

ESPAÇO, TRABALHO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE - GEPETIS
Modalidade da apresentação: Comunicação oral

**O PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE
DO NORTE COMO POLÍTICA ECONÔMICA LOCAL**

Caio Cezar Fernandes da Silva¹
William Eufrásio Nunes Pereira²

RESUMO

As profundas transformações da economia nacional nas últimas décadas levaram a desconstrução das políticas regionais, além de um crescente processo de fragmentação da nação e guerra fiscal. Esse ambiente gestou no Rio Grande do Norte o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI), cujo é o objeto do presente trabalho. Concluímos que o programa apresenta graves problemas, como a falta de planejamento objetivo, a incapacidade de diversificar a indústria, e distribuir o produto industrial no espaço do estado. Sendo assim, surge a necessidade de reformular o programa. No entanto, a possibilidade de reformulação é restrita pelo ambiente institucional que a política foi gestada, e pela persistência da fragmentação da nação sob a ausência de uma política regional nacional.

Palavras-chave: Rio Grande do Norte. PROADI. Fragmentação da Nação.

1 INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Norte nas últimas três décadas e meia passou por profundas transformações socioeconômicas. A economia passou por processos de reestruturação produtiva, que ganharam força a partir da década de 1990. A indústria no contexto histórico de uma década sem crescimento econômico significativo e desmonte das políticas de fomento ao desenvolvimento regional, confrontou de imediato uma brusca abertura comercial (ARAUJO, 2012).

Esse momento histórico nos levou de um projeto de Nação e Estado fortes como ideal (sob muitas ressalvas importantes) e a prática de integração e homogeneização do desenvolvimento econômico, para a fragmentação da nação. Com início de uma concorrência regional entre estados subnacionais pela entrada e atuação de novos capitais, conhecida como “guerra fiscal”. Se construiu uma nova

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, bolsista de iniciação científica pelo GEPETIS/PIBIC - UFRN.

² Professor associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Ciências Sociais e mestre em Economia. Coordenador geral do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade – GEPETIS.

conjuntura para o setor produtivo industrial brasileiro e para a região Nordeste (ARAUJO, 2012; PACHECO, 1996). O questionamento aqui colocado é: como o Rio Grande do Norte se insere nesse ambiente?

O estado do Rio Grande do Norte compõe a realidade social periférica do Nordeste brasileiro, se construindo historicamente como marginal e atrasado frente ao Sudeste e Sul. Apesar das políticas implementadas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a partir dos anos 1960, não foi capaz de desenvolver a estrutura industrial ao ponto que essa promovesse resultados suficientemente significativos em longo prazo no Rio Grande do Norte.

No decorrer da nova fase de reestruturação, no ambiente da crise da dívida nos anos 1980 e posteriormente a abertura comercial nos anos 1990, o Rio Grande do Norte, assim como a maioria dos estados no Brasil, adentrou ao conflito fiscal. Através da criação de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI), em 1985, operando a concessão de subsídios, principalmente de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O estado foi forçado a tomar para si a responsabilidade de guiar o desenvolvimento econômico que outrora fora regido pelo governo federal (ARAÚJO, 2012). Nesse contexto, o PROADI representa a institucionalização da fragmentação e seu aspecto ainda se faz presente na atualidade.

A tentativa de superar essas seculares dificuldades quanto as desigualdades regionais que se aprofundam sobre a égide das livres forças de mercado e sobre as políticas implantadas que foram incapazes de assegurar um ciclo de crescimento e desenvolvimento sustentável, têm se mostrado repetidamente infrutíferas. A guerra fiscal como política localista e unilateral não tem sido uma exceção. Podemos considerar que há ganhadores pontuais e perdedores entre os entes subnacionais, mas, do ponto de vista de Nação, a guerra fiscal representa um espectro da falta de um projeto de desenvolvimento do país de longo prazo (ARAÚJO, 2012; PACHECO, 1996).

Dentre essas questões em particular o objetivo do presente trabalho consiste em estudar o PROADI. Utilizando como ferramentas a revisão bibliográfica e

documental, além da consulta a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais. Assim, além dessa introdução, o artigo está dividido em três seções. Primeiramente se apresenta uma definição de política industrial e suas classificações, na seção seguinte se discute, a partir de uma abordagem crítica, a criação e a gestão do PROADI. Por último as considerações finais trazem a necessidade de reformular o programa e as dificuldades endógenas e exógenas de realiza-la.

