", in M. Storper, S. Thomadakis e L. Tsipouri (eds.), *Latecomers in the Global Economy*, Londres, Routledge, 1998.

STORPER, Michael, *The Regional World*, New York, The Guilford Press, 1997.

STORPER, Michael, THOMADAKIS, Stavros e TSIPOURI, Lena (eds.), *Latecomers in the Global Economy*, Londres, Routledge, 1998.

SUZIGAN, Wilson, "A Indústria Brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial", *paper n° 5*, Instituto de Economia, UNICAMP, 1992.

TORRES, João Carlos Brum e ROSA, Joal de Azambuja, "Ford: Lições de Política e Desenvolvimento", in *Zero Hora*, 15.08.1999.

UNCTAD. Annual Report, 1998.

UTZIG, José Eduardo, "Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre", in *Novos Estudos Cebrap*, n° 45, julho de 1996, p. 214.

VENABLES, A.J. « The Assessment : trade and location », in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, núm. 2, p. 1-6.

ZAWISLAK, P. Diagnóstico Automotivo. A Plataforma Tecnológica da Cadeia Automotiva do RS, Porto Alegre, UFRGS/PPGA/NITEC/FIERGS, 1999.

Entrevistas realizadas pelos autores

1. Carlos A. Marino, Diretor de Recursos Humanos (América do Sul) da Ford Motor Company. São Bernardo do Campo, 23.08.99.
2. Celso Daniel, Prefeito de Santo André. Santo André, 30.08.99.
3. Cezar Alvarez, Secretário Municipal da Administração da Prefeitura de Porto Alegre. Porto Alegre, 02.08.99.
4. César Busatto, ex-Secretário da Fazenda do governo Antonio Britto, atual Deputado Estadual no RS (PMDB). Porto Alegre, 03.09.99.
5. Claudir Nespolo, Diretor de Formação do Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre. Porto Alegre, 03.09.99.
6. Dagoberto Lima Godoy, ex-presidente da FIERGS. Porto Alegre, 03.09.1999.
7. Daniel Bordignon, Prefeito de Gravataí (PT). Gravataí, 03.09.1999.
8. Daniel Maia, Assessor Técnico da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 02.08.99.
9. Emerson Kapaz, ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do governo do Estado de São Paulo, atual Deputado Federal por SP (PPS). São Paulo, 20.07.99.
10. José Ricardo Neves, Secretário do Planejamento da Prefeitura de Gravataí. Gravataí, 03.09.99.
11. Julio Caspari, vice-presidente do SINDIPEÇAS, Diretor Presidente da Sachs Automotive Ltda. Diadema, 16.08.99.
12. Jurandir Damin, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre. Porto Alegre, 03.09.99.
13. Luc de Ferran, Coordenador do Projeto Amazon, Manufacturing Operations Director (South America) da Ford Motor Company. São Bernardo do Campo, 23.08.99.
14. Luiz Marinho, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. São Bernardo do Campo, 10.09.99.
15. Luiz Moan Yabiku Jr., Diretor Adjunto de Assuntos Institucionais da GM do Brasil Ltda. São caetano, 30.08.99.
16. Luiz Roberto Vieira Gonçalves, Assessor de Relações Governamentais da GM do Brasil Ltda. São Caetano, 30.08.99.
17. Marco Antonio Kraemer, Gerente de Relações Governamentais (Complexo Industrial de Gravataí) da GM do Brasil Ltda. Gravataí, 04.08.99.

18. Mauricio Faria, Coordenador do Projeto Eixo-Tamanduateí, ex-Coordenador de Planejamento Estratégico da Prefeitura de Santo André. Santo André, 30.08.99.
19. Nadia Somekh, Coordenadora da Agência de Desenvolvimento Econômico. Santo André, 11.09.99.
20. Nelson Proença, ex-chefe da Casa Civil (1995), ex-Secretário Geral de Governo e ex-Secretário do Desenvolvimento da gestão Antonio Britto, atual Deputado Federal pelo RS (PMDB). Porto Alegre, 27.08.1999.
21. Ricardo Hingel, coordenador técnico da Secretaria de Desenvolvimento da gestão Antonio Britto. Porto Alegre, 03.09.99.
22. Tereza Campello, Coordenadora da Secretaria de Governo do Estado do RS. Porto Alegre, 02.09.99.

Reuniões de Trabalho, com a participação de:

1. José Luiz Vianna Moraes, Secretário Estadual de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) do governo do Estado do Rio Grande do Sul, e do staff da Secretaria. Porto Alegre, 02.08.99.

2. Miguel Rossetto, vice-governador do estado do RS e Secretário de Governo, e Jacques Wagner, Deputado Federal pela Bahia (PT). São Paulo, 23.08.99.

