

XIII Encontro Nacional de Economia Política

Área 6: Economia Agrária, Espaço e Meio Ambiente. Sub-área 3: Economia, Espaço e Urbanização

Seções Ordinárias

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA “GUERRA FISCAL”¹

Ana Carolina C. Lima²
João Policarpo R. Lima³

Resumo: o Governo Federal desempenhou papel fundamental no processo de desenvolvimento da economia brasileira. Entretanto, com a adoção, nos anos 90, das políticas neoliberais sugeridas por organismos internacionais, houve um esvaziamento do papel do Estado na economia, inclusive em relação à elaboração e aplicação de políticas de desenvolvimento regional. Este espaço foi gradativamente substituído por iniciativas estaduais: esferas sub-nacionais de governo passaram a elaborar seus próprios programas de desenvolvimento, baseados principalmente na concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS, principal imposto sobre o valor adicionado do Brasil, com o intuito de atrair novas plantas industriais para seus respectivos territórios. A utilização destes instrumentos se intensificou no decorrer da década de 90, fenômeno que ficou conhecido como guerra fiscal. Este artigo analisa se há alguma influência entre a concessão de incentivos fiscais e a dinâmica da indústria de transformação e extrativa mineral na região Nordeste do Brasil, em termos de emprego, interiorização e adensamento das cadeias produtivas. A análise dos dados referentes aos programas estaduais e da RAIS/MTE (através do cálculo do Quociente Locacional) parece indicar que há uma relação positiva entre o crescimento do emprego, a interiorização e a diversificação das atividades industriais, mesmo que não muito significativa, o que pode ter contribuído para a dinâmica industrial da região no período 1995-2005. Os dados evidenciam que os programas estaduais baseados em incentivos fiscais e financeiros não são capazes, por si só, de alterar significativamente a dinâmica econômica local, visto que os incentivos não são os únicos fatores determinantes da atratividade local. Assim, torna-se clara a necessidade da adoção de outras medidas, de caráter mais duradouro e estrutural, para estimular as áreas menos dinâmicas do país, criando um ambiente econômico e institucional mais favorável ao desenvolvimento de atividades produtivas.

Palavras-chave: Políticas de Desenvolvimento Regional; Guerra Fiscal; ICMS.

Abstract: the federal government has performed an important role in the development of the Brazilian economy. With the adoption of neoliberal policies in the 1990's suggested by international organs however, the State intervention in the economy was strongly reduced, specially planning and application of regional development policies. This area previously occupied by the central government has gradually been replaced by initiatives from subnational spheres of government, which started assuming their own development programs based essentially on fiscal incentives related to sales taxes. The usage of these tools increased since the 1990's, a phenomenon that is known as 'fiscal war'. This study analyses the main developing programs elaborated by the Brazilian northeastern states, since this region is always on the spotlight whereas the regional policy of the country is concerned. The study also aims at examining the influence of fiscal incentives on the industrial sector, concerning jobs, internalization and diversification of productive chains. The locational quotient is calculated, from the RAIS/MTE data, so that the industrial specialization levels in the region can be evaluated. The data analysis referring to the state programs seems to indicate that there is a positive relation among the increasing of job offers, internalization and diversification of industrial activities. The relation is not very meaningful, but the fiscal war may have contributed to the industrial dynamic of the region throughout 1995-2005. Despite that, the data show that the state programs based on fiscal and financial incentives are not capable on their own to change significantly the local economical dynamic, since the incentives are not the only determining factors of local attractiveness. Thus, it becomes clear the importance of adopting everlasting and structural measures to stimulate less dynamic areas in the country, building up an economical and institutional environment more propitious to the development of productive activities.

Keywords: Regional development policies, Fiscal war, Sales Tax.

¹ Este trabalho tem por base a dissertação “Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: evolução recente dos mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste”, do primeiro autor, orientada pelo segundo.

² Doutoranda – CEDEPLAR/UFMG. Mestre – PIMES/UFPE. E-mail: anacarolinacl_83@yahoo.com.br

³ Professor do Departamento de Economia/PIMES da UFPE, pesquisador I D do CNPq. E-mail: jprlima@ufpe.br

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA GUERRA FISCAL.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a utilização de incentivos fiscais como instrumento de política econômica, cujo objetivo é atrair novas plantas industriais para uma determinada localidade, tem sido bastante discutida. Este fato está relacionado às transformações ocorridas na economia brasileira desde meados da década de 80 quando as políticas de ajustamento, interno e externo, adotadas no período, consolidaram a necessidade de promover reformas na economia. Estas, implementadas e consolidadas nos anos 90, foram influenciadas por uma visão ortodoxa, como consequência das experiências bem-sucedidas das economias emergentes do sudeste asiático, e seguiram as instruções do “Consenso de Washington”: liberalização financeira, comercial e desregulamentação da economia. A adoção destas políticas, sugeridas por organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial –, iniciou um intenso processo de liberalização da economia brasileira, acompanhado da estabilização de preços, via Plano Real, e do esvaziamento da intervenção estatal na economia, com redução dos mecanismos de políticas de desenvolvimento regional elaborados pelo governo central.

Estes fatos deixaram praticamente a cargo dos Estados a responsabilidade pela aplicação de medidas de estímulo à dinâmica econômica local. Como consequência, a disputa por investimentos produtivos entre as unidades federadas, através da concessão de incentivos fiscais, tomou-se o principal instrumento de política de desenvolvimento, o que valorizou excessivamente o desenvolvimento local, em detrimento das demandas nacionais. Este fenômeno, conhecido como guerra fiscal, tem se intensificado nos últimos anos, principalmente no período pós-95, o que abriu espaço para a discussão dos possíveis benefícios e/ou prejuízos que o mesmo pode trazer para os Estados em particular e para o país como um todo.

Vários autores desenvolveram abordagens sobre este tema, com ênfases diferentes, ora priorizando os aspectos negativos deste instrumento (Varsano, 1997; Diniz, 2001; Dulci, 2002.), ora enfatizando a utilização do mesmo como alternativa à ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional (Prado, 1999). Mesmo com focos distintos, estas abordagens indicam que a estratégia estadual é um meio de atrair novas indústrias para auxiliar o desenvolvimento e estimular a competitividade local no cenário nacional e internacional. Por isso, naturalmente se estabelece uma relação entre o desenvolvimento de um Estado e o desempenho de seus instrumentos de política econômica, de tal forma que alguns autores consideram a utilização de incentivos fiscais elemento responsável ao menos pela manutenção das taxas de crescimento de determinados Estados (Soares *et al.*, 2007; Rocha *et al.*, 2006).

Assim, dada a ausência do poder central na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento regional no país, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução dos programas estaduais de incentivo ao desenvolvimento local (a partir de 1990), elaborados pelos Estados da região Nordeste do Brasil, pois “[...]esta é a região para a qual a atenção sempre se volta quando se fala em política regional no país” (DINIZ, 2001, p.15). Para tanto são analisados dados relativos às empresas incentivadas pelos programas estaduais, no que concerne ao investimento realizado, emprego direto gerado, localização e finalidade do empreendimento, fornecidos pelos órgãos estaduais administradores dos respectivos programas. Também são analisados dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS/MTE), para observar em que medida o

aumento do emprego e dos estabelecimentos na indústria de transformação e extrativa mineral na região Nordeste foi afetado pelos programas estaduais, bem como a diversificação e a interiorização das atividades industriais. É importante ressaltar que o enfoque dado à indústria na política de desenvolvimento regional reside no fato de ainda haver no país a ideia de que o caminho mais rápido para o desenvolvimento é a industrialização (devido aos seus possíveis efeitos de encadeamento e também como herança dos ensinamentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL). Desta forma a análise das políticas de desenvolvimento regional ocorre em torno deste setor.

Como o presente trabalho analisa programas de desenvolvimento baseados em incentivos fiscais, o papel da política fiscal como instrumento de estímulo/desestímulo a dinâmica econômica é brevemente analisado e, em seguida, é realizado um retrospecto da guerra fiscal, salientando os fatores que impulsionaram a utilização destes instrumentos, seus aspectos positivos e negativos, do ponto de vista estadual e nacional. Estas informações são objeto das duas primeiras seções. Na seção 4 são destacados os principais programas estaduais de estímulo ao desenvolvimento industrial e na seção 5 seus dados são analisados. É preciso destacar que, apesar dos esforços para conseguir dados relativos a todos os programas implementados na região Nordeste, não foram disponibilizadas informações referentes aos programas dos Estados do Maranhão, Alagoas e Bahia. Todavia, isto não compromete a avaliação realizada, visto que parcela significativa da amostra forneceu as informações necessárias para a análise. Por fim, são realizadas as conclusões do artigo.

2. POLÍTICA FISCAL E DESENVOLVIMENTO

O Estado pode desempenhar três importantes funções na esfera econômica de um país: i) alocativa; ii) distributiva; e iii) estabilizadora. Ou seja, o Estado pode afetar a economia de diferentes formas, ao prover bens públicos, criar externalidades positivas, fornecer assistência à população de baixa renda, etc. É através da elaboração e aplicação de políticas econômicas que o governo pode influenciar a dinâmica econômica do país.

Por política econômica entende-se a intervenção estatal na economia com o objetivo de manter elevados os níveis de emprego e as taxas de crescimento econômico, com relativa estabilidade de preços. Existem dois importantes grupos de instrumentos de política econômica: monetários e fiscais. A política monetária refere-se a mudanças nas taxas de crescimento do estoque monetário. A política fiscal refere-se a atuação do governo no que diz respeito a arrecadação dos impostos e aos seus gastos (a arrecadação afeta, indiretamente, o nível de demanda, ao influir na renda disponível dos indivíduos que poderá ser destinada ao consumo ou a poupança; e os gastos do governo são elementos diretos da demanda agregada, desta forma, quanto maior o gasto público, maior a demanda e o produto). Logo, se a economia apresentar tendência decrescente do nível de atividade (recessão, depressão), o governo pode estimulá-la, cortando impostos e/ou aumentando gastos. O inverso pode ocorrer, caso o objetivo seja diminuir o nível de atividade.

As políticas econômicas podem ter diferentes efeitos sobre a economia nacional, afetando a renda e a taxa de juros. Por exemplo, uma elevação dos gastos do governo aumenta a renda e a taxa de juros, o que reduz o investimento; e um aumento na oferta monetária diminui a taxa de juros, estimula o investimento e aumenta a renda. Estas políticas podem não ser independentes e a alteração de uma delas pode influenciar a outra. Vale destacar que, qualquer política destinada a aumentar o produto no longo prazo

deve ter como objetivo o aumento do capital, a melhoria do uso da mão-de-obra e/ou o aperfeiçoamento da tecnologia disponível. Nenhum desses objetivos, entretanto, pode ser atingido facilmente e sem custos (MANKIWI, 2004).

