

ESTADO, EMPRESARIADO REGIONAL E O SETOR AUTOMOTIVO NO PARANÁ

Vladimir Luís de Oliveira *

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar as relações políticas entre o Estado e o empresariado no Paraná, representado pela Associação Comercial do Paraná (ACP) e pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep). Com a definição do Regime Automotivo Brasileiro, em 1995, foram atraídas para o Estado as empresas Renault, Chrysler e Audi-Volkswagen. Desde então, as divergências no meio empresarial expressaram-se de forma mais evidente e os efeitos na economia paranaense mostraram não ser tão positivos, diferente-mente do que foi alardeado à opinião pública pelo governo Lerner.

Palavras-chave: setor automotivo; empresariado; ACP/Fiep; Estado do Paraná; governo Lerner.

ABSTRACT

This article intends to analyze the politic relations between the State and the Paraná State enterprises represented by ACP ("Associação Comercial do Paraná" – Paraná State Trade Association) and Fiep ("Federação das Indústrias do Estado do Paraná" – Paraná State Industry Bureau). With the definition of "Regime Automotivo Brasileiro" (Brazilian Automotive Industry Regimen) in 1995 the companies Renault, Chrysler and Audi-Volkswagen had been attracted to this State of the Federacy. Since then, the divergences in the enterprise world had been expressed with bigger evidence and the effect in the state economy had demonstrated not to be so positive, as it was boasted for the public opinion by the Lerner's government.

Key words: automotive industry; entrepreneur; ACP/Fiep; Paraná State; Lerner's government.

*Historiador pela Universidade Federal do Paraná, Doutor em História pela UFPR. Professor das Faculdades Integradas Santa Cruz - Inove. Membro do Projeto Mapa do Crime (SESP-PR). E-mail: vladimirlo@onda.com.br

1 ESTADO E EMPRESARIADO NO BRASIL: sua influência na definição de uma agenda nacional

Durante os primeiros anos de abertura política, em meados da década de 1970, os empresários representavam figuras emblemáticas na luta contra o regime militar por meio da Campanha contra a Estatização, o que efetivamente contribuiu para a precipitação desse regime. Estavam em questionamento o gigantismo estatal e o crescente alijamento do processo decisório. Com a instauração da Nova República, em 1985, o empresariado assumiu um papel ainda mais ativo, tanto através de suas lideranças mais eminentes como de suas entidades de classe, a exemplo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e das associações comerciais de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Ocupava lugares de destaque na cúpula governamental, como o Ministério da Fazenda, que tinha à frente Dílson Funaro. Nas eleições de 1986, o empresariado conseguiu uma representação significativa na Constituinte, algo em torno de 23,43%, chegando inclusive a formar uma organização específica para influir na elaboração da nova Constituição, a União Brasileira de Empresários - UBE (DINIZ, 2000, p.79).

A ideologia neoliberal era a concepção dominante entre os empresários do setor industrial. Em seu teor era visível sua postura antiestatista. Contudo, havia contradições no meio empresarial quanto à aceitação de uma política de abertura comercial, o que variava de setor para setor.

As propostas neoliberais que se manifestavam contra a intervenção estatal na indústria foram arduamente defendidas pela Fiesp durante a gestão de Mário Amato (1986-1992). Em *Livre para Crescer*, obra publicada pela instituição, afirmava-se que a crise brasileira era resultante da excessiva penetração das atividades estatais na economia, e destacava-se a importância das empresas multinacionais e do capital estrangeiro como fundamentais para a retomada do crescimento:

Elas [as multinacionais] representam importante elemento para a difusão tecnológica na indústria brasileira e um forte estímulo para o aumento da abertura da economia ao exterior [...]. O Brasil precisaria abrir-se também aos capitais de portfólio, usualmente de propriedade dos fundos de pensão que atuam em nível internacional em busca de maior rentabilidade. São capitais voláteis, mas que dão liquidez ao mercado de capitais, em especial à bolsa de valores, e compõem o segmento de mercado financeiro internacional que mais tem crescido nos últimos anos (FIESP, 1990, p.206).

Tal postura não foi compartilhada por todos os empresários. Em 1987, jovens empresários com ideais progressistas, sob a liderança de Emerson Kapaz, fundaram uma nova entidade: o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais). Tinha uma base transectorial, proveniente de pequenas e médias empresas, tanto do setor de serviços como da indústria. Esses empresários estavam dispostos a participar da política, e em 1990 a entidade sugeriu ao governo Collor a formação de um Pacto Social entre empresários e trabalhadores. Em 1992, o PNBE teve grande projeção política por ter sido uma das poucas representações empresariais a apoiar o *impeachment* de Collor (SCHNEIDER, 1995, p.142-143).

Essas discordâncias foram manifestadas também pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (ledi) em suas críticas contundentes à política industrial

conduzida pelo Governo. Essa organização fora criada em 1989, por influentes empresários brasileiros, com o objetivo de elaborar propostas alternativas para o desenvolvimento industrial (CRUZ, 1997, p. 162-163). Contudo, o interesse maior de seus representantes não estava voltado para questões de política democrática, bem-estar social e relações entre capital e trabalho. Sua preocupação maior era a definição de políticas industriais (SCHNEIDER, 1995, p. 143).

Do ponto de vista organizacional, multiplicaram-se as entidades de representação por meio de um sistema dual, em que um mesmo setor poderia estar representado duplamente em uma estrutura corporativa (sindicatos, federações e confederações) paralelamente às associações setoriais nacionais. Ao mesmo tempo, ocorreu uma dispersão do apoio empresarial em diversos partidos políticos, já que não havia um partido nitidamente empresarial. A prática do *lobby* como instrumento de pressão intensificou-se entre os empresários à medida que os canais tradicionais de representação (estruturas corporativas bipartites que excluía os trabalhadores do processo decisório) restringiram também sua participação na administração de Collor, intensificando-se ainda mais no governo de FHC (DINIZ, 2000, p. 80-81).