2 BREVE DEFINIÇÃO E TAXONOMIA DE POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO PRODUTIVA

Políticas de desenvolvimento podem ser definidas como ações públicas objetivando formular um processo criativo em que se busca a realização das potencialidades humanas, através de transformações não somente na ordem econômica territorial, mas da superestrutura social como um todo (FURTADO, 2000). A política industrial, nesse contexto, caracteriza-se como um dos pilares desse processo criativo. Sua atuação no âmbito das unidades da federação é, portanto, uma política-meio de uma política-fim de desenvolvimento regional.

Servindo a nosso propósito imediato, conceituaremos essas políticas, de uma forma geral, como um conjunto de incentivos e arranjos institucionais formais associados a ação do Estado que podem afetar, deliberadamente, a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho das firmas, setores industriais e o sistema produtivo *in totum* (FERRAZ, PAULA, KUPFER, 2013). Assim, essas políticas podem ser divididas segundo seus objetivos e instrumentos em duas categorias: as que se propõe a ter atributos de alcance sistêmicos e as políticas específicas (VIEIRA, 2013).

As políticas sistêmicas, ou horizontais, têm por finalidade a transformação estrutural do espaço econômico regional. Seus instrumentos produziram os fins planejados a médio e longo prazo, agindo de forma abrangente e indiferenciada sobre seus mais variados fatores locais iminentes a fim de tornar a região atrativa à atuação do capital. As políticas específicas, por outra via, procuram incentivar investimentos mediante a oferta de vantagens locais a empresas, aglomerações produtivas e setores econômicos determinados. Mobilizariam diversos incentivos

como vantagens tributárias, crédito subsidiado, aporte direto de capital e suprimento de infraestrutura (VIEIRA, 2013).

Ainda no que competem as políticas específicas, é lícito fazer mais uma distinção entre as que vêm a ser de caráter genérico e as de caráter discricionário. Essa dualidade reflete a forma heterogênea que os agentes obtêm acesso e se utilizam do instrumental da política. Nas políticas de caráter mais genérico as benesses seriam estipuladas em determinada regulamentação com acesso aberto as empresas de forma irrestrita e indiscriminada a partir dos critérios normativos. Doutra forma, políticas mais discricionárias operariam incentivos discriminatórios, orientados a agraciar com privilégios excepcionais e individualizados, a empreendimentos de empresas, atividades, aglomerações produtivas e setores econômicos selecionados (VIEIRA, 2013).

No Brasil desde a década de 1950 as políticas regionais estiveram alinhadas com três grandes marcos teóricos que representam, por sua vez, três gerações de políticas de desenvolvimento regional. A primeira geração é caracterizada pela atuação impositiva do Estado Nacional, atuando com o processo decisório e de ação centralizado nas instâncias mais altas de governo. Essas políticas tiveram uma forte inspiração Keynesiana, com foco na demanda, objetivando corrigir as disparidades regionais (DINIZ, CROCCO, 2006).

A segunda geração de políticas regionais surge a partir da crise do keynesianismo nos anos 1970, com a mudança na orientação do papel do Estado na economia. Ao contrário da geração anterior, essas políticas são voltadas para o lado da oferta, objetivando a promoção da produtividade e competitividade endógena de cada localidade e caracterizadas pela descentralização do processo de decisão. A busca por uma terceira geração de políticas surge a partir da síntese das duas primeiras, e consiste no paradigma atual das políticas de desenvolvimento regional (DINIZ, CROCCO, 2006).

Nossa atenção recai sobre a segunda geração, pois foi sobre ela que surgiram as políticas fragmentadas e competitivas, como é a Política Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI). Ainda que não sigam

objetivamente os preceitos teóricos que se estabeleceram na segunda geração, essas políticas se estabeleceram sob a conjuntura de afastamento do Estado, desregulamentação, flexibilização do trabalho e do ambiente macroeconômico instável que as geraram.

Nesse sentido, as políticas sistêmicas guiadas pelo Estado Nacional foram progressivamente deterioradas. Os estados federados, com o objetivo de manter o nível de emprego de suas economias e sustentar o processo de industrialização, passaram a se utilizar de políticas cada vez mais específicas. No Rio Grande do Norte não foi diferente. A partir do momento em que os estados da federação iniciaram a corrida na criação de seus programas, tornou-se um imperativo, principalmente aos estados mais pobres, participar dessa dinâmica.

3 CRIAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Em 1985, o Rio Grande do Norte adentra no conflito fiscal com a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), por instrumento da lei nº 5.397, de 11 de outubro do mesmo ano. Seu objetivo básico enunciado é “apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do estado” (RIO GRANDE DO NORTE, 1997, Art. 1), o que se traduz, nas palavras de Araújo (2009), como a condução de:

“[...] um processo de industrialização que, em vários aspectos, se identifica com os praticados nos estados da região [Nordeste], tais como: concessão de benefícios com poucas exigências à contrapartida do capital; maior peso das indústrias tradicionais, sobretudo, têxteis e de alimentos e confecções [...]” (ARAÚJO, 2009, p. 193).