Em particular, as políticas fiscais afetam a demanda por bens e serviços e, conseqüentemente, influenciam a poupança nacional, o investimento e a taxa de juros de equilíbrio. Como já mencionado, os principais instrumentos de políticas fiscais são os gastos do governo (despesas correntes, gastos de custeio, transferências, investimentos diretos, etc.) e os impostos (diretos – incidem sobre o agente que o recolhe, sobre a renda ou propriedade – e indiretos – incidem sobre a mercadoria a ser vendida e são recolhidos pelas empresas, entretanto, são pagos, em última instância, pelo consumidor, pois são embutidos nos preços das mercadorias). Um aumento dos gastos públicos, em geral, causa mais impacto do que uma redução de impostos (multiplicador dos gastos do governo). Todavia, os impostos são mais usados como instrumento de política fiscal porque são menos controversos e mais rapidamente implementados, além de serem mais facilmente revertidos do que os gastos do governo.

Assim sendo, segundo Oliveira (2006, p.21), “o sistema tributário deve ser visto e analisado como instrumento de política econômica de que dispõe o governo para implementar seu programa de ações e viabilizar objetivos assumidos com as forças políticas que lhe dão sustentação”.

O principal determinante do volume de arrecadação é o nível de renda/produto da economia. A arrecadação direta cresce junto com a renda dos indivíduos e a riqueza da sociedade e a arrecadação indireta cresce conforme aumenta o produto e a circulação de mercadorias. Os impactos dos impostos sobre o nível e distribuição de renda, a organização econômica e a competitividade, dependerão da forma como está estruturado o sistema tributário do país. Este deve gerar os recursos necessários para financiar os gastos públicos e afetar a distribuição de renda, definindo quem, na sociedade, deve pagar mais impostos (sistema tributário progressivo, regressivo ou neutro)⁴. As distorções criadas em termos de preços relativos devem ser mínimas, para melhor sinalizar as preferências sociais e os custos de produção das mercadorias, evitar desincentivos ao investimento e perdas de competitividade dos produtos nacionais. Por fim, o sistema tributário deve ser flexível para facilitar o cumprimento das metas socialmente desejáveis para o desenvolvimento (por exemplo, isentar bens de primeira necessidade e de setores ainda não implementados no país, estimulando sua produção e consumo; redistribuir renda às regiões menos desenvolvidas; taxar atividades poluentes; fortalecer setores prioritários; incentivar o investimento; conceder subsídios à produção/exportação, etc.). De forma geral, o Estado pode utilizar o sistema tributário, através de incentivos fiscais e financeiros, para alcançar metas econômicas e sociais, além de utilizá-lo para reverter ou amenizar determinados ciclos econômicos (conter recessões ou amenizar um processo de crescimento desajustado que ameaça a estabilidade da economia).

Analisando o período recente de desenvolvimento da economia mundial, em especial durante o pós-guerra, observa-se que diversos países, inclusive os Estados Unidos da América (EUA), adotaram políticas permanentes e de responsabilidade do Governo Federal para promover o pleno emprego e a produção, sintetizadas no *Welfare State*. O Brasil não ficou fora deste movimento.

2.1 Política Fiscal no Brasil

⁴ Sistema tributário progressivo: participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta, isto é, paga mais em termos relativos quem ganha mais; regressivo: participação dos impostos na renda dos agentes diminui conforme a renda aumenta – paga mais quem ganha menos; neutro: participação dos impostos na renda dos indivíduos é a mesma, independente do nível de renda.

No Brasil, o Estado assumiu, por várias razões, função central na promoção do desenvolvimento econômico (os principais planos que impulsionaram a dinâmica econômica nacional – Plano de Metas, II PND, etc. – foram elaborados, planejados e implementados pelo setor público). Essa intervenção deu-se na forma da criação de empresas estatais em setores estratégicos (bens intermediários; infra-estrutura de transportes, energia elétrica; exploração de petróleo; siderurgia; etc.), que não foram ocupados pelo setor privado, nacional (inexistência de recursos em volume suficiente) e internacional (falta de atratividade). Além disso, o Estado criou agências de desenvolvimento para promover setores específicos, bem como instituições financeiras para gerar o aporte de recursos necessários ao investimento. Ou seja, “[...] o Estado assumiu uma função estruturante do desenvolvimento, que não fazia parte de suas funções clássicas, uma vez que o desenvolvimento era visto como uma consequência da atuação do mercado” (GREMAUD *et al.*, 2002, p. 208).

Em relação ao sistema tributário brasileiro, visto como instrumento manejado pelas autoridades governamentais para viabilizar determinados objetivos, econômicos e sociais, no período 1964/1988, observa-se grande centralização fiscal. A União arrecadava a maior parte dos impostos e tinha poder absoluto para deliberar sobre a matéria tributária. Neste período foram criados os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), constituídos por parcelas dos impostos arrecadados repassados para as unidades sub-nacionais, evitando seu estrangulamento financeiro. Entretanto, no decorrer da década de 80, com a crise da dívida externa e as gradativas mudanças no papel do Estado, a estrutura do sistema tributário afastou-se dos pilares firmados na reforma tributária de 1964 e, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os Estados e municípios obtiveram maior participação na arrecadação e aumento na base de incidência dos impostos de competência própria, o que aumentou a autonomia dos mesmos.

A partir deste período, o diferimento, a isenção ou mesmo a renúncia de impostos sobre o valor adicionado nacional (Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI –, de competência federal, e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, de competência estadual), utilizados para impulsionar o desenvolvimento ou a implantação de determinadas indústrias no país, tomaram-se mais comuns. O ICMS, em especial, tem sido bastante utilizado com esta finalidade, devido à ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional (esvaziamento do papel do Estado na economia, a partir da implementação das reformas liberais no Brasil). Os Estados têm utilizado cada vez mais este instrumento de política fiscal para atrair projetos para seus territórios, o que tem gerado atrito entre algumas lideranças estaduais, fenômeno conhecido como guerra fiscal, especificado na próxima seção.

3. A GUERRA FISCAL NO BRASIL

Apesar da forte presença do Governo Federal no processo de desenvolvimento nacional, sempre existiram, principalmente a partir da década de 60, programas estaduais de estímulo ao investimento e à indústria local. Isenções, reduções e diferimentos tributários foram, e ainda são, utilizados como recurso para impulsionar o desenvolvimento estadual/regional. Lagemann (1995, p. 12) define esse fenômeno, conhecido como guerra fiscal, da seguinte forma:

[...] é um processo de competição interjurisdiccional, operada pela adoção de medidas de caráter fiscal que afetam a base tributária das demais unidades de governo e dessa forma trazem vantagens e/ou desvantagens diferenciais ao bem-estar dos cidadãos da territorialidade envolvida, ainda que possam estar em conflito com os interesses da nação.

Neste sentido, a guerra fiscal funcionaria como um jogo não-cooperativo entre governos estaduais e/ou municipais, com o objetivo de atrair investimentos privados ou retê-los em seus territórios. A mesma tem sido uma característica dos países marcados por grandes desigualdades regionais, com reduzida participação do Governo Federal na economia, que tem dificuldades para elaborar políticas de desenvolvimento regional. Este fato exclui a visão mais simplista deste fenômeno e o mesmo deve ser visto como uma forma peculiar de política de desenvolvimento regional, responsável, em alguns casos, pela manutenção da dinâmica das economias estaduais.

No período que vai de meados dos anos 60 até o final da década de 80, estes programas estiveram, em alguma medida, subordinados ao governo central, que através de seu poder fiscal-financeiro e político, procurava coordenar as iniciativas estaduais e inibir os conflitos inter-regionais, oriundos das disparidades existentes entre as regiões do país. A intensificação desse tipo de instrumento, principalmente a partir de 1994, está ligada a diferentes fatores, detalhados a seguir:

3.1 Condicionantes para a Intensificação da Guerra Fiscal

O conflito fiscal entre Estados é resultado de certas condições políticas e econômicas que emergiram desde a década de 80, a saber:

i) *Descentralização política e institucional*: a Constituição Federal de 1988 impulsionou o processo de descentralização, iniciado em fins da década de 70, devido a fragilização do poder regulatório do Governo Federal – antes representado pelo controle dos recursos fiscais, pelo regime autoritário e pela influência, direta e indireta, sobre os processos decisórios alocativos –, traduzido no deslocamento de poder em favor dos Estados e municípios. Ao mesmo tempo, alterou o quadro tributário no âmbito da Federação, atribuindo aos Estados o poder de fixar por leis próprias as alíquotas de ICMS sobre operações internas, sendo este imposto responsável por importante parcela da receita estadual. Também houve a ampliação da base do ICMS, agora o mais amplo dos tributos incidentes sobre a produção e o consumo domésticos, o que aumentou o papel dos Estados na formulação da política tributária nacional, tomando-os agentes mais dinâmicos na alocação do investimento público (arcabouço jurídico da guerra fiscal);

ii) *A mudança no papel do Estado*: o início do processo de liberalização da economia nacional foi acompanhado do esvaziamento do Estado, com o abandono das políticas e dos instrumentos de coordenação regional, traduzido por uma postura contrária às políticas ativas de caráter regional. Este fato, associado à expansão do desemprego no setor industrial, conduziu a uma retomada de iniciativas dos sistemas políticos regionais, que preencheram rapidamente o espaço deixado pelo Governo Federal. Este pode ser considerado o alicerce político para a guerra fiscal;

iii) *A retomada dos investimentos privados*: a abertura da economia criou a condição econômica para a explosão da guerra fiscal, pois atraiu fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades no país (grande parte das disputas fiscais relacionam-se a projetos industriais de origem externa).

Outro fator de estímulo à guerra fiscal está relacionado à estrutura de tributação do imposto sobre o valor adicionado vigente, principalmente em relação ao comércio interestadual. Em primeiro lugar, a competência sobre o principal imposto sobre o valor adicionado nacional – ICMS – é dos governos estaduais, o que retira do poder central qualquer tentativa de regulação. Em

segundo lugar, o Princípio da Origem na formulação do ICMS garante que a arrecadação de cada Estado seja definida pela produção realizada em seu território, independente do pagamento efetivo do imposto por seus habitantes. A alíquota do ICMS aplicável às transações interestaduais é positiva e inferior à alíquota aplicável em uma operação interna com a mesma mercadoria, de modo que a receita referente àquela transação se reparta entre as unidades de origem e destino. Nestas condições, o resultado de um ato de investimento objeto do incentivo é uma ampliação imediata e mensurável da arrecadação tributária do governo que o concede, mesmo quando a produção é voltada para outro mercado que não o seu. O Princípio da Origem é condição necessária para que os Estados possam negociar com as empresas as condições de recolhimento do imposto, dado que ele garante apropriação da receita gerada pelo Estado que concede o incentivo (é o destinatário legal da arrecadação), mesmo no caso extremo em que toda a produção seja exportada para outros Estados. Esta sistemática de tributação foi estabelecida para assegurar uma participação adequada na receita total dos Estados deficitários no comércio interestadual, em geral, os menos desenvolvidos do país.