A história tem demonstrado que o empresariado não possui uma organização formal que articule de maneira adequada seus interesses. Portanto, entre os empresários os interesses individuais prevaleceriam sobre o coletivo. Em parte, isso era resultado da organização corporativista do Estado desenvolvimentista brasileiro. A burocracia era porosa e vulnerável às pressões externas e controlava um grande volume de recursos públicos que eram distribuídos no plano individual de maneira arbitrária. Dessa maneira, os empresários preferiam cultivar relações dentro do Estado e defender seus interesses individuais a ter que investir em organizações com agendas coletivas amplas.

Nos anos de 1980, com a crise do Estado desenvolvimentista e a escassez de recursos, os empresários já não contavam mais com tais incentivos. Com a abertura política e a mobilização da esquerda e dos sindicatos, Schneider (1995) sugere que eles já não eram os únicos a pressionar o Estado, tendo, portanto, que competir com os adversários de classe. Além disso, com a fragmentação do sistema partidário, os capitalistas ficaram desarticulados, não chegando a formar um partido dos empresários, à revelia dos abundantes recursos por eles aplicados nas campanhas eleitorais de maneira lícita ou ilícita para defender seus interesses (DINIZ, 2000, p. 80-81).

Desse modo, por detrás da aparente força empresarial, identificada em face das múltiplas representações de classe, ocultava-se sua fragilidade organizacional, pois não havia uma entidade nacional suficientemente forte que pudesse representar o empresariado em seus interesses coletivos. As instituições corporativas, como as federações, eram pouco representativas e com projeção política modesta. Um exemplo é a Confederação Nacional da Indústria (CNI), formada por 27 Federações Estaduais, cada qual com direito a um voto. Por esse sistema, a Federação Industrial do Piauí (FIP), um pequeno Estado rural, teria mesmo voto que a Fiesp. Em termos políticos, a voz da CNI em Brasília, no melhor dos casos, tem sido silenciosa (SCHNEIDER, 1995, p. 138-139).

Isso favoreceu a implementação de um processo decisório ainda mais restritivo, marcado por um padrão tecnocrático centralizador. Iniciado no governo Collor, persistiu

durante o governo de FHC. O papel central de comando ficou restrito ao Ministério da Fazenda, que, ao lado do Banco Central, do Tesouro Nacional e do BNDES, formava o núcleo central das decisões. Com a abertura comercial e a liberação dos fluxos financeiros, setores industriais foram desativados ou desnacionalizados, o que afetou a posição de lideranças empresariais expressivas. Enfim,

[...] além da mudança na estrutura física do setor produtivo, houve um processo de esvaziamento de lideranças expressivas ligadas ao antigo modelo. De um lado, os grandes conglomerados, capitaneados pelo capital estrangeiro, de outro, a proliferação de pequenos e microempresários, caracterizados por alta taxa de mortalidade e substituição internas, dão ao empresariado um perfil heterogêneo e segmentado, altamente diferenciado setorial e regionalmente (DINIZ, 2000, p.93).

Porém, ao final da década de 1990 o consenso sobre a forma de condução do Plano Real já não era o mesmo. Sinais de ruptura com o discurso neoliberal e de críticas ao governo de Fernando Henrique Cardoso tornaram-se freqüentes.

Horácio Lafer Piva, presidente da Fiesp, vinha criticando fortemente o afastamento do empresariado dos processos decisórios governamentais, ao afirmar que a classe tomava conhecimento das políticas governamentais por meio da imprensa. Criticava também a política econômica do governo, que estaria mais preocupada com questões financeiras do que com o setor industrial. Questionava o tratamento especial ao capital internacional ao mesmo tempo em que reivindicava isonomia para a empresa nacional (DINIZ, 2000, p.96).

O ledi foi outra entidade que se manifestou contrária a algumas posições políticas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997/1998-2002), particularmente quanto à taxa de juros e à ausência de uma política industrial. Em um manifesto publicado em julho de 2002, "Brasil: um Roteiro para a Construção do Desenvolvimento", suas diretrizes conflitavam com a política do governo federal. Afirma que

[...] o Estado não substitui a iniciativa privada, mas deve ser o agente fundamental do programa de desenvolvimento, cabendo a ele uma parte ativa que jamais será preenchida por forças de mercado. Ao Estado compete promover continuadas ações para efetiva formulação e implementação de um projeto para o País do qual faça parte uma política industrial (IEDI, 2002).

Diniz salientou as convergências na postura da Fiesp com o ledi. Em entrevista à revista *Carta Capital*, o diretor-presidente da Gradiente e presidente do Conselho Diretor do ledi, empresário Eugênio Staub¹, citado por Diniz (2000, p.96), declarou:

[...] o diálogo do setor privado com o Governo está no nível mais baixo da história. A burocracia estatal se tornou auto-suficiente e arrogante e desrespeitou a experiência do empresariado industrial e do setor financeiro. Ressalvadas as exceções, eles não nos ouvem e, quando ouvem, não acreditam.

No início de 2003 o ledi foi mais incisivo em suas críticas, ao declarar que os empresários teriam sido vitimizados pela política monetarista dos últimos oito anos, o que garantiu grande lucratividade aos bancos. Os empresários reclamavam da desatenção do governo à produção e ao incentivo às exportações. O resultado, segundo a entidade,

¹STAUB, Eugênio. Entrevista. *Carta Capital*, São Paulo, 28 out. 1998. p.4.

teria elevado a vulnerabilidade externa da economia. "O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu pouco, em média 2,0% ao ano, e no período a renda real do brasileiro aumentou apenas 9%. As exportações de 2002 somaram US\$ 60 bilhões, somente 40% mais que em 1999." (IEDI, 2003).

