

# O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), o Processo de Industrialização e a Criação de Empregos (1985/00)

**Dr. Denílson da Silva Araújo**

Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: denilson@ufrnet.br.

## **Resumo**

A pretensão do presente trabalho é a de analisar o processo de industrialização do Rio Grande do Norte a partir do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI) do estado no período de 1985 a 2000. Buscamos registrar “As Circunstâncias Históricas de Implantação do Programa” que ocorreu sobre forte impulso da “guerra fiscal”. No tópico seguinte, “Algumas Notas Sobre os Efeitos do PROADI na Atração de Novos Capitais Produtivos e na Criação de Empregos no Rio Grande do Norte”, tentamos defender a tese de que os incentivos criados pelo estado do Rio Grande do Norte para levar adiante seu incipiente processo de industrialização rendeu-lhe efeitos positivos. Por fim, registrou-se que o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte embora sustente o estado na arena da perversa “guerra fiscal” tem se constituído no principal fator de atração de novos investimentos produtivos. Sem o PROADI muito provavelmente os parques investimentos e empregos criados não teriam se cristalizado uma vez que o poder (fiscal) - de conceder subsídio - de outros estados nordestinos é significativamente maior.

**Palavras-Chave:** Estado, Espaço, Acumulação de capital, Rio Grande do Norte.

# 1 AS CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE (PROADI)<sup>1</sup>

Os argumentos que defendem que o atual processo de inserção subordinada da economia brasileira à economia internacional tem, internamente, causado alguns deslocamentos de blocos de capitais produtivos em direção às regiões menos industrializadas requer maiores esclarecimentos. Em tese, tais capitais vão em busca de melhores condições de reprodução no afã de resgatar suas margens de lucro perdidas na concorrência com o capital internacional, em decorrência da abertura indiscriminada da economia brasileira que tem permitido a entrada de produtos, em geral, de melhor qualidade e de menor preço.

Sair de seus antigos centros em busca de melhores condições de reprodução significa ir ao encontro de melhores vantagens comparativas como: excedente de força de trabalho (no Nordeste e Norte do país encontram-se tais excedentes dispostos a trabalhar por qualquer tipo de remuneração, o que torna o custo do trabalho bastante atrativo aos capitais); incentivos fiscais estaduais e federais (estes, muito mais que a oferta de força de trabalho, parecem ser os principais atrativos); concessões financeiras e de financiamentos diferenciadas; infra-estrutura e suporte logístico-operacional. Todavia, o que nos interessa é entender não apenas como o capital tem migrado, mas, para onde migrou. E muita mais do que isto, a pergunta a ser feita é: Que modificações estruturais de fato ocorreram, via migração de capital, no espaço que o recebeu?

É evidente que a abertura abrupta da economia brasileira tem influenciado a movimentação do capital no interior da mesma. Soma-se àquela, o desmonte da estrutura produtiva do Estado (União) e a adoção deliberada pelas unidades federadas de sem-número de incentivos à instalação de capitais produtivos no interior de suas economias, o que, em certa medida, tem garantido o deslocamento de algumas unidades produtivas em direção às regiões e aos estados menos industrializados. Mas, deve-se instar que nos estados e regiões historicamente subdesenvolvidos as vantagens da “adoção” desses capitais produtivos pela unidade federativa resultou muito mais em um processo de valorização do capital do que, notadamente, em superação do quadro de desemprego crônico e de baixas rendas.

Desta forma, o presente trabalho tem como principal objetivo analisar como o fenômeno da “guerra fiscal” tem se manifestado no interior da economia do Rio Grande do Norte e, por derivação, que implicações teve seu emprego industrial. Tais preocupações partem, por um lado, da observação do atual debate que volta à tona no cenário regional brasileiro: o da tentativa de industrialização dos estados via, unicamente, políticas estaduais de concessões fiscais. Este processo acabou levando vários estados a disputarem a entrada de capitais em suas economias ocasionando o fenômeno da “guerra fiscal”.