Salienta-se que, alguns dispositivos foram criados para inibir a guerra fiscal e, como destaca Varsano (1997), desde a década de 70 existe no país legislação suficiente para coibi-la (Lei Complementar nº 24 de 1975). Entretanto, as normas referentes à concessão de incentivos não foram consolidadas e os preceitos de ordem legal existentes sobre o assunto foram sendo gerados de forma fragmentada por meio de convênios no âmbito do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ). Este perdeu gradativamente sua posição normatizadora, à medida que o Governo Federal diminuía sua participação na economia.

Na origem deste processo – intensificação da guerra fiscal - estão as desigualdades regionais e as limitações de recursos internos para investir em projetos capazes de diminuir estas dificuldades. Por este motivo, pode ser vantajoso para cada Estado, individualmente, entrar nesse jogo, principalmente se suas chances de atrair investimentos sem incentivos são pequenas. E ainda

[...] numa situação em que o Governo Central de um país com altas disparidades abandone qualquer preocupação por políticas integradas de desenvolvimento regional, fica politicamente legitimada a pretensão dos governos estaduais, principalmente daqueles relativamente mais atrasados economicamente, em operar políticas deste formato. (PRADO, 1999, P.35).

Assim, do ponto de vista da economia e da sociedade locais, a concessão de incentivos fiscais é justificada. Da mesma forma que, as suposições simplistas sobre a perversidade da guerra fiscal são afastadas e a mesma surge como uma alternativa lógica de política de desenvolvimento regional.

3.2 A Guerra Fiscal como Política de Desenvolvimento Regional

As economias estaduais têm utilizado isenções tributárias para estimular o crescimento da indústria local e superar seu atraso relativo ou, ao menos, preservar suas posições relativas na economia nacional.

Estas políticas procuram interferir no processo de decisão locacional privado e algumas lideranças estaduais têm defendido que os benefícios fiscais são determinantes básicos deste processo, sendo este um dos argumentos utilizados para a defesa da guerra fiscal. Entretanto, a decisão de inversão está subordinada a determinantes de natureza mais ampla, como as condições de infraestrutura – transporte, comunicação, energia –, a estrutura de custos, a distância dos mercados consumidores e fornecedores, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, o nível de organização sindical, a qualidade dos serviços públicos oferecidos, etc, ou seja, a decisão locacional das empresas está ligada principalmente às tendências de longo prazo. As empresas possuem um perfil alocativo ótimo, com áreas de equivalência possuidoras da infra-estrutura necessária ao seu funcionamento, e só depois procuram,

entre estas, a localidade onde são oferecidos os incentivos mais vantajosos. Qualquer alteração neste perfil alocativo envolve um custo adicional (de afastamento) que deve ser coberto pelos incentivos fiscais. As decisões de localização valem-se da oferta de incentivos fiscais sem ignorar os demais fatores.

Seria, então, a concessão de incentivos um instrumento incapaz de aumentar o investimento agregado? Não necessariamente, visto que os incentivos fiscais podem ampliar o volume de inversão, principalmente num contexto de abertura da economia e afluxo de IED; reduzem os custos de inversão no país, o que pode alterar decisões de inversão externa, que, na sua ausência, poderiam buscar outros países da América Latina; e constituem uma política de *second-best* para o tratamento das questões regionais.

Do ponto de vista estadual, o resultado do investimento objeto do incentivo é uma ampliação imediata da arrecadação tributária do governo que o concede. A base orçamentária em que o incentivo se apóia não é previamente dada, o que concede ao governo um poderoso instrumento de renúncia da receita futura gerada pelo projeto beneficiado, sem afetar seu nível de receita corrente. As novas plantas devem gerar efeitos indutores sobre a economia local, como a atração de investimentos complementares (fornecedores e prestadores de serviço), a criação de novos postos de trabalho, diretos e indiretos, a descentralização da atividade produtiva (incentivos são diferentes para cada região do Estado) e a expansão do nível de renda local. Desde que o governo não subsidie estes investimentos complementares e contando com o sucesso do empreendimento incentivado, deve ocorrer um aumento da arrecadação corrente e, após o período de concessão, a situação fiscal estará provavelmente melhorada. Atrelada a este fato está a questão política: se a concessão de incentivos, ao menos na visão do governante estadual, traz benefícios para o Estado e, além disso, tem impactos positivos para seu projeto político pessoal, o benefício certamente será concedido, a despeito dos interesses nacionais.

Do ponto de vista nacional, admite-se que este tipo de programa pode determinar o surgimento de decisões de investimento de recursos privados, como a atração de empreendimentos que não seriam aproveitados no país sem os incentivos e a adição efetiva ao investimento estadual (aumento da capacidade produtiva). Ao mesmo tempo em que possibilitaria, ao menos parcialmente, a apropriação dos benefícios gerados via incentivos pelos residentes da unidade, com o aumento do bem-estar e a criação de externalidades interjurisdiciais.

A concessão de incentivos também pode auxiliar no processo de distribuição da atividade produtiva, quando combinada a outras medidas de desenvolvimento regional, uma vez que ela pode estimular a instalação de novas plantas em regiões com menor dinamismo econômico. Para tanto deve ser um mecanismo seletivo, destinado a estimular vantagens comparativas locais e de caráter temporário, pois a generalização do mesmo reduz sua eficácia. Em geral, os resultados da guerra fiscal dependerão da natureza dos setores econômicos envolvidos e da dimensão relativa das empresas beneficiadas.

3.3 Aspectos negativos da Guerra Fiscal

Alguns autores, no entanto, defendem que a guerra fiscal, apesar de preencher uma lacuna deixada pelo Governo Central, não traz benefícios para o país como um todo (Varsano, 1997; Dulci, 2002). Segundo os mesmos, a hipótese necessária para que os resultados da guerra fiscal sejam positivos está relacionada à confrontação dos benefícios esperados da inversão incentivada com o custo necessário para obter o afastamento do empreendimento de sua localização ótima. O benefício só seria concedido se a

avaliação custo/benefício fosse positiva. Todavia, este tipo de avaliação, mesmo quando realizada com rigor técnico, pode não corresponder às preferências alocativas privadas, visto que estas não são voluntariamente reveladas. E mesmo nos casos de uma avaliação desfavorável, o incentivo pode ser concedido, pois as lideranças locais aumentariam seu prestígio político por meio da atração de um novo empreendimento.

Além disso, em geral, os Estados mais desenvolvidos têm melhores condições locacionais e financeiras e, por este motivo, são os principais vencedores da guerra fiscal, o que provavelmente agrava as desigualdades regionais e aumenta as tensões entre os Estados. Possivelmente também pode haver um impacto social das renúncias fiscais, visto que os Estados que as concedem nem sempre estão em condições de fazê-lo sem sacrificar (mais ainda) sua população – redução dos investimentos em saúde, educação, moradia, etc.

Por fim, a generalização dos benefícios fiscais provoca a redução do poder de estímulo dos mesmos, que depende dos diferenciais de tributação, o que reduz o peso da tributação nas decisões locacionais dos investimentos. Além disso, programas mais amplos estão sendo substituídos por operações, cuja finalidade é atender a projetos específicos de grande porte, e os mesmos assumem a forma de pretensos programas de desenvolvimento regional.

Considerados estes aspectos negativos, a guerra fiscal não deveria desaparecer? Deveria, não fosse a natureza peculiar, já destacada, do fenômeno, que decorre, em primeiro lugar, da dificuldade em mensurar o impacto sobre a arrecadação estadual oriunda dos incentivos fiscais (Prado, 1999); em segundo, para muitos Estados, em especial para os Estados menos desenvolvidos, é relevante, na composição de suas receitas, a parcela de recursos oriunda da base tributária global, via Fundos de Participação e outras transferências, o que reduz a sensibilidade da receita à perda de incentivos; em terceiro, o Princípio da Origem garante que a guerra fiscal não tende a morrer por si só e exige alguma ação política para controlá-la. Ou seja, a capacidade de concessão do incentivo de cada Estado se toma, em boa medida, independente de seu poder de dispêndio e mesmo de sua situação fiscal conjuntural, visto que os impactos resultantes do empreendimento incentivado bem sucedido têm aspectos positivos sobre o nível de arrecadação.

Algumas medidas para minimizar os estímulos à guerra fiscal poderiam ser tomadas, como a reforma do sistema tributário (unificação da legislação nacional do imposto sobre valor adicionado e implantação do princípio do destino para a tributação dos fluxos de comércio interestadual). Isto não eliminaria a disputa, mas funcionaria como uma forte restrição à eficácia dos incentivos do ICMS. A troca de princípio também promoveria a alteração na distribuição dos recursos fiscais estaduais em favor dos Estados importadores líquidos em comércio interestaduais, que vêm a ser os menos desenvolvidos, o que contribuiria para o crescimento dos mesmos. As principais dificuldades para a implantação destas medidas residem na esfera política, pois os Estados exportadores líquidos neste comércio – os mais desenvolvidos e com maior poder econômico e político – teriam uma redução na arrecadação e, por isto, resistiriam às mudanças.

4. PROGRAMAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

O esvaziamento do papel do Estado na economia brasileira a partir da década de 90, traduzido na insuficiência de instrumentos de planejamento regional a nível federal, estimulou a elaboração de programas de desenvolvimento por parte dos governos estaduais, como forma de impulsionar a dinâmica econômica local. Estes programas, baseados principalmente na

concessão de incentivos fiscais, têm como objetivo interferir na alocação do investimento privado, atraindo para o Estado empreendimentos que não o fariam caso o incentivo não existisse (esta é a premissa dos programas). Os principais programas estaduais dos nove Estados que compõem a região Nordeste, de acordo com as respectivas legislações estaduais, são:

- Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão (SINCOEX);
- Lei de Incentivos Fiscais do Piauí (Lei nº 4.859, de 27 de Agosto de 1996), a partir da qual foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Piauí (CODEN), cuja função é definir a política estadual de desenvolvimento industrial e/ou agroindustrial e de concessão de incentivos fiscais;
- Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI);
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI);
- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (FAIN);
- Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE);
- Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas (PRODESIN);
- Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial (PSDI); e
- Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico do Estado da Bahia (FUNDESE) e o Programa de Desenvolvimento Industrial e de integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE).

De forma geral, estes programas possuem algumas semelhanças, dentre as quais pode-se destacar a prioridade na concessão de incentivo dada aos projetos de investimento que utilizem matérias-primas e insumos locais, explorem potenciais produtivos do Estado, desenvolvam atividades com alto teor tecnológico e tenham alto poder germinativo em relação ao emprego (o critério varia entre os Estados, Maranhão, por exemplo, prioriza projetos de investimento que gerem 100 ou mais empregos diretos, Ceará 350 e Paraíba 500). Além de considerarem o volume de investimento a ser realizado.

A meta dos programas estaduais é estimular a dinâmica local, através do crédito presumido, do diferimento e/ou financiamento do ICMS devido (exceto no caso do Piauí, que concede a dispensa do pagamento do ICMS), em setores já consolidados no Estado e em setores sem tradição na economia local, com o intuito de diversificar as cadeias produtivas, aumentar a arrecadação futura deste imposto, consolidar aglomerações produtivas existentes em seus territórios e gerar emprego e renda, de forma que o crescimento futuro da economia se tome menos dependente da concessão destes incentivos.