Essas evidências sugeriam uma retomada das concepções desenvolvimentistas em meio ao "consenso neoliberal" no interior da classe empresarial. A Fiesp e o IEDI vinham trazendo a público a necessidade de um novo projeto de desenvolvimento para o País.

2 OS INTERESSES EMPRESARIAIS E A EXPANSÃO DO PÓLO AUTOMOTIVO

Apesar de crescentes as divergências entre governo federal e importantes setores empresariais no Brasil, dada a ausência da definição de uma política industrial de caráter geral, o governo buscava, através do Novo Regime Automotivo Brasileiro (1995) e mediante a implementação de uma política industrial setorial, atrair novos investimentos externos diretos.

Por meio desse instrumento, os benefícios às montadoras somaram-se à relativa estabilidade econômica do Plano Real, à liberação dos fluxos de capital, à política de proteção e também aos incentivos das unidades subnacionais. Só no período de 1995 a 1998, as empresas do setor investiram, em diferentes estados da União, cerca de US\$ 10,683 bilhões. A potencialidade do mercado provavelmente foi considerada, pois a relação entre o número de habitantes por carro demonstrava uma possibilidade significativa de crescimento (ARBIX, 2001, p.268-285).

De acordo com os dados apresentados pela Anfavea (tabela 1), a possibilidade de crescimento do mercado interno estava expressa na relação de 8,8 habitantes por automóvel, embora essa relação viesse declinando nos últimos 20 anos, conforme demonstra a tabela. Embora esses dados possam ser questionáveis, em razão da concentração de renda no Brasil, esse mercado não evidenciava sinais de saturação em comparação com o mercado mundial, no qual a relação de habitantes por carro seria de 1,3 nos EUA, 1,6 na Itália e 1,8 no Japão.

TABELA 1 - NÚMERO DE HABITANTES POR CARRO, SEGUNDO PAÍSES SELECIONADOS - 1980, 1996 E 1999

PAÍSES SELECIONADOS	1980	1996	1999
Estados Unidos	1,4	1,3	1,3
Itália	3,0	1,7	1,6
Japão	3,1	1,8	1,8
Alemanha	2,5	1,9	1,8
França	2,5	1,9	1,8
Espanha	4,2	2,2	1,9
Argentina	6,6	5,8	5,5
Brasil	11,8	9,4	8,8

FONTE: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea)

Arbix, porém, expõe uma visão crítica colocando em questionamento os resultados do regime automotivo brasileiro, pois a forma como foi concebido levou a uma acirrada competição econômica entre estados e municípios, o que representa um gigantesco desperdício de recursos públicos em função da guerra fiscal:

Nossa hipótese central é a de que a abertura da economia brasileira e a perda estruturante do Estado deflagraram um processo de competição territorial marcado pelo desperdício, na medida em que os possíveis ganhos em bem-estar seriam neutralizados pelos custos diretos e indiretos de atração dos novos investimentos. Esse processo, semelhante a um leilão de ofertas, difundido pela mídia como *guerra fiscal*, ao mesmo tempo em que está possibilitando a construção de novas fábricas em algumas regiões (*greenfields*), descentralizando a produção automobilística, está gerando o encolhimento – ou mesmo o fechamento – de unidades produtivas em outros Estados (*brownfields*), acompanhado de desemprego e de uma diminuição na atividade econômica (ARBIX, 2001, p.274).

Contudo, o governo do Estado do Paraná, juntamente com os de outros estados da União (como Rio Grande do Sul e Minas Gerais, para citar alguns exemplos), entrou na guerra fiscal com uma clara estratégia de atrair esses investimentos. Desde então, a aplicação de recursos públicos não se resumiu apenas ao financiamento direto às grandes corporações do setor automotivo. Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foram amplamente utilizados para qualificar a mão-de-obra para esse segmento, visando a criar um mercado de trabalho ainda mais competitivo.

No entanto, a forma desordenada e assistemática com que os recursos vieram a ser despejados, atendendo sobretudo aos interesses do setor automotivo, provocou indignação inclusive nos representantes do capital. Em reunião do Conselho Político da Associação Comercial do Paraná (ACP), assim manifestou-se o conselheiro Sinval Zaidan Lobato Machado:

[...] o BB não está liberando dinheiro, conforme propaganda, aos recursos disponíveis para os diversos programas de financiamentos, tais como PROGER, MICROCRÉDITO e outros criados pela CODEFAT com outros recursos advindos do FAT e, como todos sabem, no processo de fusão existe a possibilidade muito grande de gerar desemprego, e não é justo usar dos recursos do FAT para essa finalidade (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARANÁ, 1999).

O FAT consiste em um fundo proveniente do PIS-Pasep, criado pelo governo federal, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. O Codefat seria o órgão gestor dos recursos do FAT. Este seria composto por um colegiado tripartite e paritário, em que estariam representados trabalhadores, empregadores e o governo. A regulamentação do FAT, do Codefat e do salário-desemprego consta da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Seriam dois os principais programas a serem financiados com os recursos do FAT: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), nas modalidades Urbano e Rural, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf (BRASIL, 2003).

O Proger foi um dos principais alvos da crítica do conselheiro da ACP, Sinval Zaidan Lobato Machado, precisamente por estar em desacordo com suas diretrizes gerais. Suas ações deveriam se concentrar, principalmente, em torno das micro e pequenas empresas, das cooperativas e do setor informal da economia (sua estratégia consistiria em associar crédito e capacitação para que possibilitasse a geração de emprego e renda). Porém, seus recursos estariam sendo utilizados por setores oligopolizados recém-instalados no Estado e que se caracterizavam pelo uso intensivo de capital.

As políticas de qualificação profissional, realizadas com base no Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), sob o gerenciamento do MTE, foram sistematizadas a partir de 1996 por meio de 26 convênios com os estados e o Distrito Federal (DIAS, 2003).