A política se baseia na concessão de financiamentos a partir de isenções no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com base em créditos consignados ao Orçamento Geral do Estado. O programa tem sofrido diversas alterações (como as dispostas pela nova Lei regimental do programa, Lei nº 7.075, de 17 de novembro de 1997, e nas alterações dispostas na Lei nº 9.995 de 13 de novembro de 2015) com intuito de “democratizar” o acesso às benesses fiscais.

A referida "democratização" revela-se na dinâmica dos mecanismos institucionais que dispõem sobre as empresas industriais a que se destinam os incentivos. A Lei prevê que os mesmo destinam-se a: I – empresas novas e novas filiais de empresas já incentivadas, estas últimas acrescentadas ao texto original; II – empresas já existentes que se comprometam a ampliar sua capacidade produtiva em 20%, quando na redação original de 1997, esse percentual era de 50%; III – empresas existentes que estejam paralisadas a pelo menos 6 meses, ou operando nos últimos dois anos com capacidade ociosa de no mínimo 25%, quando, no texto original, esses valores correspondiam a 1 ano de paralisação, e a 50% de capacidade ociosa em 5 anos (RIO GRANDE DO NORTE, 1997, Art. 5).

Alterações feitas na lei do PROADI, principalmente as previstas pelo instrumento da Lei 9.995, de 2015, vão no sentido de ampliar o número de empresas e segmentos produtivos beneficiados no cerne da política¹ e flexibilizar a exclusão prévia de setores que não faziam parte de seus "objetivos originais". Consta no artigo segundo, parágrafo terceiro:

Segmentos industriais relevantes, previamente especificados em Decreto Governamental, bem como suas respectivas cadeias produtivas, poderão se habilitar a condições especiais de enquadramento no PROADI, igualmente definidas no Regulamento, hipótese em que a concessão do financiamento ficará condicionada à decisão do Governador, após deliberação do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado (CDE) (RIO GRANDE DO NORTE, 1997, Art. 2º, § 3º. Grifos do autor).

Tais "condições especiais de enquadramento", não especificadas na lei, e o condicionamento do acesso de novos segmentos produtivos aos incentivos do programa a decretos promulgados pelo chefe do executivo do estado, na prática, consistem em uma relativização dos "objetivos da política".

Outrossim, o caráter centralizador, enunciado pela legislação, consiste em uma grave falha do processo decisório de uma política que se propõe, *ab initio*, de "desenvolvimento". Corroborando a essa assertiva, lê-se ainda no artigo sexto,

¹ Os parágrafos 1º ao 4º do artigo segundo dão conta de flexibilizar o conceito de "segmento industrial", incluindo o acesso de sociedades cooperativas e atividades microempreendedoras, em todos os setores da economia, aos benefícios.

parágrafo único: "É facultado ao Governador do Estado incluir no Programa outras atividades industriais, em razão de diretrizes de política econômica, na forma prevista em regulamento." (RIO GRANDE DO NORTE, 1997, Art. 2º, § 1º).

Tal caráter centralizador permanece mesmo sob à interlocução do conselho de desenvolvimento econômico, que, em sua atual configuração, é incapaz de promover a abertura necessária a participação de membros da sociedade civil organizada no processo deliberativo. Por sua vez, essa abertura é essencial para se estabelecer uma arena de decisão através do processo político, que envolva a burocracia do estado e municípios, representantes dos segmentos produtivos de forma democrática através do território do estado, desde representantes de microempresas até grandes industriais. A deliberação democrática favorecerá uma melhor gestão da política pública e atenderá de forma mais coesa aos objetivos estabelecidos (FREY, 2000).

O problema da ausência de diálogo e formação de uma arena democrática, em que se estabeleçam os termos de implementação dessa política, não se limita ao ambiente institucional do Rio Grande do Norte. Em momento algum se formou um mecanismo de interlocução e ação conjunta com as políticas de outros estados. Ou seja, não se caminhou no sentido de formar um planejamento que se estenda para uma coalisão regional, para além da espacialidade do estado. Elemento que revela o sentido limitado e unilateral da política, emergindo desse argumento a sua qualidade institucional competitiva e fragmentadora.

Esses graves problemas, presentes desde a concepção da política, representam elementos totalmente secundários e sintomáticos do paradigma estrutural de fragmentação da nação. A ordem de causalidade do surgimento dessas antipolíticas é: do abandono da política regional, em amplo sentido, pelo Estado Nacional, para a incapacidade sistêmica do Rio Grande do Norte como um estado federado em guiar uma trajetória efetiva de crescimento sustentável em longo prazo. Trajetória que, por sua vez, também possibilitaria a construção de um planejamento com pretensões de melhorar o nível de desenvolvimento econômico e social.