Os benefícios são concedidos a projetos de implantação, ampliação, realocação, modernização e revitalização de empreendimentos industriais e agroindustriais, bem como ao desenvolvimento de novos produtos. No caso do Maranhão, também são incentivadas empresas voltadas ao comércio exterior e, em Pernambuco, importadores atacadistas e centrais de distribuição. O percentual do ICMS financiado gira em torno de 75%, porém pode chegar à totalidade do imposto em determinadas circunstâncias e Estados. Por exemplo, no Piauí e em Alagoas, os primeiros anos do benefício correspondem a 100% do ICMS, que vai sendo reduzido gradativamente. Os incentivos em Pernambuco e Paraíba também podem chegar a 100% do ICMS, caso os empreendimentos sejam considerados prioritário ou se localizem em determinadas regiões do Estado.

Os Estados que têm menor prazo de fruição dos benefícios são Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Pernambuco (10 anos nos três primeiros casos e 12 no último). Entretanto, nestes Estados é possível solicitar prorrogação deste prazo que pode chegar a 15, 20, 20 e 18 anos, respectivamente. Em seguida vêm Bahia (12 anos), Maranhão (12 anos e 06 meses), Piauí, Paraíba e Alagoas

(15 anos). O prazo de carência é de 03 anos na maioria dos Estados, com exceção de Alagoas e Sergipe (02 anos). Pernambuco e Piauí não fazem referência a este prazo.

Em relação à interiorização da indústria, os Estados que deixam mais claro em seus programas o aumento do benefício (percentual do ICMS financiado e prazo de fruição) para empreendimentos que se localizem fora da região mais desenvolvida do Estado são Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará (através de seu sistema de pontuação), Piauí e Sergipe. O programa pernambucano diz que são financiados 100% do ICMS de empreendimentos localizados em áreas consideradas prioritárias para o Estado, mas não deixa muito claro quais seriam estas áreas. Maranhão e Bahia não definem percentuais específicos para empreendimentos localizados no interior.

Os encargos financeiros não são citados em muitos programas, como é o caso de Pernambuco, Piauí, Alagoas e Sergipe. Nos demais Estados, os encargos não ultrapassam 12% a.a. O mesmo pode ser observado em relação às garantias dos financiamentos (não mencionadas ou limitam-se a garantias fidejussórias ou aval dos sócios).

Nos casos da Paraíba, Alagoas e Sergipe é explícito o apoio à iniciativa privada também no que diz respeito à infraestrutura necessária ao funcionamento dos estabelecimentos, como a execução de obras em terrenos nos quais os empreendimentos serão implantados, a cessão de galpões e terrenos, etc.

Regra geral em todos os programas é que o benefício não pode diminuir a arrecadação presente do ICMS.

Em geral, os programas estaduais têm características similares e parecem seguir a mesma lógica de criação de postos de trabalho, adensamento das cadeias produtivas e interiorização da indústria. Entretanto, não se pode deixar de destacar que incentivos fiscais não são os únicos fatores que influenciam as decisões de investimento da iniciativa privada. Estes programas estaduais não devem, em princípio, ser considerados a melhor opção de política de desenvolvimento local, apesar de suas constantes reformulações, uma vez que é preciso adotar medidas mais amplas, como melhorias no sistema educacional e de qualificação do trabalhador, para estimular a competitividade e aumentar os fatores de atratividade local.

5. ANÁLISE DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE INCENTIVOS FISCAIS

O objetivo desta seção é analisar os impactos dos mecanismos estaduais de incentivo à industrialização existentes no Nordeste para as economias locais no período 1995-2005, em termos de emprego gerado, investimento realizado, interiorização da indústria e adensamento das cadeias produtivas. Para tanto, são analisados dados referentes aos respectivos programas, fornecidos por seus órgãos administradores, em relação às empresas incentivadas⁵. É preciso salientar que as informações sobre o investimento e o emprego referem-se aquelas declaradas nos projetos beneficiados pelos programas estaduais, e não ao que foi efetivamente realizado. Alguns Estados vêm trabalhando no sentido de fornecer dados mais precisos, pois há uma preocupação em averiguar a situação dos projetos incentivados, através do desenvolvimento de sistemas de acompanhamento, para avaliar a aplicabilidade de seus programas. Além disso, apesar do esforço realizado, não foram fornecidos dados relativos aos programas dos Estados do Maranhão, Alagoas e Bahia e, por este motivo, os mesmos não puderam ser analisados.

⁵ A classificação setorial dos programas obedece a normas específicas de cada Estado e por este motivo a comparação direta destes programas deve ser cautelosa.

Para observar se as mudanças ocorridas no cenário local estão relacionadas à política industrial implementada pelos Estados foram utilizados dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS/MTE), sobre o emprego e o número de estabelecimentos industriais nos municípios nordestinos, por setor da indústria de transformação e extrativa mineral, em 1995 e 2005. A idéia subjacente é que estes dados refletem, parcialmente, os efeitos destas políticas sobre a economia local, visto que um dos requisitos para receber os incentivos é estimular a geração direta de emprego. Assim, pode-se supor que determinada parcela do emprego industrial nos últimos anos foi estimulada pelos programas estaduais, à medida que estes se intensificavam e novos instrumentos foram desenvolvidos.

5.1 Metodologia

As políticas de incentivos fiscais têm diversos impactos sobre os Estados que as concedem: não apenas são criadas novas oportunidades de investimento e emprego, mas também a arrecadação estadual é afetada, além de prováveis custos envolvidos nos programas, como a realização de obras de infra-estrutura. A mensuração de seus impactos é tarefa complexa, pois envolve uma série de fatores que não são facilmente comparados (Prado, 2000). Para o objetivo deste trabalho, que é analisar se existe alguma influência entre a política de incentivos e a dinâmica da indústria de transformação e extrativa mineral, foi utilizado, em parte, instrumental metodológico descrito por Soares *et al.* (2007).

Em primeiro lugar, para avaliar em que medida a indústria cresceu nos Estados da região Nordeste foram considerados dados relativos ao número de estabelecimentos industriais em atividade na região. Após a constatação de aumento ou redução nesta quantidade, foi calculado, para verificar se houve mudanças no perfil industrial dos Estados e, conseqüentemente, da região, o Quociente Locacional (QL), a partir de informações da RAIS/MTE sobre o emprego, dado pela seguinte expressão:

$$QL_{ij} = \frac{\frac{E_{ij}}{E_j}}{\frac{E_{ie}}{E_e}}$$

Onde, E_{ij} = emprego do setor i no município j ;

E_j = emprego total no município j ;

E_{ie} = emprego do setor i no Estado;

E_e = emprego total no Estado;

e = Estados nordestinos: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba; Pernambuco e Sergipe;

j = municípios nordestinos dos Estados analisados; e

i = setores da indústria de transformação e extrativa mineral: extrativa mineral; minerais não-metálicos; metalúrgica; mecânica; material elétrico e de comunicações; material de transporte; madeira e mobiliário; papel e gráfica; borracha, couro e fumo; química; têxtil; calçados; alimentos e bebidas.

O QL mede a concentração de determinada atividade econômica (setor) em uma área, tomando como referência a distribuição desta atividade num espaço geográfico mais abrangente, no qual a área em questão está inserida. Através de seu cálculo

será possível identificar os setores em que cada região concentra sua economia. Este índice pode ser maior, menor ou igual a 1 (um). Se $QL > 1$, significa que o setor analisado é relativamente mais importante em termos de emprego para o município do que para o Estado a qual pertence. Logo, o município pode ser classificado como especializado neste setor. Se $QL < 1$, significa que o setor analisado é relativamente menos importante em termos de emprego para o município do que para o Estado a qual pertence. Logo, o município é classificado como não-especializado neste setor. O cálculo deste índice permitirá avaliar se o número de municípios especializados nos Estados aumentou ou diminuiu no período, bem como o mesmo pode ser observado para as mesorregiões estaduais, sendo esta uma forma de avaliar em que medida os programas estaduais auxiliaram na interiorização da indústria.

A principal fonte de dados é a RAIS/MTE, visto que a análise realizada refere-se ao emprego formal industrial. Estes dados estão sintetizados nas tabelas A.1, A.2 e A.3 do apêndice A e as informações destacadas nas próximas subseções podem ser visualizadas nas mesmas.

5.2 Análise dos Dados

5.2.1 PIAUÍ

No período 1994-2006, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN) do Estado do Piauí, por intermédio de sua Comissão de Incentivos Fiscais (CIF), 410 empresas foram incentivadas e geraram cerca de 28.794 empregos diretos⁶. Os investimentos realizados no âmbito da CIF não ocorreram de forma contínua e apenas os setores de produtos alimentícios e de minerais não-metálicos receberam incentivos de forma ininterrupta, sendo este último o principal receptor dos investimentos realizados em todo o período, cerca de 93%. Do total de projetos incentivados, 78% tinham por finalidade a implantação de novas plantas industriais; 12% a revitalização de empreendimentos e o desenvolvimento de novos produtos; 8% a ampliação de empreendimentos já existentes; e 2% tinham outras finalidades (decretos e prorrogações). Em relação à localização, cerca de 55% dos projetos incentivados foram realizados na capital e 45% no interior, sendo que em 1997, 1999 e 2006 o percentual de empresas incentivadas no interior foi mais alto. Entre 1995 e 1997, apenas 26 empresas foram incentivadas, fato que deve estar ligado à reestruturação da legislação estadual referente aos incentivos fiscais neste período. Apenas a partir de 1998, a quantidade anual de empresas incentivadas foi superior a 25, com expressivos 72 projetos incentivados em 2003. Com exceção deste ano, os demais mantiveram-se dentro de determinado patamar, num intervalo entre 30 e 40 projetos por ano. Setorialmente, os projetos incentivados concentraram-se nos gêneros tradicionais da indústria, sendo 32,4% em produtos alimentícios, 11,2% em produtos minerais não-metálicos e 6,8% em produtos de limpeza e higiene pessoal. O Emprego direto gerado pelos empreendimentos incentivados foi mais expressivo em 1994, 2000 e 2003, e a média de postos de trabalho gerados no período 1994-2006 foi 2.215. A maior parcela do emprego gerado coube aos setores de produtos alimentícios (29,1%), minerais não-metálicos (11,8%), têxteis (11,5%) e bebidas (4,6%).

De acordo com os dados da RAIS/MTE, o número de estabelecimentos industriais em atividade no Piauí cresceu, entre 1995 e 2005, em todos os setores da indústria local, com destaque para os setores de minerais não-metálicos, materiais elétricos e de

⁶ Os dados foram fornecidos por produto fabricado. Para facilitar a análise os mesmos foram agrupados de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

comunicações e calçados. O emprego industrial caiu nos setores extrativos minerais, borracha, couro e fumo e têxteis, e cresceu nos demais, especialmente nas indústrias mecânicas e de materiais de transporte (todavia, estes ainda representam apenas 4% do emprego industrial). Os setores de minerais não-metálicos e de produtos alimentícios e bebidas também tiveram taxas bastante positivas.