O curso de qualificação para o setor automotivo, porém, seguiu uma ordem inversa. Como destacou Dias, “foi a definição do financiamento através do FAT que determinou que o curso de qualificação dos trabalhadores para o setor automotivo se desse no âmbito do Planfor e não a sua definição do âmbito do Planfor para posterior financiamento do FAT” (DIAS, 2003, p.134-135).

Com o intuito de atender às demandas das montadoras da Região Metropolitana de Curitiba, no primeiro semestre de 1997, foi então organizado o curso de qualificação para o setor automotivo. Participaram das negociações as empresas automotivas, as agências executoras (Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – Cefet-PR; Senai-PR e Isad-PUC/PR, que passaram a atuar conjuntamente) e o governo do Estado, através do Sert-PR e Seed-PR. Segundo Dias, essa proposta de qualificação, que nasceu da articulação entre os representantes do Estado e do empresariado do setor, excluiu os trabalhadores do processo de organização, em claro desrespeito ao tripartismo que deveria ser observado, tendo em conta que foram utilizados recursos do FAT (DIAS, 2003, p.116-201).

Assim, a questão não está em negar uma intenção, mas sim em perceber a presença de uma racionalidade instrumental no estabelecimento de uma política industrial nessa transição de regimes de acumulação. A crítica mais acertada está em apresentar o impacto político que tais decisões representaram, à medida que implicaram uma alteração significativa no quadro econômico do Estado. Empresários e empresas regionais teriam participado em maior ou menor grau nessa configuração?

Os indícios pareciam apontar para uma certa visão do empresariado que identificaria o grupo tecnocrático Lernista como a base intelectual segura para a expansão dos negócios. Não houve sinais de uma “rebelião empresarial”. Pelo contrário, observaram-se sinais de conformação e de críticas moderadas ao projeto de desenvolvimento.

Segundo o Sindimetal-PR, não houve discordâncias em relação ao Regime Automotivo e à atração de novos investimentos para o Estado do Paraná, pois

[...] a posição dominante entre os empresários locais foi a aceitação dessas medidas governamentais, pois julgavam que a implantação da indústria automobilística com as montadoras nas mãos do capital estrangeiro os beneficiaria diretamente na medida em que a produção de peças e componentes ficaria em grande parte sob sua responsabilidade (SINDIMETAL, 2003).

Por outro lado, não se pode dizer que houve um consenso no interior da classe empresarial. Se de fato alguns setores industriais ficaram desassistidos, não se confirmou

que ao menos um segmento do empresariado regional tenha participado dos núcleos decisórios do Estado na definição da política industrial para o setor automotivo. As entidades de classe não avaliaram corretamente esse momento e ficaram assistindo passivamente à implementação dessa política, como se esta fosse um mero reflexo do processo da globalização.

A Fiep, sob a presidência de José Carlos Gomes Carvalho (proprietário da Empresa Corujão, revendedora Volkswagen em Curitiba), via com bons olhos o empenho adotado pelo governo com base no ideário neoliberal como alternativa de crescimento, compactuando de forma velada e manifesta o apoio às políticas industriais promovidas pelo governo Lerner e com o governo federal. Utilizou inclusive seu aparato institucional de qualificação de mão-de-obra, o Senai-PR, com recursos do FAT, para aplicar cursos no setor automotivo.

A Associação Comercial do Paraná demonstrou uma linha mais “independente” das políticas governamentais, tanto em nível federal como estadual. A principal discordância com o governo de FHC estaria na elevada taxa de juros. Em debate promovido pela entidade em outubro de 1999, o ex-deputado Afif Domingos afirmou que a única alternativa para retomar o crescimento da produção e o consumo do País seria a redução da taxa de juros. Essa avaliação foi endossada pelo presidente da entidade na ocasião, o empresário Jonel Chede (1998-2000), para quem: “O Brasil tem o triste título de campeão dos juros, com as taxas mais altas do mundo” (REVISTA DO COMÉRCIO, nov. 1999).

Em maio de 2000, a ACP voltou a se manifestar sobre o assunto, agora em razão da edição da Medida Provisória 1.963-17, que legalizou a cobrança de juros sobre juros para as instituições financeiras. Em carta aberta enviada ao presidente da República, disse:

Se há tanto empenho, hoje, do governo de Vossa Excelência, na direção de dotar a economia brasileira de mecanismos institucionais tendentes a ampliar, em todos os setores, o grau de concorrência [...] a iniciativa de legalizar a capitalização dos juros certamente não se insere neste novo modelo e se prestará tão-só a conferir abusividade na cobrança dos encargos e a consolidar a soberania das atividades financeiras sobre as produtivas, em detrimento do acesso dos consumidores a uma generosa oferta de bens e serviços (REVISTA DO COMÉRCIO, abr./maio 2000).

Em relação ao governo estadual, a crítica, ainda que moderada, recaía sobre os incentivos às montadoras e o abandono dos empresários paranaenses. Em setembro de 2000, o secretário de Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico, Eduardo Siarra, foi convidado a comparecer à sede da ACP para fazer um balanço das políticas governamentais do Estado. Em seu discurso, procurou sublinhar a mudança de perfil da economia paranaense. A base dessa mudança estaria na atração de indústrias automobilísticas, que trouxe R\$ 23 bilhões de novos investimentos e a geração de 130 mil empregos diretos. O secretário destacou ainda a política de incentivos através do Programa Paraná Mais Empregos, que permitia dilatar de 30% a 80% o pagamento do ICMS (SINDIMETAL, 2003).

O presidente da ACP, Marcos Domakoski (2000-2002), não negou o papel das automotivas na industrialização do Estado, mas ponderou:

[...] é preciso que o governo passe também a conceder incentivos para a implantação de agroindústrias no interior do Estado e encontre mecanismos para apoiar os pequenos e

microempreendedores, que comparativamente precisam de poucos recursos para abrir ou fazer crescer um negócio e que são responsáveis pela geração de muito mais empregos que grandes empresas (REVISTA DO COMÉRCIO, set. 2000).