A partir da tese de fragmentação e incapacidade apriorística dos entes federados, no atual panorama do federalismo brasileiro, assumirem a total responsabilidade sobre seu planejamento em direção ao crescimento sustentado e desenvolvimento, se formaram uma série de problemas estruturais em vários eixos na economia, que dialogam e se auto reforçam. A seguir serão apontados três principais eixos.

- **Política genérica ou discricionária?**

O confronto da análise da lei do PROADI e suas modificações com o que a análise das evidências empíricas de sua implementação, sugere uma evidente contradição quanto a natureza genérica ou discricionária da política. Enquanto, conforme já descrito, se observa a exclusão de poucos setores no âmbito do alcance da lei, e a tendência de flexibilização ao acesso de novos setores, as evidências empíricas encontradas nos trabalhos de Araújo (2012) e Macedo e Araújo (2009), revelam que na prática as políticas se concentram em poucos segmentos, e atuam de forma dispersa em muitos outros.

Os principais setores beneficiados pelo programa são o setor têxtil e a indústria de alimentos. Concentrando 59,5% dos projetos aprovados no programa, entre 1986 e 2000, o que continuou sendo uma realidade para o período pós 2000, em que das 104 empresas atendidas 62,5% estavam nesses setores (ARAÚJO, 2012; MACEDO, ARAÚJO, 2009). A dispersão de incentivos em outros setores como em indústrias extrativas de minérios não metálicos, indústria química e farmacêutica, papel e gráficas¹ (ARAÚJO, 2012), nos levam a concepção de que é justamente pelo fato da política ser abrangente e, portanto, ter uma aparência genérica em seu ambiente normativo, que a possibilita ser extremamente seletiva em sua implantação.

Fazer um juízo de valor quanto ao tipo de política que seria mais apropriada, entre as genéricas e seletivas, é um questionamento infrutífero quando não se utiliza como pano de fundo os objetivos e metas da mesma (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2013). O que nos leva de volta ao texto base da lei (Lei nº 7.075 de 1997), no qual

¹ Estas últimas sequer poderiam se utilizar do benefício. De acordo com o Artigo 6º, inciso II, alínea C da lei do PROADI.

inexiste um plano de metas ou objetivos específicos aos quais o PROADI se destina. Resta um vazio no campo institucional, que se revela nas intervenções do programa à deriva de um planejamento racional e objetivo. Interpela a esse argumento o tipo de “desenvolvimento industrial” que o programa supostamente apoia e orienta. Que efeitos objetivos o programa teve para a matriz industrial do estado? O item a seguir tem como objetivo responder a esse questionamento.

- **Incapacidade de diversificar a matriz produtiva**

A historiografia da matriz produtiva do Rio Grande do Norte revela que os setores incentivados pelo PROADI têm uma trajetória de localização histórica que precede em décadas a existência do programa. O início das atividades da indústria têxtil remonta a expansão da cotonicultura potiguar no século XX, a qual acompanhou o surgimento de pequenas e médias facções (ARAÚJO, 2009). Nas competências dos investimentos guiados pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criado, em 1979, um polo têxtil para atender as reivindicações da elite local, dispondo, além dos benefícios do governo federal, isenções de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias por parte do estado (ARAÚJO, SILVA, PEREIRA, 2015).

Uma importante inferência relacionada a essas ponderações é: o ambiente institucional de interação entre as empresas e o estado, no qual são empregados instrumentos fiscais na tentativa de promover a atuação e crescimento de segmentos específicos já existia. Dessa forma, a criação do PROADI, posteriormente, veio reforçar e validar um arranjo institucional já prevalecente, e aprofundou uma relação de sequestro do Estado local pelos industriais, com o afastamento das políticas nacionais do campo institucional.

Esse argumento revela não ser um fato inesperado a concentração dos benefícios do programa no setor têxtil e de confecções, mas concerne apenas na perpetuação de um arranjo institucional, que excede o âmbito das instituições formais, no qual a política foi criada. Tal arranjo pode ser definido como a apropriação do poder do estado para benefício unívoco de industriais selecionados, cujos, detém “articulações políticas assimétricas” em relação a outros agentes (ARAÚJO, 2009).

Ora, se o objeto central da política consiste em apoiar e desenvolver a indústria local, é imperativo diversificar a matriz produtiva com a inclusão de novas indústrias mais intensivas em capital. Ou até mesmo incluir segmentos tradicionais que estão dispersos no território do estado, adaptando o foco em arranjos produtivos locais¹.