O cálculo do *QL* para os municípios piauienses identificou um aumento no número de municípios especializados para o total da indústria (79 para 113), principalmente nos setores de calçados e minerais não-metálicos. Os setores de materiais de transporte, borracha, couro e fumo e têxteis sofreram reduções neste quesito. Em relação à distribuição espacial da indústria, o número de municípios especializados cresceu em todas as mesorregiões do Estado, exceto no Sudeste Piauiense (região de Fronteiras, Oeiras, Picos e Pio IX, que receberam cerca de 12% dos projetos incentivados). O Norte e o Sudoeste Piauiense, que abrigam os municípios de Luís Correia, Parnaíba, Corrente e Floriano (8,3% dos projetos incentivados instalaram-se nestes municípios), possuem o maior número de municípios especializados. Ou seja, no caso do Piauí, o número de municípios especializados cresceu nas regiões do Estado em que já há certa dinâmica industrial, mesmo quando não pertencentes à área de influência da capital do Estado.

5.2.2 CEARÁ

Os dados relativos ao FDI, fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ceará (SDE), demonstram que no período 1994-2006, 1.111 empresas foram incentivadas e geraram 211.229 empregos diretos no Estado. Os setores incentivados que mais receberam investimentos no período foram os de refino de petróleo e químicos (cerca de 41%), seguidos dos setores de energia eólica e elétrica (11%), têxteis e do vestuário (9,3%). O setor de calçados foi responsável por 2,8% do investimento realizado. Do total de projetos incentivados, 91% tinham por finalidade a implantação de novos empreendimentos industriais, 4% e 3% a ampliação e modernização de empreendimentos já existentes, respectivamente, e 2% outras finalidades (relocalização e comercialização). Entre 1994 e 2006, 49% dos empreendimentos incentivados localizavam-se na RMF, exceto na capital, 26% no interior do Estado, 13% nas chamadas cidades médias (Barbalha, Crato, Iguatu, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Russas e Sobral), 9% em Fortaleza e 3% em outras regiões. Em relação ao número de empresas incentivadas, houve um aumento significativo do mesmo entre 1994 e 1998 (de 29 para 161), entretanto, nos anos mais recentes o número de empresas incentivadas vem caindo, ficando bem abaixo da média do período (85). Os setores com maior número de empresas incentivadas foram os de produtos alimentícios (15,8%), vestuário (13%), calçados (12%), metal-mecânica (10%) e químico (7,7%). Os setores de refino de petróleo e de energia eólica e elétrica, apesar de representarem boa parte dos investimentos realizados no âmbito do FDI, figuram com apenas 2,5% do total de projetos incentivados, ou seja, poucos projetos foram incentivados nestes setores, contudo, estes estão relacionados a grandes plantas industriais. O Emprego direto gerado pelos empreendimentos incentivados acompanhou o comportamento da quantidade de empresas incentivadas: cresceu bastante entre 1994 e 1998, (de 2.816 para 35.534) recuou em 1999 e 2000, recuperou-se entre 2001 e 2003, com expressivo aumento neste último ano, entretanto, vem caindo desde então. A média de postos de trabalho gerados no período 1994-2006 foi 16.248. Os setores que mais geraram emprego foram: calçados (20%), vestuário (18%), produtos alimentícios (15%), metal-mecânico (8%) e têxteis (6%).

A análise dos dados da RAIS/MTE mostra que o número de estabelecimentos industriais em atividade no Ceará cresceu em todos os setores da indústria entre 1995 e 2005. Destaca-se o desempenho da indústria de calçados, que mais que duplicou o número de estabelecimentos industriais, fato que pode estar relacionado à política de incentivos fiscais estaduais, já que este foi o terceiro setor em quantidade de projetos incentivados. Este fato é reforçado pelo bom desempenho das indústrias de produtos alimentícios, têxteis, metalúrgicas, mecânicas e químicas, que também tiveram parcela significativa de seus empreendimentos beneficiados no período (aproximadamente 57% do total de empresas incentivadas pelo FDI no período). O emprego industrial caiu apenas nos setores extrativos minerais, e cresceu especialmente nos setores de calçados, materiais de transporte, borracha e mecânicos, mais um fato que corrobora a contribuição da política de incentivos estaduais, visto que dois destes setores figuram entre aqueles que mais geraram empregos diretos nos âmbito do FDI (calçados e mecânico).

O cálculo do *QL* para os municípios cearenses identificou um aumento no número de municípios especializados em praticamente todos os setores da indústria, exceto no setor têxtil, ou seja, a produção deste setor tomou-se mais concentrada, provavelmente na RMF, dado o estímulo existente, via FDI, às empresas que pretendam se instalar próximas a Arranjos Produtivos Locais (APL's). No setor de calçados, o número de municípios especializados praticamente quadruplicou (subiu de 6 para 23), seguido dos setores metalúrgicos e de materiais de transporte. Em 2005, do total de municípios analisados, 83,7% eram especializados em gêneros tradicionais da indústria e 16,3% em gêneros dinâmicos (aumento de 2,5 pontos percentuais em relação a 1995). No caso do Ceará, a divisão regional utilizada para avaliar a distribuição espacial da indústria foi estabelecida pela SDE, de acordo com a localização dos empreendimentos incentivados pelo FDI. O número de municípios especializados manteve-se constante nas regiões do Porto do Pecém, nas cidades médias e na RMF, não por falta de dinamismo, muito pelo contrário, além de já contarem com a totalidade de seus municípios especializados em determinados setores, em alguns casos, esta especialização foi intensificada, como, por exemplo, o aumento no número de municípios especializados na produção mecânica na RMF de 1 para 4. No interior do Estado cresceu o número de municípios especializados.

5.2.3 RIO GRANDE DO NORTE

Os dados relativos ao PROADI, fornecidos pela Coordenação de Desenvolvimento Industrial da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC/CODIT), evidenciam que 190 empresas foram incentivadas pelo programa e 44.929 empregos diretos foram gerados, no período 1986/2006. O número de empresas incentivadas foi mais expressivo nos anos de 1998 e 2006. Setorialmente, os projetos incentivados concentraram-se nos gêneros tradicionais da indústria, sendo 65,6% em produtos têxteis e confecções, 14% em produtos alimentícios e 4% em produtos minerais. Em relação ao emprego direto gerado pelo programa, até o início de 2000, o número de postos gerados por ano oscilava bastante, entretanto, a partir de 2003, apesar de não ter alcançado os patamares de 1998 e 2000 (mais de 6 mil postos), o emprego gerado passou a mostrar uma tendência crescente. Entre 2003 e 2006, aproximadamente 57% das indústrias implantadas por intermédio do PROADI localizavam-se no interior, sendo os municípios de Mossoró e São José do Mipibú os maiores beneficiados. Foram gerados 3.816 postos de trabalho diretos no interior do Estado e os investimentos realizados chegaram a ordem de R\$ 144,7 milhões.

Entre 1995 e 2005, o número de estabelecimentos industriais em atividade no Estado cresceu em todos os setores da indústria local, exceto no setor de materiais de transporte. Os setores mecânicos, de materiais elétricos, metalúrgicos (gêneros

dinâmicos), têxteis e minerais não-metálicos tiveram os melhores desempenhos. Dentre estes setores, apenas o de produtos têxteis figura entre os que mais receberam incentivos do PROADI. O emprego industrial caiu apenas no setor de borracha, couro e fumo e teve desempenho bastante favorável em alguns gêneros dinâmicos (materiais elétricos e de comunicações, metalúrgica, mecânica e química), apesar destes ainda representarem pequena parcela do emprego industrial local (9,6%), dado o perfil capital intensivo de seus investimentos. O setor de calçados foi o gênero tradicional com maior aumento no emprego, seguido do setor de minerais não-metálicos.

O cálculo do *QL* para os municípios potiguares identificou um aumento no número de municípios especializados, em todos os setores, exceto no metalúrgico, ou seja, apesar do crescimento do emprego e do número de estabelecimentos neste setor, sua produção tomou-se mais concentrada. A quantidade de municípios especializados nos setores de calçados e de materiais elétricos cresceu, mas, o número de municípios especializados nos mesmos ainda é muito pequeno (aumentou de 3 para 9). Apesar do bom desempenho em termos de emprego e do aumento no número de municípios especializados em sua produção, apenas 17,3% dos municípios analisados são especializados nos gêneros dinâmicos da indústria. Em relação à distribuição espacial da indústria, o número de municípios especializados sofreu redução apenas no Oeste Potiguar (região do Vale do Açu e de Mossoró), mas, apesar dos esforços de interiorização do PROADI, a desconcentração industrial ainda ocorre de forma limitada, pelo fato de os incentivos destinados aos municípios do interior serem bastante concentrados. Por exemplo, a partir dos dados fornecidos pela SEDEC/CODIT, a região do Oeste Potiguar abrigou, pelo menos, 07 empreendimentos incentivados, entretanto, estes empreendimentos estão localizados no município de Mossoró.

5.2.4 PARAÍBA

Entre 1995 e 2005, segundo dados relativos ao FAIN, fornecidos pela Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP), 422 empresas foram incentivadas, gerando 51.508 empregos diretos. Os setores incentivados que mais receberam investimentos no período foram: têxteis (31,9%), produtos minerais não-metálicos (27,4%), produtos alimentícios (9,4%) e calçados/artefatos de couro (5,6%). Do total de projetos incentivados, 61% tinham por finalidade a implantação de novos empreendimentos industriais, 13% e 12%, respectivamente, a revitalização e a ampliação de empreendimentos já existentes e 13% a realocação de plantas industriais. As regiões que mais receberam incentivos foram João Pessoa (39%) e Campina Grande (37%), principais regiões econômicas do Estado. Os anos mais expressivos em relação ao número de empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais foram 1999 e 2004 (53 e 66, respectivamente). Em 2004 e 2005, o número de empresas incentivadas manteve-se constante (43) e a média do período foi de 36 projetos incentivados. Os setores que mais se beneficiaram com os incentivos fiscais do FAIN foram: minerais não-metálicos (17,8%), produtos alimentícios (12,8%), calçados e artefatos de couro (12,6%), vestuário e artefatos de tecido (7,8%), materiais plásticos (7,8%), metalúrgicos (7,1%) e têxteis (6,4%). O emprego direto gerado pelos empreendimentos incentivados foi mais expressivo nos três primeiros anos analisados e não voltou a atingir em nenhum outro ano, o nível alcançado em 1997 (9.477). Entre 1998 e 2003 sofreu sucessivas reduções (caiu para 1.498 postos), exceto em 1999. Em 2004 voltou a crescer e em 2006 houve um salto do número de emprego gerado (8.355 postos), muito superior à média do período (4.292). Os setores incentivados que mais geraram emprego foram de calçados e artefatos de couro (23,8%), têxteis (23,8%), minerais não-metálicos (14%), produtos alimentícios (8,7%) e vestuário e artefatos de tecido (6,4%).