Visita

Complexo da GM. Gravataí (RS), 04.08.99

Glossário

- ABC: A região que inclui as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.
- ABEIVA: Associação Brasileira de Importadores de Veículos Automotores.
- ABIFA: Associação Brasileira da Indústria de Fundição.
- ABRINQ: Associação Brasileira da Indústria de Brinquedos.
- ANFAVEA: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.
- ANIP: Associação Nacional da Indústria Pesada.
- BACEN: Banco Central do Brasil.
- BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.
- CEP: Controle Estatístico de Processo.
- CGT: Central Geral dos Trabalhadores.
- CIESP: Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.
- CNI: Confederação Nacional da Indústria.
- CNM: Confederação Nacional dos Metalúrgicos.
- CUT: Central Única dos Trabalhadores.
- DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.
- FAT: Fundo de Amparo aos Trabalhadores.
- FDI: Investimento Estrangeiro Directo.
- FENABRAVE: Federação Nacional das Associações de Revendedores de Veículos.
- FIERGS: Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul.
- FMEA: Failure Mode Effect Analysis.
- GPOA: Grande Porto Alegre.
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- JIT: Just in time.
- PIB: Produto Interno Bruto.
- PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
- PNBE: Pensamento Nacional das Bases Empresariais.
- PPAP: Product Project Advanced Planning.
- PT: Partido dos Trabalhadores.
- RS: Rio Grande do Sul.
- SEADE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.
- SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresas.
- SENAI: Serviço Nacional da Indústria.

- SINDIFORJA: Sindicato Nacional da Indústria de Forjaria.
- SINDIPECAS: Sindicato Nacional da Indústria de Autopeças.
- UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento).

SEED Documentos de Trabalho

1. "Home Work in Selected Latin American Countries: A Comparative Overview" (*Series on Homeworkers in the Global Economy*), Manuela Tomei, 2000
2. "Homeworkers in Paraguay" (*Series on Homeworkers in the Global Economy*), María Victoria Heikel, 2000
3. "Homeworkers in Peru" (*Series on Homeworkers in the Global Economy*), Francisco Verdera, 2000
4. "Job Quality and Small Enterprise Development" (*Series on Job Quality in Micro and Small Enterprise Development*), 1999
5. "The Hidden MSE Service Sector: Research into Commercial BDS Provision to Micro and Small Enterprises in Viet Nam and Thailand", Gavin Anderson, 2000
6. "Home Work in Argentina" (*Series on Homeworkers in the Global Economy*), Elizabeth Jelin, Matilde Mercado, Gabriela Wyczykier, 2000
7. "Home Work in Brazil: New Contractual Arrangements" (*Series on Homeworkers in the Global Economy*), Lena Lavinas, Bila Sorj, Leila Linhares, Angela Jorge, 2000
8. "Home Work in Chile: Past and Present Results of a National Survey" (*Series on Homeworkers in the Global Economy*), Helia Henríquez, Verónica Riquelme, Thelma Gálvez, Teresita Selamé, 2000
9. "Promoting Women's Entrepreneurship Development based on Good Practice Programmes: Some Experiences from the North to the South" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Paula Kantor, 2000
10. "Case Study of Area Responses to Globalization: Foreign Direct Investment, Local Suppliers and Employment in Győr, Hungary" (*Series on Globalization, Area-based Enterprise Development and Employment*), Maarten Keune, András Toth, 2001
11. "Local Adjustment to Globalization: A Comparative Study of Foreign Investment in Two Regions of Brazil, Greater ABC and Greater Porto Alegre" (*Series on Globalization, Area-based Enterprise Development and Employment*), Glauco Arbix, Mauro Zilbovicius, 2001
12. "Local Response to Globalization: MESTA Region, Bulgaria" (*Series on Globalization, Area-based Enterprise Development and Employment*), Hanna Ruszczyk, Ingrid Schubert, Antonina Stoyanovska, 2001
13. "Ethnic Minorities - Emerging Entrepreneurs in Rural Viet Nam: A Study on the Impact of Business Training on Ethnic Minorities", Jens Dyring Christensen, David Lamotte, 2001
14. "Jobs, Gender and Small Enterprises in Bangladesh: Factors Affecting Women Entrepreneurs in Small and Cottage Industries in Bangladesh" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Nilufer Ahmed Karim, 2001

15. "Jobs, Gender and Small Enterprises: Getting the Policy Environment Right" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Linda Mayoux, 2001
16. "Regions, Regional Institutions and Regional Development" (*Series on Globalization, Area-based Enterprise Development and Employment*), Maarten Keune, 2001
17. "ICTs and Enterprises in Developing Countries: Hype or Opportunity?", Jim Tanburn and Alwyn Didar Singh, 2001
18. "Jobs, Gender and Small Enterprises in Africa and Asia: Lessons drawn from Bangladesh, the Philippines, Tunisia and Zimbabwe" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Pamela Nichols Marcucci, 2001
19. "Jobs, Gender and Small Enterprises in the Caribbean: Lessons from Barbados, Suriname and Trinidad and Tobago" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Carol Ferdinand (ed.), 2001
20. "Jobs, Gender and Small Enterprises in Bulgaria" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Antonina Stoyanovska, 2001
21. "Women Entrepreneurs in Albania" (*Series on Women's Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises - WEDGE*), Mimoza Bezhani, 2001
22. "Ajuste Local à Globalização: um estudo comparativo do investimento estrangeiro direto no ABC e na Grande Porto Alegre" (*Série sobre Globalização, Desenvolvimento de Empresas ao Nível Local e Emprego*), Glauco Arbix, Mauro Zilbovicius, 2002.