Em resumo, o critério base das diretrizes da política deve ser apoiar segmentos que possam promover externalidades positivas a outros agentes, de forma a ativar mecanismos expansionistas da atividade econômica e uma dinâmica virtuosa de inovação, no sentido de proporcionar melhorias qualitativas no fluxo circular da economia.

O imperativo da diversificação persiste, ainda que se considere a hipótese que as diretrizes teóricas adotadas pelo programa estejam baseadas em "indústrias chave". O que também se valida caso se aponte que os setores beneficiados são os que possuem vantagens comparativas em relação aos demais, ou representam os setores com maiores encadeamentos internos no espaço do Rio Grande do Norte². Isso em razão da "escolha" de beneficiar setores já existentes na matriz industrial, que não foram capazes de criar encadeamentos produtivos importantes. Sua instalação e eventual crescimento não constituíram em uma quebra da trajetória histórica dos setores que tradicionalmente compõem a indústria, não criaram elementos que favoreceram mudanças sistêmicas qualitativas suficientes e, assim, não consistiram em um elemento capaz de promover desenvolvimento econômico (MARTIN, SUNLEY, 2006; SCHUMPETER, 1982).

Evidências empíricas expressas na tabela 1 mostram a participação relativa do emprego nos subsetores da indústria. É notável que desde 1985 os setores têxtil e de alimentos, em conjunto com a construção civil, representaram sempre mais de 50% dos postos de trabalho no total da indústria.

1 Ver Apolinário e Silva, 2010

2 (ver: SIEGEL, JOHNSON, AWANG, 1995; HIRSCHMAN, 1961; PERROUX, 1967).

Tabela 1 - Participação relativa do emprego nos subsetores industriais no RN (%)

	Extração mineral	Minerais não metálicos	Química	Indústria têxtil	Indústria de alimentos	Serviços de utilidade pública	Construção civil	Demais Setores (8)
1985	6,74	4,77	4,42	25,77	23,27	8,54	18,08	8,40
1990	4,60	4,81	5,21	22,56	31,08	9,10	14,91	7,73
1995	9,86	4,67	2,45	18,35	27,78	10,91	19,15	6,83
2000	7,68	6,49	3,01	28,39	18,13	4,61	22,19	9,50
2005	7,26	5,43	3,58	24,99	19,11	5,32	24,04	10,27
2010	6,80	5,62	5,79	24,84	13,83	4,82	30,04	8,26
2015	8,62	5,74	5,10	20,31	15,87	5,80	30,35	8,21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS. Classificação IBGE-subsetores.

Distingue-se na análise empírica, a partir dos empregos industriais, o fato da participação relativa da indústria têxtil no total dos empregos industriais crescerem nos períodos em que a economia cresce substancialmente. Isso se deve a característica do consumo de bens não duráveis serem indissociáveis da dinamicidade da demanda. Logo, os investimentos produtivos desses segmentos industriais, principalmente os mais intensivos em mão de obra, são determinados pela parte ascendente do ciclo econômico. Essa lógica pura de ativação do "*animal spirit*" dos industriais locais, em que o investimento é dependente sobremaneira das expectativas da eficiência marginal do capital (KEYNES), nos deixa a máxima teórica em que o poder de intervenção do PROADI, através da isenção de ICMS como seu único instrumento, é limitado aos períodos de crescimento da economia.

O PROADI constitui, dessa forma, uma política que se restringe a aumentar o volume de excedentes das firmas, reduzindo sobremaneira seus custos de financiamento. Permitindo que em períodos de dinamicidade da demanda os investimentos se expandam, teoricamente, além de um nível ordinário. Nos períodos em que há restrição de crescimento pela baixa extensão do mercado consumidor, as isenções do imposto permitem que a empresa mantenha uma taxa de formação de excedente que compensa parte das perdas com a retração da demanda (ver: FERGUNSON, 1999).

Em outras palavras, o financiamento de ICMS por parte do PROADI somente é eficaz em formar nova capacidade produtiva quando a eficiência marginal do capital, determinada pela conjuntura da economia, é maior que a absorção desses recursos como lucro. O limitado poder de intervenção do PROADI se revela mais profundamente ao analisarmos o desempenho da indústria na composição dos empregos do estado. A tabela 2 revela que a participação da indústria nos empregos vem decaindo substancialmente, não obstante a existência do programa.

Tabela 2 - Participação relativa do emprego nos setores da Economia do RN (%).