Em relação ao número de estabelecimentos em atividade no Estado, houve um aumento em praticamente todos os setores industriais, entre 1995 e 2005, exceto no setor de materiais de transporte. Os setores que mais receberam incentivos através do FAIN (minerais não-metálicos, produtos alimentícios e bebidas, calçados e artefatos de couro, vestuário e artefatos de tecidos, materiais plásticos, metalúrgico e têxtil) tiveram bom desempenho neste quesito. As mesmas observações podem ser feitas em relação ao emprego industrial. O setor com aumento mais expressivo nestes dois indicadores foi o mecânico. Apenas os setores de materiais elétricos e de comunicações e de materiais de transporte sofreram reduções no emprego industrial entre 1995 e 2005.

O cálculo do *QL* para os municípios paraibanos identificou um aumento no número de municípios especializados, principalmente nos setores mecânicos, papel e gráfica e minerais não-metálicos. Os setores de calçados, têxteis e materiais de transporte sofreram reduções. Dos municípios analisados, apenas 16,7% são especializados em gêneros dinâmicos da indústria. Em relação à distribuição espacial da indústria, o número de municípios especializados cresceu em todas as regiões do Estado, exceto nas regiões de Itabaiana e João Pessoa (permaneceram constantes, sendo que no último caso todos os municípios já apresentavam alguma especialização em 1995 e assim continuaram em 2005). As regiões com melhor desempenho foram Princesa Isabel, Itaporanga, Cajazeiras, Catolé da Rocha e Monteiro, sendo que apenas esta última não pertence ao Sertão Paraibano, o que pode indicar um avanço, ainda que não muito significativo, na interiorização da indústria (estas regiões abrigam aproximadamente 19% dos municípios especializados no Estado).

5.2.5 PERNAMBUCO

No período 1996-2006, de acordo com dados relativos ao PRODEPE, fornecidos pela Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (ADDiper), 1.221 empresas foram incentivadas, gerando 89.995 empregos diretos no Estado. Os setores incentivados que mais receberam investimentos no período foram os de materiais plásticos (25,3%), produtos alimentares (12,2%), bebidas (10,1%), químicos (9,9%), têxteis (7,2%) e metalúrgicos (6,2%). Do total de projetos incentivados, 39% destinavam-se à implantação de novas plantas industriais; 14% à ampliação de empreendimentos em atividade; 11% às centrais de distribuição; 11% a projetos de importação; 4% à revitalização, substituição de produtos e aumento da competitividade de empreendimentos industriais; 3% à modernização de estabelecimentos; 18% outras finalidades (migração, reenquadramento, terceirização, etc.). Em relação à distribuição espacial dos empreendimentos incentivados, 77% tinham sede na RMR, 8% no Agreste, 7% na Zona da Mata e 8% no Sertão, sendo, neste último caso, 2% localizados na região do São Francisco. Os municípios que mais receberam empreendimentos incentivados foram Recife (32,4%), Jaboatão dos Guararapes (17,9%), Cabo de Santo Agostinho (10,1%) e Paulista (4,7%), todos localizados na RMR. Houve significativo aumento na quantidade de empresas incentivadas entre 1996 e 2001 (de 38 para 158 projetos), excluindo apenas o ano 2000. A partir de então, o número de empresas incentivadas sofreu algumas reduções, especialmente em 2005 (73), recuperou-se em 2006 (93), mas ainda ficou abaixo da média do período (111 empresas). Em relação à atividade econômica, 13,4% das empresas incentivadas eram importadoras atacadistas, 10,9% centrais de distribuição e 75,7% empresas industriais. Os incentivos concentraram-se principalmente nos setores de materiais plásticos (11,7%), produtos alimentares (10,7%), minerais não-metálicos (9,5%) e bebidas (8,5%). Os setores químicos, metal-mecânicos, metalúrgicos e têxteis, que receberam grande volume dos investimentos realizados, foram responsáveis por 19,6% dos empreendimentos incentivados. O Emprego direto gerado pelos empreendimentos incentivados foi mais expressivo em 1998 (12.278), oscilou

bastante no período, mas entre 1996 e 2004 manteve-se em determinado patamar, nunca inferior a 7 mil postos anuais. Contudo, este valor caiu nos dois últimos anos analisados (4.552 e 5.400), ficando bem abaixo da média do período (8.181). Os setores que mais geraram emprego foram de produtos alimentares (16,4%), materiais plásticos (12,8%), bebidas (8,8%), minerais não-metálicos (8,6%), têxteis (8,4%), metalúrgicos (8,2%) e calçados/couro (7,9%).

De acordo com os dados da RAIS/MTE, o número de estabelecimentos industriais em atividade no Estado de Pernambuco só não cresceu, entre 1995 e 2005, no setor de materiais de transporte. Os setores têxteis, mecânicos, de minerais não-metálicos, produtos alimentícios e bebidas, papel e gráfica e metalúrgicos tiveram os melhores desempenhos, sendo alguns destes setores os que mais tiveram projetos incentivados pelo PRODEPE, o que sinaliza uma relação positiva entre o aumento no número de estabelecimentos industriais no Estado e a concessão de incentivos. O emprego industrial caiu nos setores de materiais elétricos e de comunicação, borracha, couro e fumo e de produtos alimentícios e bebidas, apesar deste último setor ter sido o que mais gerou emprego no âmbito do PRODEPE entre 1996 e 2006 (fato que pode estar relacionado à reestruturação do setor no Estado). Nos demais setores, o emprego cresceu, mas de forma menos expressiva. Os setores com melhores resultados foram os mecânicos, de calçados, metalúrgicos, madeira e mobiliário, minerais não-metálicos e químicos, alguns dos quais figuram entre os que mais geraram emprego através do PRODEPE.

O cálculo do *QL* para os municípios pernambucanos identificou um aumento no número de municípios especializados em diversos setores da indústria, exceto nos setores têxteis e de produtos alimentícios e bebidas, apesar do aumento no número de estabelecimentos nos mesmos (isto indica o aumento da concentração espacial dos mesmos). Setores com maior aumento nesta quantidade: borracha, couro e fumo, metalúrgico e químico. Dos municípios analisados, apenas 22% são especializados em gêneros dinâmicos da indústria. Em relação à distribuição espacial da indústria, o número de municípios especializados cresceu em todas as mesorregiões do Estado, principalmente no Sertão Pernambucano e na Região do São Francisco, todavia, este aumento ocorreu de forma bastante restrita. Em relação ao perfil industrial pernambucano, dos municípios analisados pode-se destacar que na região do São Francisco, 35% são especializados na produção de alimentos e bebidas e 15% em minerais não-metálicos; no Sertão, 21% são especializados na produção de minerais não-metálicos e 12,9% em extração mineral; no Agreste, 16,7% em produtos têxteis e 16,7% em madeira e mobiliário; na Zona da Mata, 28,8% em produtos alimentícios e bebidas e 17,5% em minerais não-metálicos; e na RMR há maior nível de diversificação, principalmente em gêneros dinâmicos da indústria (14,3% química, 12,7% metalúrgica, 7,9% mecânica, 7,9% materiais elétricos e de comunicações, 6,3% materiais de transporte). Em geral, o número de municípios especializados nestes setores “característicos” de cada região aumentou no período, com exceção dos setores de produtos alimentícios e bebidas na Zona da Mata.

5.2.6 SERGIPE

Os dados relativos ao PSDI, fornecidos pela Companhia de Desenvolvimento Industrial e de Recursos Minerais de Sergipe (CODISE), demonstram que no período de vigência do programa, 1991-2006⁷, 360 projetos foram incentivados, gerando 25.876 empregos diretos no Estado. Do total de projetos incentivados e cadastrados na CODISE no período analisado, 60% estão implantados, 13% em implantação, 12% fechados, e 15% em outra situação (não informada ou não visitada). Aproximadamente

⁷ Os dados referentes ao período entre 1991 e 1999 estão agregados.

53% dos projetos incentivados foram realizados na Grande Aracaju, 12% na região de Estância, 5% na região do Baixo Cotinguiaba e 5% em Tobias Barreto. Os 25% restantes estão mais dispersos pelo Estado. O número de empresas incentivadas manteve-se próximo à média do período (45) em todos os anos analisados, sendo que 2003 foi o ano mais expressivo (57 projetos). As empresas beneficiadas pertenciam principalmente aos setores de alimentos (11,7%), confecções (11,1%), móveis e estofados (8,6%), minerais não-metálicos (8,3%), produtos químicos (8,1%), têxteis (6,1%), bebidas (5,8%), laticínios (5%) e embalagens (4,2%). Não foram fornecidos dados relativos ao emprego gerado por ano, mas se dividimos o total de emprego gerado no período (25.876) pela quantidade de anos analisados (16), temos uma média de 1.617 empregos diretos gerados por ano. Os setores incentivados que mais geraram emprego foram: têxteis (13,1%), confecções (12,6%), alimentos (12,7%), aquicultura (12,7%), bebidas (6,2%), produtos químicos (5,7%), calçados (4,8%), móveis e estofados (4,8%), embalagens (4,1%) e minerais não-metálicos (4,1%).

Em relação ao comportamento do número de estabelecimentos industriais em atividade no Estado de Sergipe, entre 1995 e 2005, pode-se observar o aumento dos mesmos em todos os setores da indústria de transformação, exceto no setor de materiais de transporte. Dois gêneros dinâmicos tiveram aumento significativo (materiais elétricos e de comunicações e mecânica), seguidos dos setores de papel e gráfica e de calçados. Também figuram entre os setores que mais aumentaram a quantidade de estabelecimentos os setores de minerais não-metálicos, químicos e de alimentos e bebidas, os quais receberam parcela significativa dos incentivos no período analisado (aproximadamente 60,3% das empresas incentivadas pertencem a estes setores). O emprego cresceu em todos os gêneros industriais, principalmente nos dinâmicos (o emprego mais que triplicou), apesar destes ainda representarem apenas 15,7% do total estadual. Os setores com melhor desempenho foram os mecânicos, de materiais elétricos e de comunicações, produtos químicos, calçados e metalúrgicos. Alguns dos setores incentivados pelo PSDI que mais geraram emprego (alimentos, bebidas, têxteis, confecções, madeira e mobiliário), tiveram aumento menos expressivo.