Esse discurso da ACP demonstrou uma nítida discordância do empresariado em relação ao empenho que o governo do Estado vinha dirigindo de forma diferenciada às empresas estrangeiras.

Ainda, o tom liberal-conservador da instituição permanecia. Em dezembro de 1999, a entidade emitiu um comunicado ao governo do Estado apoiando a “iniciativa serena e eficaz de seu governo no episódio de desocupação do espaço público (praça Nossa Senhora da Salete, em Curitiba) há meses invadido por integrantes do Movimento dos Sem-Terra (MST)” (REVISTA DO COMÉRCIO, dez. 1999).

Apesar das críticas pontuais, o empresariado paranaense, que há tempos simpatizava com a figura de Jaime Lerner, não colocara em dúvida questões de fundo – por meio de suas entidades de representação como a Fiep ou mesmo a ACP –, como a sua marginalidade decisória ou, ainda, o modo de regulação que estava em vigência tanto no governo do Estado como no governo federal.

3 A CRISE FISCAL NO ESTADO DO PARANÁ: os privilégios do setor automotivo e o crescimento da dívida pública

A estratégia de decisão da tecnocracia lernista tem dado cada vez mais sustentação a um modo de regulação neoliberal. Conseqüentemente, os déficits da economia paranaense ampliaram-se de modo significativo, colocando o Estado do Paraná à beira da falência. Para promover o desenvolvimento industrial acumulou-se um crescente endividamento externo, inviabilizando qualquer possibilidade de crescimento auto-sustentável, conduzindo o Estado a graves problemas estruturais.

Desse modo, a política neoliberal da tecnocracia lernista intensificou o crescimento da dívida pública, contradizendo a própria retórica neoliberal, que sustenta a opinião de que a política de abertura comercial e de privatizações visa equilibrar as contas correntes. De R\$ 1,39 bilhão, em 1994, a dívida saltou num prazo de 4 anos para R\$ 6,15 bilhões, conforme aponta a tabela 2.

Em agosto de 1999 a dívida ultrapassava os R\$ 10,6 bilhões. Ainda que a tecnocracia tenha sustentado que a dívida decorreria, em grande parte, dos funcionários públicos inativos, fatores exógenos, via empréstimos internacionais, teriam concorrido drasticamente para o déficit das contas públicas.

Para atrair empresas automotivas o governo estadual teve que ampliar suas dívidas, em razão do seu comprometimento firmado nos protocolos. Os contratos acordados entre a tecnocracia lernista e as empresas automotivas que se estabeleceram na Região Metropolitana de Curitiba (Renault, Chrysler e Audi/Volkswagen) exigiram um grande esforço da economia paranaense, contribuindo significativamente para esse desequilíbrio. Contudo, apenas um deles veio a público, o Protocolo de Acordo Renault-Estado do Paraná, o que permitiu identificar o volume de investimentos públicos efetuados em uma empresa privada de capital estrangeiro durante a gestão do governo Jaime Lerner.

O capital inicial da Renault foi de R\$ 685 milhões de reais, sendo que, pelo contrato, o governo do Estado deveria atingir uma participação acionária de 40%, representando US\$ 300 milhões em investimentos diretos por meio da carteira do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), gerido pelo Banestado. Essas ações seriam do tipo B, não havendo, portanto, direito a voto (PROTOCOLO..., 1996).

Os investimentos da Renault se dariam mediante a aquisição de peças, máquinas e de dinheiro emprestado pelo próprio governo do Estado, tendo um prazo de 10 anos para pagar, em moeda corrente (reais), sem juros e sem correção monetária (O ESTADO DO PARANÁ, 2002, p.3).

TABELA 2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DO PARANÁ - 1994-1998⁽¹⁾

DÍVIDA	VALOR (R\$ MIL CORRENTES)				
	1994	1995	1996	1997	1998
Interna	797.378,9	1.331.504,1	1.447.819,5	1.557.001,9	1.542.126,8
Externa	464.148,2	383.011,7	426.708,9	576.765,0	780.883,0
Fundada	1.261.527,1	1.714.515,8	1.874.528,4	2.133.766,9	⁽²⁾ 2.352.438,0
Flutuante	134.154,8	288.756,6	529.393,4	1.274.170,9	3.797.731,1
TOTAL	1.395.684,9	2.003.272,5	2.403.921,8	3.407.937,8	6.150.169,1

FONTE: SEFA - Balanço Geral do Estado

(1) Dívidas interna, externa e fluante da Administração Direta e Indireta do Governo do Estado do Paraná ao final dos exercícios financeiros de 1994 a 1998.

(2) Inclui dívidas com o INSS no valor de R\$ 29.428.199,47.

Pelo termo de acordo, a Renault do Brasil ou qualquer outra entidade a ela vinculada poderia utilizar 100% dos créditos de ICMS para pagar fornecedores ou prestadores de serviços no Estado do Paraná. Poderia também utilizar esses créditos para o pagamento de ICMS para outros estados da União (PROTOCOLO..., 1996).

Os investimentos públicos diretos na Renault foram significativos. Apesar da crise financeira em 1999, levando ao congelamento da participação acionária do governo do Estado, este teria investido, no total, R\$ 140 milhões, o que representava 19% do capital (GAZETA DO POVO, 28 ago. 2002).

Porém, o comprometimento do Estado era maior, não só em relação à infraestrutura (energia elétrica, terraplanagem, modernização do Porto de Paranaguá e do Aeroporto Afonso Pena, entre outros), mas em investimentos governamentais equivalentes a US\$ 1,5 bilhão a ser pago em reais, sem juros ou correção monetária (JOGO LIMPO, 1996).