	Indústria	Serviços	Administração Pública	Agropecuária	Total
1985	24,66	29,28	42,90	1,61	98,45*
1990	20,11	27,41	43,68	2,43	93,63*
1995	17,75	28,69	47,75	4,58	98,77*
2000	19,73	36,48	38,87	4,92	100,00
2005	18,40	38,15	38,68	4,77	100,00
2010	22,29	43,29	31,94	2,48	100,00
2015	18,67	50,98	27,61	2,74	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS/MTE. *Os dados faltosos são referentes a vínculos existentes informados ao MTE, porém, não classificados nos setores econômicos.

A trajetória de recuperação iniciada no interregno 2005/2010 em que os empregos industriais cresceram 54,5% foi imediatamente desconstruída com o início da crise econômica, decrescendo, entre 2010 e 2015, 11,3%. A tabela 3 revela essa dinâmica detalhadamente.

Tabela 3 – Crescimento do emprego nos setores da Economia do RN (%)

	Indústria	Serviços	Administração Pública	Agropecuária	Total
1985/1990	5,69	21,34	31,95	95,09	23,25
1990/1995	-2,46	15,64	20,80	108,50	16,57
1995/2000	22,60	40,27	-10,20	18,60	11,69
2000/2005	33,26	49,42	42,19	38,61	42,89
2005/2010	54,55	44,75	5,34	-33,81	27,56
2010/2015	-11,29	24,69	-8,47	16,96	5,88

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS/MTE.

Além da perda de participação do emprego industrial desde 1985, o estado experimenta também a queda contínua de participação do produto industrial no

produto agregado do estado. Saindo de um patamar por volta de 50% de composição na geração de valor, para 21% em 2015, com um célere crescimento da participação dos serviços (SILVA, 2018).

O PROADI não foi capaz de deter o processo de desindustrialização que se instaurou em conjunto com a fragmentação da nação e desmonte das políticas regionais, nos anos 1980. Dessa forma, é primordial que não se represe a responsabilidade pelo baixo resultado da política de desenvolvimento industrial local somente ao estado do Rio Grande do Norte sujeito, como ente federado, a inúmeras limitações, mas que se responsabilize pelo ônus o abandono das políticas regionais pelo Estado Nacional.

- **Incapacidade de distribuir espacialmente o emprego industrial de forma mais harmônica**

O artigo 7º da lei do PROADI, em seu 5º parágrafo, estabelece que pode ser concedida uma redução de 99% no valor da parcela a ser amortizada do financiamento de ICMS, ao fim do período de carência. Os critérios pelos quais as empresas beneficiadas poderiam obter essa amortização são definidos no “manual do PROADI” (RIO GRANDE DO NORTE, 1997a).

A partir do manual que regulamenta a implantação da lei, se estabeleceu um sistema em que toda empresa pode somar até 20 pontos, cada ponto representando 4,95% de abatimento no total da parcela. Dentre esses critérios, 4 de 9, são critérios estritamente locais. Enumeram-se:

Quadro 1 – Critérios locais do PROADI

I	Indústria que se localize no interior do Estado: 16 pontos, representando uma redução de 79,2% no valor da parcela;
II	Indústria que se localize em áreas industriais criadas por Lei: 14 pontos, representando 69,3% de redução;
III	Indústria localizada nos Municípios da área Metropolitana de Natal: 12 pontos, representando 59,4% de redução;
IV	Indústria instalada na área metropolitana de Natal que contrate fabricação de sua produção com empresa instalada em Município do interior do Estado, nos seguintes níveis: de 20% a 35% de produção fabricada, 1 ponto; de 36% a 50% de produção fabricada, 2 pontos: representando, respectivamente, 4,95% e 9,9%.

Fonte: RIO GRANDE DO NORTE, 1997a

O primeiro critério parece indicar uma consonância entre a diretriz do programa, na qual se estabelece que é necessário democratizar o processo de industrialização com a desconcentração em direção ao interior do estado. Estabelecendo, por conseguinte, benefícios fiscais mais elevados para as empresas que se instalem fora do perímetro urbano da capital e circunvizinhança. De forma que consta em lei:

A regulamentação desta Lei estabelecerá critérios que privilegiem os empreendimentos localizados no interior do Estado e, especialmente, aqueles que integrem programas e ações prioritários, assim definidos por ato do Governador do Estado, ouvido o CDE (RIO GRANDE DO NORTE, 1997, Art. 9º).