No caso de Sergipe, o cálculo do *QL* identificou um aumento no número de municípios especializados em quase todos os setores industriais, exceto na indústria mecânica. O número de municípios especializados na produção calçadista ainda é pequeno (6), mas cresceu bastante no período analisado. Os setores que concentraram o maior número de empresas incentivadas (alimentos, bebidas, têxteis, confecções, químicos, madeira e mobiliário) tiveram um desempenho menos expressivo e, embora alguns gêneros dinâmicos tenham tido bom resultado em relação ao emprego e ao número de estabelecimentos em atividade no período, o percentual de municípios especializados nos mesmos caiu (de 22,1% em 1995 para 20,5% em 2005), o que indica que os esforços relativos à desconcentração destes gêneros industriais não alcançaram resultados positivos. Em relação à distribuição espacial da indústria, o número de municípios especializados aumentou em todas as mesorregiões do Estado. O Leste Sergipano (engloba Grande Aracaju, Estância, Boquim, Propriá, Cotinguiaba, Japarutuba e Baixo Cotinguiaba) teve desempenho mais baixo, o que pode ser explicado pela redução do número de municípios especializados na microrregião de Estância, apesar desta ter sido a segunda maior beneficiada pelo PSDI. Nas demais regiões observa-se um movimento positivo, ainda tímido, mas que sinaliza o esforço de interiorização da indústria no Estado.

5.3 Considerações Finais

Entre 1995 e 2005, tanto para a região Nordeste, quanto para os Estados individualmente, houve um aumento no número de estabelecimentos e do emprego industriais. Em relação ao número de estabelecimentos, Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará tiveram os melhores desempenhos e a Paraíba o desempenho menos expressivo. Já em relação ao emprego industrial, Ceará e Sergipe alcançaram as primeiras posições e Pernambuco teve o pior desempenho. O Ceará foi o único Estado que figurou entre os primeiros colocados nas duas situações.

Analisando os dados dos programas estaduais fornecidos por 6 dos 9 Estados nordestinos (empresas incentivadas, emprego gerado, localização, finalidade dos projetos), em conjunto com os dados da RAIS/MTE citados anteriormente, foi possível observar uma relação positiva entre o comportamento do emprego industrial e a concessão de incentivos fiscais, visto que, em geral, os setores com maiores taxas de variação no emprego entre 1995 e 2005 foram os principais beneficiados pelos programas estaduais (ou, pelo menos, os setores incentivados não deixaram de crescer, única exceção feita à indústria têxtil no Estado do Piauí). Entretanto, no que diz respeito à reestruturação da indústria local, não foi possível observar avanços significativos, pois o percentual de municípios especializados em gêneros dinâmicos da indústria ainda é relativamente baixo (17,8%), apesar de alguns destes setores terem apresentado taxas de variação positivas no período. Além disso, os setores que mais tiveram projetos incentivados pertenciam aos gêneros tradicionais da indústria (alimentos e bebidas, têxteis e confecções, calçados, minerais não-metálicos), fato que não reflete a preocupação implícita nos programas estaduais em relação à diversificação da indústria local (concessão prioritária de incentivos a investimentos em projetos de alto valor tecnológico). A parcela de incentivos aplicada nos gêneros dinâmicos concentrou-se nos setores de produtos químicos, materiais plásticos, mecânicos e metalúrgicos, principalmente nos Estados do Ceará e Pernambuco.

O número de municípios especializados em determinados segmentos industriais fora das áreas mais desenvolvidas da região Nordeste cresceu, o que também pode estar relacionado aos programas estaduais, visto que muitos deles estimulam a desconcentração da indústria, ao fornecerem maiores incentivos para empreendimentos que se instalem em áreas menos desenvolvidas do Estado. Entretanto, este ainda é um movimento limitado. São as regiões metropolitanas as principais responsáveis pela dinâmica industrial da região e, apesar da existência de maiores benefícios para projetos localizados no interior, a quantidade de empreendimentos incentivados concentra-se em suas áreas mais dinâmicas.

De forma geral, os programas estaduais de incentivo à indústria, baseados na concessão de incentivos fiscais, parecem, em alguma medida, auxiliar a dinâmica econômica estadual e, conseqüentemente, da região. Contudo, como os incentivos não são os únicos fatores que influenciam as decisões de investimento dos agentes privados, a maior parte dos empreendimentos que decidem se instalar no Nordeste, ainda que considerem os incentivos oferecidos, concentra-se nas áreas mais desenvolvidas de seus Estados, que possuem melhor infra-estrutura de transporte, comunicações e financeira, trabalhadores com maiores níveis de qualificação, etc., fatores essenciais para o bom funcionamento dos mesmos. Este fato evidencia a necessidade de pensar no desenvolvimento como um projeto mais amplo, que englobe a melhoria de aspectos econômicos e sociais da região/Estados, visto que ao disponibilizar de melhor infra-estrutura logística e de mão-de-obra (qualificação e treinamento de trabalhadores), o Estado/região ganha um diferencial em relação à atratividade de novas indústrias.

6. CONCLUSÕES

O processo de desenvolvimento brasileiro sempre apresentou forte caráter regional. As primeiras atividades econômicas aqui desenvolvidas (cana-de-açúcar, mineração, café, etc.) beneficiaram determinadas regiões, que funcionavam como arquipélagos econômicos, articulados aos mercados consumidores dos países centrais. Esta característica também pode ser observada, é claro que em menor intensidade, no processo de desenvolvimento recente da economia brasileira: mesmo no período de integração do mercado nacional, a dinâmica de crescimento das regiões brasileiras permaneceu bastante diferenciada.

Pode-se destacar que além desta característica regional, o desenvolvimento da economia brasileira entre as décadas de 50 e 70 contou com intensa participação do Governo Federal, como elaborador e implementador de importantes planos econômicos, como o Plano de Metas e o II PND, cujo objetivo era estimular a economia nacional. Muitas metas estabelecidas por estes planos foram alcançadas, como, por exemplo, a implementação e a consolidação de gêneros industriais dinâmicos no país e melhorias na infra-estrutura de transportes e comunicação em grande parte do território nacional. Entretanto, o governo não pôs entre suas prioridades a diminuição das disparidades de renda e pobreza existentes entre as regiões brasileiras, que continuaram a ser uma constante nacional.

Não que a questão regional tenha sido totalmente ignorada no período. A partir da década de 60 o governo passou a utilizar, através das Superintendências Regionais de Desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, etc.), diversos instrumentos para estimular as regiões menos desenvolvidas do país – Centro-Oeste, Norte e Nordeste – (por exemplo, a concessão de incentivos fiscais e financeiros, o investimentos de empresas estatais, etc.), alcançando resultados positivos, como a consolidação do parque industrial da região Nordeste. Todavia, como estas medidas não constituíam o objetivo principal da política econômica nacional (mais preocupada em obter altas taxas de crescimento do PIB), seus resultados foram limitados, no sentido de que os benefícios ocorridos nas regiões menos desenvolvidas do país acabaram por se concentrar no Estado e nas áreas mais dinâmicas destas regiões, além dos investimentos serem bastante complementares à dinâmica da região mais desenvolvida do país, Sudeste.

A partir da década de 80, com a crise da dívida externa e, mais tarde, com a adoção das políticas neoliberais pelo governo brasileiro, o papel de planejador e interventor do Estado foi bastante comprometido (Política do Estado Mínimo), resultando na diminuição da participação direta do Estado na economia, inclusive no que diz respeito ao planejamento regional⁸.

Em resposta a esta mudança no papel do governo central e como forma de estimular as economias locais, os governos estaduais, em praticamente todas as regiões do país, passaram a elaborar seus próprios programas de desenvolvimento, os quais tinham por objetivo impulsionar a indústria local (ênfase dada à indústria devido aos possíveis efeitos de encadeamento deste setor). Tais programas tinham como principal instrumento de incentivo à iniciativa privada a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, principal imposto sobre o valor adicionado nacional, de competência estadual e que se tomou bastante abrangente com a Constituição Federal de 1988, além de representar importante parcela das receitas estaduais. O objetivo destes programas é influenciar as decisões de investimento do setor privado (criar mais um fator de atratividade local), com o intuito de gerar novos postos de trabalho, adensar as cadeias produtivas locais e estimular o processo de interiorização da indústria.

⁸ Os principais instrumentos de estímulo à dinâmica das regiões menos desenvolvidas do país (Centro-Oeste, Norte e Nordeste) foram os Fundos Constitucionais de Financiamento e as Transferências Constitucionais (FPE e FPM, principalmente). De fato, estes instrumentos foram bastante utilizados pelos governos estaduais na década de 90 e, em muitos casos, constituíram a principal fonte de estímulo à economia local. Contudo, não se pode deixar de destacar que houve significativa redução da intervenção estatal no período, principalmente em relação à melhoria da infra-estrutura física e social nestas regiões.

À medida que os objetivos da política econômica nacional intensificavam-se no sentido de consolidar a estabilidade viabilizada pelo Plano real, a utilização destes instrumentos se intensificou, estimulando a chamada guerra fiscal. Na região Nordeste, por exemplo, todos os Estados elaboraram as primeiras versões de seus programas de incentivos fiscais até 1995. Desde então, os programas são constantemente reajustados para torná-los cada vez mais atrativos à iniciativa privada.

No caso do Nordeste, a análise dos dados referentes aos programas de incentivos de seis Estados (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe), no período entre 1994 e 2006, mostra que, em geral, os setores que mais receberam incentivos, ou seja, que tiveram maior número de empresas incentivadas, foram aqueles que já têm certa tradição no Estado. Isto não quer dizer que setores não consolidados nestes Estados não receberam incentivos, apenas demonstra que a participação destes setores nos programas ainda é limitada (Pernambuco, Ceará e Sergipe foram os Estados que mais avançaram nesta área). O mesmo pode ser observado em relação à localização dos empreendimentos incentivados: apesar da instalação de indústrias fora das regiões mais dinâmicas destes Estados, o maior percentual de empreendimentos beneficiados pelos programas está localizado em suas regiões metropolitanas.

Além disso, os dados dos programas estaduais foram analisados em conjunto com os dados da RAIS/MTE relativos ao emprego e ao número de estabelecimentos industriais em atividade na região Nordeste. O objetivo era avaliar se há alguma relação entre o crescimento do emprego (uma das principais metas dos programas estaduais), dos estabelecimentos e a concessão de incentivos fiscais. De forma geral, os setores que mais receberam incentivos tiveram bom desempenho nestes dois indicadores entre 1995 e 2005, o que pode indicar uma relação positiva entre os programas estaduais e o crescimento da indústria na região Nordeste, bem como a receptividade do setor privado à política industrial estadual.

Estes resultados indicam que, possivelmente, os benefícios fiscais têm colaborado para atrair empresas para a região Nordeste, entretanto, os maiores beneficiados pelos programas são os setores já consolidados na região e que dispõem de toda a infra-estrutura necessária ao seu funcionamento (o incentivo está funcionando como diferencial de atratividade principalmente nos setores em que a região Nordeste possui maiores vantagens competitivas). Consequentemente, devido às características industriais desta região, os setores que mais receberam incentivos pertencem aos gêneros tradicionais da indústria (exceto em Pernambuco e no Ceará), o que pode estar potencializando a geração de emprego no âmbito dos programas.