Por essa e outras razões, a dívida do Estado apenas cresceu. A saída encontrada pela tecnocracia lernista para contornar o problema de endividamento seguiu as diretrizes estabelecidas em nível nacional e recomendadas pelo FMI e Banco Mundial: privatização das empresas e serviços públicos e adoção de uma política de abertura comercial. Parte dos recursos também veio da antecipação dos *royalties* da Itaipu.²

²O valor referente aos *royalties* da Itaipu seria em torno de R\$ 1,6 milhão. Segundo a Assessoria do senador Roberto Requião, o Estado teria 23 anos para receber esses *royalties*, sendo sua receita mensal média de R\$ 8 bilhões. No exercício de 1998, a arrecadação anual do Tesouro do Estado com os *royalties* foi de R\$ 103.785.872,70.

Outra fonte de recursos adveio do BNDES, que cedeu R\$ 1,2 bilhão em troca de ações da Copel comprometidas com o processo de privatização. O comprometimento da economia paranaense com o capital privado fez com que o governo ficasse sem fundos, inclusive para cobrir a folha de pagamento do funcionalismo público. Conforme Ata da Assembléia Ordinária da Copel no mês de abril de 1999, a empresa antecipou R\$ 40 milhões para efetuar esse pagamento (CONSIDERAÇÕES..., 1999).

Novos empréstimos passaram a ser considerados como alternativa do governo Lerner para cobrir os déficits de sua administração. Contudo, os senadores paranaenses Roberto Requião (PMDB-PR) e Osmar Dias (PSDB-PR), ambos de oposição ao governo do Estado, conseguiram fazer com que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) condicionasse a apreciação de novos empréstimos ao Estado desde que fossem revelados os conteúdos assinados com as empresas automotivas. Como o governo recusou-se a prestar tais informações, houve atraso de um ano desses empréstimos. A aprovação somente ocorreu mediante o abandono do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a filiação do grupo lernista ao Partido da Frente Liberal (PFL) e a sua respectiva adesão à reeleição de Fernando Henrique Cardoso (OLIVEIRA, 1998).

Contudo, não existem garantias em relação à natureza dos financiamentos privados. Eles implicam altos riscos, à semelhança das aplicações no mercado financeiro, e nada garante que as empresas não interrompam suas atividades futuramente. Esse ponto tornou-se claro ao se observar a situação da Chrysler, que interrompeu suas atividades no Estado, chegando a acumular uma grande dívida com o governo do Paraná. Somente em ICMS esta ultrapassava os R\$ 94 milhões, acumulados do período de julho de 1998 a janeiro de 2001 (GAZETA DO POVO, 3 fev. 2001).

Com o fechamento definitivo da fábrica em Campo Largo, em 4 de setembro de 2001, a dívida acumulada só em ICMS – que não havia sido recolhido no período produtivo da fábrica, conforme previa a política de incentivos fiscais do governo – ultrapassara os R\$ 110 milhões. O fechamento foi uma decisão resultante da reestruturação global da Chrysler e do baixo volume de vendas das caminhonetes Dakota no mercado nacional. A empresa germano-americana DaimlerChrysler tinha projeção de produzir 40 mil unidades da picape Dakota por ano; contudo, produziu apenas 4,6 mil em 2000, pouco mais de dez por cento da meta.³

O Estado do Paraná perdeu US\$ 315 milhões em investimentos e o município de Campo Largo ficou com uma grande dívida social. Segundo relato do prefeito do município, Afonso Portugal Guimarães, houve um crescimento significativo na população da cidade em função dos fluxos migratórios. Em 1996 a população era de 82 mil habitantes, passando para 93 mil no ano 2000. Além de a cidade perder arrecadação e empregos, teve frustrada a expectativa futura gerada em torno da instalação da montadora norte-americana. “Um grande número de pessoas veio para Campo Largo em busca do sonho de trabalhar na Chrysler. A maioria destas pessoas não tem qualquer qualificação profissional”, comentou

³Em 28 de setembro de 2002, a Chrysler pagou R\$ 113,122 milhões ao governo com o encerramento das atividades da empresa no Estado; R\$ 106,3 milhões eram referentes ao ICMS e R\$ 6,7 milhões correspondiam à quitação do empréstimo junto ao FDE (GAZETA DO POVO, 29 de set. de 2001, p.21).

ao jornal *Gazeta do Povo*. Além disso, muitos restaurantes e três hotéis foram abertos para atender ao movimento criado pela montadora, os quais provavelmente terão dificuldades em se manter (GAZETA DO POVO, 5 set. 2001).

Durante as negociações entre os advogados da empresa e da prefeitura, que pretendia a restituição do valor referente a Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ninguém chegava a um consenso. A lei municipal que isentou a empresa desses impostos por 10 anos não deixou claro qual a dívida que a empresa teria com o município. Além disso, a prefeitura desconhecia o teor do protocolo assinado entre a Chrysler e o governo do Paraná em fevereiro de 1997.

Ao final do governo Lerner, as montadoras Renault-Nissan e Audi-Volkswagen tiveram seus prazos de recolhimento revistos, ampliando-se para quatorze anos o recolhimento do ICMS devido. Pelo novo acordo, as automotivas começariam a pagar somente em 2016. As outras 252 empresas que haviam assinado protocolos teriam seus prazos mantidos, valendo o período de dilação de 48 meses, conforme definido pelo Programa de Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (Prodepar), que sucedera o Programa Paraná Mais Empregos. Segundo nota da Assessoria de Imprensa da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, foi uma maneira de compensar as montadoras, em razão do enquadramento do Estado na Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001, que resultou na extinção do Programa Paraná Mais Empregos (GAZETA DO POVO, 28 ago. 2002, p.23).

Em função de tais decisões, as finanças públicas foram severamente comprometidas. Uma política "liberalizante" e privatizante não reequilibrou os gastos governamentais. A situação foi inversa: o Estado passou de uma situação superavitária em 1994 (R\$ 6,10 milhões) para um quadro de quase completa insolvência em 1998 (R\$ -2,33 bilhões), conforme mostra a tabela 3.