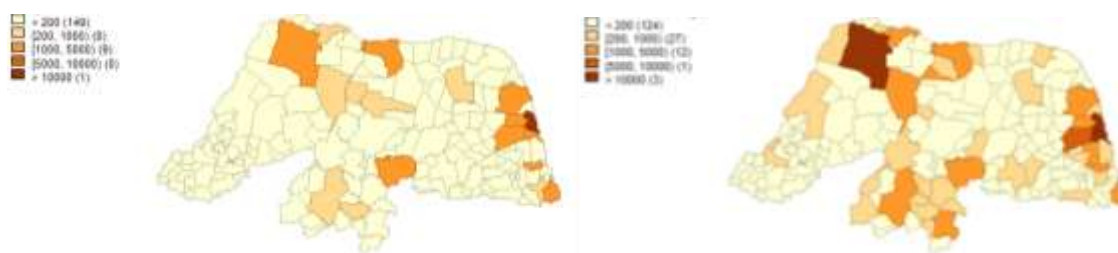
No entanto, o que se verificou nos primeiros 15 anos do PROADI, foi a concentração de 75% dos projetos na região metropolitana de Natal (ARAÚJO, 2012). O que, em projeção, ainda é uma característica verídica na atualidade. A análise do segundo e o terceiro critério, no entanto, diverge em relação ao primeiro, pois os distritos industriais mais significativos e em pleno funcionamento (Macaíba e Natal) estão em perímetros urbanos, mais especificamente, nos municípios que fazem parte da região metropolitana de Natal, capital do estado (DISTRITOS..., 2015).

Ou seja, ainda que sejam oferecidos benefícios assimétricos as empresas que se instalem no espaço do interior do estado, benefícios semelhantes podem ser alcançadas as empresas que se instalam na região metropolitana, e ainda maiores caso instaladas nos distritos industriais. Nesse caso em específico, ao qual não constam restrições no regulamento e na lei do programa, a empresa teria o suficiente para alcançar os 20 pontos relacionados a um desconto de 99% nas parcelas, o que na prática, corresponde ao perdão da dívida contraída a partir do financiamento do ICMS.

Sendo assim, os benefícios ofertados as empresas que realizarem seus investimentos no interior do estado, frente aos disponíveis na região metropolitana não são suficientes para compensar a ampla lacuna que existe entre a capital do estado e as cidades do interior, em relação a infraestrutura, qualidade da capacitação de mão de obra disponível e facilidade de acesso aos mercados.

A figura 1 mostra a localização do emprego industrial no Rio Grande do Norte. É notável que a área de maior dinamicidade da indústria prevalece onde a infraestrutura urbana é mais desenvolvida, o que ainda se mostra uma realidade no ano de 2015.

Figura 1 – Distribuição dos vínculos de emprego formal da indústria - 1985



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS.

No entanto, a validade desse argumento é limitada quando os custos da mão de obra no interior se tornam inferiores aos dos adensamentos urbanos, eventualmente compensando os custos ocasionados pelas lacunas de infraestrutura. Essa assertiva está diretamente ligada ao quarto critério, que prevê a redução das parcelas a partir da terceirização da produção em fábricas instaladas no interior.

Isso se torna especialmente importante com o avanço recente da flexibilização da legislação permitindo a terceirização irrestrita do trabalho; e ainda o surgimento de um novo programa com pretensões de influenciar a indústria no interior do Estado: o programa de interiorização da indústria têxtil - Pró-Sertão. O programa se baseia no incentivo a pequenas facções, localizadas na região do agreste oriental potiguar, em regime de terceirização por grandes empresas da capital, operando com intensa precarização do trabalho e protegidas pela ausência de organizações sindicais fortes no interior (RODRIGUES, PEREIRA, 2018).

Observadas essas assertivas, podemos concluir que se houve alguma contribuição do PROADI para a expansão do tecido industrial no interior do estado¹, essa contribuição é consideravelmente menor que seu efeito concentrador na região metropolitana, principalmente no espaço dos distritos industriais. Os critérios

¹ O que, em certa medida, de fato ocorreu de acordo com os dados da RAIS, principalmente no interregno 2000/2010.

locacionais do PROADI constituem, portanto, em elementos institucionais de um processo de causação cumulativa. De forma que a centralização do investimento das indústrias impulsiona o crescimento da região a que se limitam. Com o devir das possibilidades de emprego e do conseqüente aumento da renda, se impulsiona a demanda promovendo o aumento do mercado local para produtos e serviços (MYRDAL, 1968).

O aumento dos lucros por sua vez eleva os níveis de excedente permitindo um novo ciclo de investimentos realimentado a demanda. Os resultados das contas públicas melhoram, devido ao maior volume de receitas obtidos pelos impostos, abrindo espaço para melhoria dos serviços públicos, como saúde e educação, e possibilitando a existência de financiamentos e criação de infraestrutura produtiva (MYRDAL, 1968). Em síntese, se intensificam as forças de mercado estruturais, inerentes dos centros concentradores, que operam em favor das desigualdades espaciais em detrimento do interior. Ao mesmo tempo em que se reforçam os limites da difusão das atividades produtivas ao espaço da região metropolitana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de todo o percurso da argumentação o único enunciado conclusivo possível é da necessidade de reformulação do programa. Passando desde a criação de objetivos concretos a partir de uma matriz teórica consistente, à democratização do processo decisório para a sociedade civil organizada e representantes dos diversos setores industriais. De forma que de fato a política possa alcançar resultados sólidos em direção a mudanças qualitativas do sistema econômico local.