Todavia, isto não significa que outros setores e áreas menos desenvolvidas não cresceram na região Nordeste no período analisado. Em Sergipe, por exemplo, apesar dos gêneros dinâmicos não serem os maiores beneficiados pelo PSDI, o emprego industrial cresceu significativamente nos setores mecânicos, de materiais elétricos e de comunicações, químicos e metalúrgicos. Na realidade, estes dados evidenciam que os programas não têm contribuído de forma tão significativa para o adensamento das cadeias produtivas locais e para a interiorização da indústria, pois acabam privilegiando setores e áreas mais desenvolvidos no cenário regional. O resultado é uma possível contribuição ao estímulo da dinâmica econômica local (crescimento do emprego e do número de estabelecimentos industriais), porém em intensidade um pouco menor do que a proposta.

Estes fatos evidenciam que os programas estaduais baseados em incentivos fiscais e financeiros não são capazes, por si só, de alterar significativamente a dinâmica econômica local, visto que os incentivos não são os únicos fatores determinantes da atratividade local (os incentivos fiscais não são capazes de construir bases permanentes e sustentáveis para o desenvolvimento — é uma política *second best*). Assim, toma-se clara a necessidade da adoção de outras medidas, de caráter mais duradouro e estrutural,

para estimular as áreas menos dinâmicas do Estado/região/país, criando um ambiente econômico e institucional mais favorável ao desenvolvimento de atividades produtivas.

Entre estas medidas podem ser destacados os investimentos em educação, qualificação do trabalhador e pesquisa, fatores essenciais ao desenvolvimento e aumento da competitividade das regiões menos desenvolvidas, além de investimentos em infraestrutura física e social (saúde, habitação, saneamento, construção e modernização de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, etc.). A melhoria nos indicadores de desenvolvimento humano e na infra-estrutura logística estadual é capaz de provocar um aumento nos fatores de atratividade local de forma muito mais consistente que os incentivos fiscais e para diferentes setores da economia. O Estado é elemento fundamental para a aplicação destas medidas, devido a sua capacidade de articular diferentes atores e instituições (setor público, setor privado, instituições não-governamentais, organizações da sociedade civil, etc.).

A implementação de políticas de desenvolvimento regional pode ser observada em diferentes situações e países, inclusive em países desenvolvidos, que têm problemas regionais menos expressivos que os brasileiros. Logo, por que deveria o governo brasileiro voltar-se exclusivamente à manutenção da estabilidade econômica? Aspectos essenciais ao desenvolvimento sustentável do país, como a educação e a qualificação profissional, não devem ser postos em segundo plano em prol de políticas assistencialistas e de transferência de renda. Além disso, conforme analisado acima, a ausência do governo central no planejamento regional não leva ao desaparecimento de programas de desenvolvimento regional e sim à sua elaboração em outros níveis, nem sempre com resultados os mais favoráveis.

Em suma, o desenvolvimento regional numa perspectiva nacional necessita de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos. É preciso articular a política de desenvolvimento regional a políticas de outras áreas, como, por exemplo, a política de desenvolvimento tecnológico, e identificar as oportunidades de investimentos numa perspectiva mais ampla, tanto setorial quanto espacial, sem desconsiderar os avanços necessários também nas áreas sociais, fator fundamental para impulsionar a dinâmica econômica local em um cenário econômico, nacional e internacional, que exige cada vez mais maleabilidade de seus produtores.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DINIZ, Clélio Campolina. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Texto para Discussão nº 159 – CEDEPLAR/FACE/UFMG**. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<https://www.cedeplar.ufmg.br>>. Acesso em: 02 jan. 2008.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 18, p. 95-107, Junho. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 02 jan. 2008.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap. 1995.

LIMA, Ana Carolina da Cruz. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste**. 2008. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 2004.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, Marcio Percival Alves; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

PRADO, Sérgio. A guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 13, p. 1-40, Dezembro. 1999.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: IPEA, 2000.

ROCHA, Antônio Glauter Teófilo; AMARAL FILHO, Jair do; MELO, Maria Angela Campelo de. As políticas de incentivos fiscais dos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco: algumas evidências institucionais. In BERNAL, Maria Cleide Carlos (coord.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Coleção Livro Acadêmico, Fortaleza: BNB; UFC edições, 2006.

SOARES, Francisco de Assis; SANTOS, Sandra Maria dos; TENÓRIO, José Nelson Barbosa; FRAGOSO, Shirley Nascimento. Interiorização e reestruturação da indústria do Ceará no final do século XX. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 38, nº 01, p. 86-102, Jan-Mar. 2007.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **IPEA Texto para Discussão nº 500**. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2008.

Legislação Estadual Consultada:

MARANHÃO - Lei nº 6.429, de 20 de Setembro de 1995.

PIAUÍ - Lei nº 4.859, de 27 de Agosto de 1996.

CEARÁ - Lei nº 10.367, de 07 de Dezembro de 1979; Lei nº 13.377, de 29 de Setembro de 2003.

RIO GRANDE DO NORTE - Lei nº 4.525, de 12 de Dezembro de 1975; Lei nº 5.397, de 11 de Outubro de 1985; Lei nº 7.059, de 18 de Setembro de 1997; Lei nº 7.075, de 17 de Novembro de 1997.

PARAÍBA - Lei nº 4.856, de 29 de Julho de 1986. Decreto nº 17.252, de 27 de Dezembro de 1994.

PERNAMBUCO - Lei nº 10.649, de 25 de Novembro de 1991; Lei nº 11.675, de 11 de Outubro de 1999.

ALAGOAS - Lei nº 5.671, de 01 de Fevereiro de 1995.

SERGIPE - Lei nº 3.140, de 23 de Dezembro de 1991.

BAHIA - Lei nº 7.599, de 07 de Fevereiro de 2000; Lei nº 7.980, de 12 de Dezembro de 2001.

APÊNDICE – TABELAS A.1 E A.2

Tabela A.1 - Região Nordeste - Indústria de Transformação e Extrativa Mineral - Estabelecimentos em Atividade - 1995 e 2005

Setores	Piauí		Ceará		Rio Grande do Norte		Paraíba		Pernambuco		Sergipe		Nordeste	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Ext. Mineral	25	59	108	120	125	180	49	89	78	112	19	29	632	1.011
Min. Não-	56	172	272	493	119	258	132	199	350	617	80	160	1.454	2.866
Ind. Metal.	69	129	248	480	49	141	99	160	281	441	63	114	1.233	2.292
Ind. Mec.	8	14	72	132	11	66	13	46	70	128	10	31	272	677
Mat. Elét. e Com.	4	12	34	49	4	12	18	21	67	80	3	14	169	296
Mat. de Transp.	13	18	49	89	29	23	20	18	73	65	22	18	318	397
Mad. e Mob.	83	121	326	515	116	201	121	135	349	456	91	117	1.858	2.607
Papel e Gráfica	70	116	244	479	91	183	103	178	301	474	57	133	1.380	2.519
Bor., couro e fumo	45	60	179	323	50	66	82	103	182	231	36	39	931	1.311
Ind. Química	50	97	233	399	66	128	111	173	350	516	53	90	1.345	2.372
Ind. Têxtil	141	284	1.423	2.390	187	480	325	339	675	1.521	116	181	3.690	6.643
Ind. de Calçados	4	10	85	221	9	27	60	104	37	44	7	15	251	528
Alim. e bebidas	274	533	926	1.613	391	737	580	884	1498	2.377	333	522	6.701	9.941
Total	842	1.625	4.199	7.303	1.247	2.502	1.713	2.449	4.311	7.062	890	1.463	20.234	33.460

Fonte: RAIS/MTE.

Tabela A.2 - Região Nordeste - Indústria de Transformação e Extrativa Mineral - Emprego - 1995 e 2005

Setores	Piauí		Ceará		Rio Grande do Norte		Paraíba		Pernambuco		Sergipe		Nordeste	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Ext. Mineral	2071	843	2.947	1.816	5.006	6.017	795	1.407	1.577	1.703	923	2.054	20.473	23.764
Min. Não-	1382	3177	3.934	7.495	2.372	4.506	2.810	4.421	8.021	11.179	1.967	3.608	29.357	51.746
Ind. Metal.	478	843	5.636	7.601	261	1.182	981	1.572	5.921	8.429	494	1.150	24.493	33.925
Ind. Mec.	22	129	1.260	2.776	397	1.366	177	476	1.499	2.194	40	1.016	5.501	13.788
Mat. Elét. e Com.	31	113	1.385	2.049	1	123	394	296	5.703	4.512	17	204	8.361	10.856
Mat. De Transp.	143	756	660	2.212	136	219	108	105	1.667	1.857	424	615	4.344	13.281
Mad. E Mob.	1246	1276	3.320	5.619	830	1.368	609	981	3.023	4.225	744	894	19.637	24.809
Papel e Gráfica	805	890	3.827	5.862	1.102	1.899	1.781	2.397	6.036	7.435	647	1.143	23.611	29.753
Bor., couro e fumo	1260	839	2.538	6.009	570	522	1.395	3.319	2.787	2.748	456	859	15.487	23.899
Ind. Química	927	1700	5.647	9.284	1.246	2.969	1.884	3.132	9.781	13.157	424	2.247	40.400	60.822
Ind. Têxtil	4656	3371	34.574	52.449	9.316	20.722	7.700	11.976	18.067	18.365	6.248	6.588	93.073	132.659
Ind. De Calçados	28	52	6.339	44.268	164	1.835	5.688	8.461	1.222	1.776	743	2.108	14.477	81.597
Alim. E bebidas	3728	8052	33.361	35.641	14.103	15.851	16.021	18.093	85.262	84.476	6.308	10.841	252.176	300.006
Total	16.777	22.041	105.428	183.081	35.504	58.579	40.343	56.636	150.566	162.056	19.435	33.327	551.390	800.905

Fonte: RAIS/MTE.

Tabela A.3 - Região Nordeste - Padrão de especialização municipal (Quociente Locacional) – 1995 e 2005

Setores	Piauí		Ceará		Rio Grande do Norte		Paraíba		Pernambuco		Sergipe	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Extrativa Mineral	7	14	24	30	17	21	16	25	20	29	3	6
Minerais Não-metálicos	10	29	40	59	23	25	24	41	37	48	11	18
Ind. Metalúrgica	5	7	7	15	6	4	10	12	12	22	6	11
Ind. Mecânica	2	2	8	8	3	5	2	5	7	10	3	2
Mat. Elétricos e de Comunicações	1	2	2	3	1	3	3	3	5	7	1	2
Materiais de Transporte	2	1	2	7	7	8	6	5	9	10	2	2
Madeira e Mobiliário	9	12	27	46	9	12	15	14	38	44	8	9
Papel e Gráfica	4	6	14	14	5	6	5	9	13	14	3	3
Borracha, couro e fumo	5	4	6	9	4	7	9	10	13	24	4	6
Ind. Química	5	8	12	19	7	12	10	14	18	27	5	6
Ind. Têxtil	10	6	21	19	15	24	16	14	33	30	10	12
Ind. de Calçados	1	3	6	23	2	6	10	11	7	7	2	6
Alimentos e bebidas	18	19	56	68	25	52	47	70	74	73	19	29
Total	79	113	225	320	124	185	173	233	286	345	77	112

Elaboração própria a partir de dados da RAIS/MTE.