TABELA 3 - BALANÇO GERAL DO ESTADO DO PARANÁ - 1994-1998

ANO	SUPERÁVIT/ DÉFICIT (R\$)	OPERAÇÃO DE CRÉDITO (R\$)	ALIENAÇÃO DE BENS (R\$)	DESPESA COM PESSOAL (R\$)
1994	6 108 320,84	59 096 891,72	169 065,31	655 141 299,54
1995	-30 009 731,83	274 004 924,05	70 077,99	1 355 286 733,94
1996	-254 614 727,87	134 378 308,99	407 285 218,93	1 620 139 492,42
1997	-790 703 322,08	187 714 911,21	407 714 911,21	3 049 616 285,91
1998	-2 338 741 287,33	428 998 112,61	659 654 894,44	3 224 595 216,40

FONTE: SEFA - Balanço Geral do Estado

NOTA: Valores em reais, retirados dos balancetes do Estado do Paraná publicados em diferentes números do Diário Oficial do Estado.

Uma das causas fundamentais do desequilíbrio fiscal do Estado estaria nas despesas com pessoal, conforme aponta a tabela 3. De R\$ 655 milhões, em 1994, o gasto com pessoal subiu para R\$ 3,2 bilhões em 1998. Segundo Oliveira, em 1994 a folha de pagamento consumia cerca de 51,1% da receita estadual; em 1995, passou para 76,8%, e terminou consumindo 74% em 1996 (OLIVEIRA, 2001, p.91).

Outra causa provável do déficit público estaria no excessivo gasto com publicidade, cuja cifra atingiu o valor de R\$ 334,8 milhões só no período 1994-1998. O governo do

Estado de São Paulo, com uma população quatro vezes maior, teria disponibilizado com propaganda apenas a metade do que havia gasto o governo paranaense (OLIVEIRA, 2001, p.91).

Se por um lado o regime de acumulação dessa conjuntura trouxe resultados questionáveis no aspecto macroeconômico, do ponto de vista político o modo de regulação que fora forjado não alterou significativamente o processo decisório. Importantes segmentos da **sociedade civil**⁴ foram isolados politicamente, o que garantiu a manutenção de um aparato decisório espelhado numa cultura política clientelista e autoritária. Segmentos representativos do empresariado paranaense foram isolados e não receberam vantagens políticas e fiscais semelhantes aos grupos internacionais recém-chegados. A política industrial de Jaime Lerner apresentou um efeito inverso: não teve a preocupação de defender as empresas paranaenses do crescente processo de internacionalização a que se submeteram.

Para alguns teóricos isso representa a clara ausência de uma política industrial. Contudo, aqui se procura seguir um caminho inverso. A hipótese que vem sendo sustentada é a de que tais experiências históricas configurariam uma tentativa de estabelecer uma **política industrial**. Isto não significa necessariamente um projeto de crescimento sustentável continuado a ponto de reduzir a dependência com relação ao capital internacional. Pelo contrário, haveria, sim, uma nova forma de atualização do pacto de dependência, mediante a inserção do Estado na lógica da globalização econômica sem as devidas mediações.

Evidentemente, o fato de uma política industrial sustentar seu incremento no capital internacional não deve levar ao entendimento de que a tecnocracia não tenha uma orientação no sentido de fomentar a industrialização. A questão que se coloca é em que medida tais decisões implicariam de fato um crescimento econômico sustentável, garantindo a entrada de recursos suficientes para que o Estado pudesse financiar e implementar políticas públicas e sociais ou, mais especificamente, para a manutenção dessa política industrial em longo prazo.

Cabe observar que esse crescimento por via de endividamento comprometeu a liberdade de tomadas de decisão da própria tecnocracia, restrições típicas do modo de regulação inspirado nas teses neoliberais.

Contrariando as pressões da sociedade civil paranaense,⁵ que se opunha à política de privatização (caso particularmente contundente foi a tentativa de venda da Copel, que acabou se frustrando), o governo Lerner procurava seguir as diretrizes estabelecidas

⁴O conceito de sociedade civil aqui exposto aproxima-se da categoria analítica gramsciana, apresentando, portanto, um caráter superestruturante. Vincula-se, sobretudo, aos aparelhos privados de hegemonia, isto é, igrejas, sindicatos, associações, etc. (BOBBIO et al., 1998, p.1.206-1.211).

⁵Mais de quatrocentas entidades participaram do Fórum Popular contra a Privatização da Copel, presidida na ocasião por Nilton Friedrich. Durante o processo de votação contra sua privatização na Assembléia Legislativa, em 20 de agosto de 2001, foram observados diversos conflitos entre a polícia e os manifestantes, marcando um capítulo importante na história paranaense. Embora o governo Jaime Lerner tenha conseguido rejeitar o projeto da oposição por 27 a 26 votos, em 25 de janeiro de 2002 acabou desistindo definitivamente de vender a Copel, em consequência das mudanças na política energética nacional, pela desistência das empresas interessadas em sua aquisição, que não concordavam com o valor mínimo estipulado pelo leilão e também pelo alto custo político que isso vinha representando, pois 97% dos paranaenses colocaram-se contra essa política (ROSSAFA, 2004; GAZETA DO POVO, 21 ago. 2001; GAZETA DO POVO, 26 jan. 2002).

pelos organismos internacionais, que definiam metas de privatização de estatais como pressuposto necessário para a liberação de determinados recursos para a União ou para o governo do Estado.

Também não se pode afirmar que a tecnocracia agiu contra sua vontade, coagida pelos imperativos do mercado internacional. A privatização das estatais paranaenses e os recursos advindos desse processo eram defendidos arduamente como sinônimo de modernidade e eficiência administrativa.

As antecipações dos recursos orçamentários advindos da binacional Itaipu também foram colocadas à disposição do governo estadual, porém o volume disponibilizado não possibilitou a redução da dívida pública, muito menos a ampliação do Estado como articulador do projeto de industrialização – característica esta que configurou historicamente o modelo desenvolvimentista.