No entanto, pesa sobre a reformulação necessária o fato de o PROADI consistir em uma ferramenta de guerra fiscal. Conforme se argumentou, o ambiente institucional em que se desenrolou a criação do programa foi de apropriação do estado em benefício dos industriais, o que não é facilmente reversível. Reformular o PROADI significa recolher benefícios de grandes industriais que detém forte monopólio sobre o mercado de trabalho industrial, e, portanto, um poder de

articulação política assimétrica em relação a outros agentes. Fato que constitui uma dificuldade endógena de reformulação.

Além disso, a falta de diálogo da política com outros estados federados e ausência da coordenação do Estado união, faz qualquer reformulação no programa abrir espaço para uma realocização das empresas instaladas no estado. Isso, como resposta a ausência de benefícios fiscais que são iguais, ou até mais intensos dos que são ofertados no Rio Grande do Norte. Esses elementos constituem um sintoma da fragmentação da nação, e é a dificuldade sistêmica de reformulação do programa.

Sendo assim, não há grande espaço para reformulação do programa sem que o Estado Nacional retome as questões regionais como prioritárias para o desenvolvimento do país. O PROADI não é capaz de promover melhorias sistêmicas qualitativas, dispondo somente de instrumentos fiscais e, portanto, deveria assumir um papel complementar de uma política industrial consistente coordenada mutuamente pela União, Estados federados e municípios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, D. S. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006)**. 2009. 345 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, UNICAMP, Campinas, 2009.

ARAÚJO, D. S. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), o Processo de Industrialização e a Criação de Empregos (1985/00). **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, Natal, v. 1, n. 1, p.15-34, jan. 2012.

ARAÚJO, D. S.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W. E. N. A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Ed.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 3. p. 113-142. (Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática).

APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Orgs.). **Análise de políticas para arranjos produtivos locais em estados do Nordeste e Amazônia Legal**. Natal: Editora da UFRN, 2010. 400 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília – DF; MTE.



DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: CROCCO, M.; DINIZ, C. C. **Economia Regional e Urbana Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Cap. 1. p. 10-32.

DISTRITOS industriais têm gargalos. **Tribuna do Norte**. Natal, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/distritos-industriais-ta-m-gargalos/317629>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. 610 p.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Cap. 24. p. 313 -323.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico Estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126 p.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 317 p.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 352 p. (Os Economistas)

MARTIN, R.; SUNLEY, P. Path dependence and regional economic evolution. **Journal of Economic Geography**, Oxford, v. 6, n. 4, p. 395-437, ago. 2006.

MACEDO, F. C.; ARAÚJO, D. S. Avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI): 2003/2007. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 345-359, abr. – jun. 2009.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968. 210 p.

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, (6): 113-40, jun., 1996.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967. 755 p.



RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei nº 7075, de 17 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Norte (PROADI) e dá outras providências. Natal, RN.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Decreto nº 13723, de 24 de dezembro de 1997a. Aprova Regulamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI). Natal, RN.

RODRIGUES, R. R. M. S.; PEREIRA, W. E. N. Guararapes e Facções: Uma Análise Sobre Mais-Valia, Divisão do Trabalho e Luta de Classes Sob a Perspectiva de o Capital, de Karl Marx. In: VIII SEMANA GEPETIS, 2018, Natal. **Anais da VIII Semana GEPETIS**. Natal, 2018. 21 p.

SCHUMPETER, J. S. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 169 p. (Os Economistas)

SIEGEL, P. B.; JOHNSON, T. G.; ALWANG, J. Regional Economic Diversity and Diversification. **Growth and Change**, [s.l.], v. 26, n. 2, p.261-284, abr. 1995. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2257.1995.tb00171.x>.

SILVA, C. C. F. Aspectos da Fragmentação e as Transformações do Emprego Industrial no Rio Grande Do Norte: uma Análise de 1985 a 2015. In: VIII SEMANA GEPETIS, 2018, Natal. **Anais da VIII Semana GEPETIS**. Natal, 2018. 21 p.

VIEIRA, D. J. **Apontamentos Sobre a Guerra Fiscal no Brasil**. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Cap. 8. p. 145-162.