CONCLUSÃO

Tem sido recorrente, na literatura econômica, a ênfase nos aspectos positivos que o setor automotivo propiciaria ao desenvolvimento econômico como um todo, uma vez que esse segmento permitiria gerar múltiplas especializações e serviços na cadeia produtiva. Seu desempenho serviria inclusive como parâmetro para medir o crescimento econômico de uma nação. Isto é, “se o setor automotivo vai bem, toda a economia vai bem”.

No entanto, isso representa apenas uma visão parcial da realidade. A ênfase dessa argumentação explícita muito mais aspectos de caráter ideológico, envolvidos na justificação do processo de acumulação em torno de determinadas empresas, e, portanto, dissimula aspectos muito mais complexos da sociedade capitalista, como as diversas manifestações em torno dos conflitos de classes (MARX, 1977). Isso é manifestadamente verdadeiro ao se avaliar historicamente o setor automotivo brasileiro, que fora marcado por intensos conflitos liderados pelo Sindicato dos Metalúrgicos no ABCD paulista na década de 1980 e que acabou contribuindo significativamente para a precipitação do regime militar.

Em relação ao processo decisório, pode-se deduzir que determinados elementos da conjuntura podem restringir a ação, contudo não determinam as escolhas dos agentes históricos. No entanto, uma avaliação mais precisa dos processos decisórios neste estudo de caso tornou-se particularmente difícil, tanto em razão da sua obscuridade como de seu caráter excludente. Os protocolos de intenções entre o governo estadual de Jaime Lerner e as empresas automotivas foram guardados, depois de assinados, com o máximo sigilo e seus conteúdos não foram totalmente revelados. Nem o empresariado regional nem os trabalhadores participaram do processo de sua definição. E o Poder Legislativo sequer acompanhou ou teve condições de visualizar suas diretrizes.

Nessa conjuntura em que vigorou o novo regime automotivo brasileiro, as empresas automobilísticas sediadas no Paraná obtiveram uma lucratividade muito mais modesta do que haviam previsto inicialmente. O caso da Chrysler foi notório, ao encerrar suas atividades definitivamente em Campo Largo-PR em 2001, após pouco mais de dois anos de atuação.

Então, nesse momento o Estado ressurgiu novamente das cinzas para recompor a base competitiva do capital internacional. Não demorou muito para que houvesse uma

ampliação das vantagens cedidas às grandes empresas automotivas e às empresas a elas vinculadas na complexa teia da cadeia produtiva.

Embora não tenha se configurado como um Estado ativo nos moldes do desenvolvimentismo, o mesmo tem se comprometido crescentemente com o capital internacional. A razão estaria na premissa de que um Estado neoliberal não seria necessariamente um “Estado mínimo”. Seria mínimo em relação à definição de políticas públicas que implicassem a utilização de recursos para geração de bem-estar social. Mas, devido às circunstâncias ou particularidades históricas, poderia vir a se apresentar como um “Estado máximo” na criação de infra-estrutura e financiamento para o atendimento das pressões providas dos agentes representantes do capital. Portanto, certas dimensões do padrão desenvolvimentista poderiam ser mantidas sob a hegemonia do neoliberalismo.

Por meio dessa particularidade histórica, a tecnocracia lemnista submeteu a questão técnica aos imperativos políticos, a saber, o da acumulação do capital em torno de algumas empresas âncoras. A razão estaria no modelo de política industrial setorial adotado, que passou a considerar estratégico o desenvolvimento econômico do Estado com base no setor automotivo. Contudo, o Estado do Paraná não se notabilizou por um crescimento industrial integrado regionalmente. O caráter concentrador da política industrial que se circunscreveu apenas à Região Metropolitana de Curitiba e os novos modelos de produção adotados em larga escala pela indústria automobilística se caracterizaram, dentre outras coisas, por serem poupadores de empregos e também por ampliarem a base de dependência das importações de autopeças e insumos em geral. A cadeia produtiva foi timidamente aquecida, e os custos governamentais foram astronômicos.

Ironicamente, com a atração da Renault, da Chrysler e da Audi-Volkswagen, respaldada com base no Novo Regime Automotivo Brasileiro (1995), os efeitos socioeconômicos foram notórios: a economia industrial não cresceu conforme as projeções dos discursos oficiais, os empregos previstos não apareceram e o Estado endividou-se significativamente. A sorte de todos os cidadãos fora lançada para um futuro incerto. Com certeza, setores inteiros ficaram desassistidos com esse redirecionamento no regime de acumulação. Os efeitos nefastos da globalização em vários segmentos do setor industrial não foram contidos. Mesmo assim, o Estado do Paraná confirmou-se como parte de uma grande rede internacional da produção de automóveis. Mas a que preço? Deixo ao leitor a conclusão.

REFERÊNCIAS

- ANFAVEA. Site institucional. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em: 20 ago. 2001.
- ARBIX, Glauco. Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre os estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo; MARTIN, Scott. **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. São Paulo: SENAC, 2001.
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARANÁ. **Ata da 10ª reunião do Conselho Político da ACP – Associação Comercial do Paraná, realizada em 10 ago. 1999**. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br>. Acesso em: 20 ago. 2001.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1998. v.2

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador**. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/Temas/Fat/Conteudo/Historico.asp>. Acesso em: 25 abr. 2003.

CONSIDERAÇÕES sobre a situação financeira do Estado do Paraná. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/requiao/situfin.htm>. Acesso em 23 out. 1999.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. **Estado e economia em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Educamp, 1997.

DIAS, Gracialino da Silva. **Educação profissional básica: a ação do PLANFOR na qualificação para o setor automotivo em Curitiba**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

O ESTADO DO PARANÁ, Curitiba, 17 dez. 2002. p.3.

FIESP. **Livre para crescer**. São Paulo, 1990.