Todavia, o que se tem hoje são iniciativas individuais de vários governos estaduais em criar mecanismos de captação de médios e grandes capitais. Tais

---

<sup>1</sup> Texto originalmente apresentado na ENABER/2007.

mecanismos de captação de recursos, em significativa medida, não têm contribuído para solucionar ou mesmo amenizar o problema sequer da falta de industrialização quanto mais dos empregos nos estados “permissivos” (BRITO e CASSIOLATTO, 2000). Vainer (2006) trata o problema de uma forma significativamente abrangente, pois em sua análise foram resgatadas as várias dimensões constitutivas e pertencentes à sociedade brasileira. Vejamo- lo:

Com efeito, falta um pacto territorial democraticamente estabelecido que reconheça a autonomia de estados e municípios, mas, também, ao mesmo tempo, sua necessária solidariedade e complementaridade. Esta situação propicia a eclosão de uma guerra fiscal de todos contra todos da qual saem vencedoras, como se sabe, as empresas privadas que promovem verdadeiros leilões a ver quem oferece mais vantagens - fiscais, fundiárias, legais, etc. O Estado nacional parece ter abdicado de suas responsabilidades de mediar e liderar práticas de cooperação federativa. Em suas relações com as instâncias sub-nacionais, o governo federal hoje praticamente se limita a exercer pressão para impor-lhes a *responsabilidade fiscal*, leia-se a solidariedade forçada ao arrocho fiscal - em perfeita consonância com as orientações do FMI, que sempre se preocupou em assegurar que o esforço fiscal não ficaria restrito à União e atingiria igualmente os estados e municípios. Assim, apesar de receberem atribuições crescentes, as instâncias sub-nacionais foram conduzidas a aceitar uma renegociação de suas dívidas com a União que comprometeu grande parte de suas parcas receitas (VAINER, 2006, p.7).

A disputa acirrada entre os diversos estados do país na tentativa de arregimentar o capital produtivo para determinadas áreas até então de pouco interesse para este último, tem motivado a discussão sobre as reais benesses dessas concessões fiscais no sucesso da industrialização e da criação de novos empregos em regiões e estados até o momento poucos beneficiados com as inversões privadas “espontâneas”.

Como outros estados brasileiros, o Rio Grande do Norte colocou em prática seu Programa de incentivo à industrialização: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI).

O PROADI foi criado em 1985 e desde então as normas que o regem têm sofrido alterações no sentido de tornar o Programa mais acessível a um maior número de empresas. Nesses 15 anos de sua existência, o PROADI tem permitido a reprodução de alguns capitais, a criação de significativo número de empregos e a condução de um processo de industrialização que o estado tem conseguido levar adiante<sup>2</sup> - adotando medidas que evitem a concentração dessas unidades produtivas na capital - através da remoção de barreiras (como por exemplo a falta de infra-estrutura), sobretudo, as existentes para além da capital do estado.

Sem o PROADI as possibilidades de industrializar o Rio Grande do Norte seriam muito mais débeis, pois outros estados brasileiros - até mesmo do Nordeste como são os casos da Bahia, Ceará e Pernambuco - dispõem de melhores condições infra-estruturais, de políticas de incentivos fiscais muito mais agressivas, de um parque industrial muito mais articulado para dentro e para fora de suas economias do que o Rio Grande do Norte, além de seus governos gozarem de melhores condições políticas na

---

<sup>2</sup> Esses efeitos positivos devem ser considerados em relação à modificação relativa da estrutura produtiva do Rio Grande do Norte comparando essa estrutura antes e depois do PROADI.

atual conjuntura nacional, o que facilita sobremaneira o apoio da União na execução de seus Programas. É neste contexto que no momento se concretiza a industrialização do Rio Grande do Norte.

A tentativa de diminuir os desequilíbrios econômicos sempre foi uma preocupação nacional. Dela derivaram algumas ações - provenientes da União - que acabaram forjando nas regiões subdesenvolvidas um tipo de industrialização complementar às necessidades de acumulação do centro do sistema capitalista brasileiro e “perpetuadora” da concentração de renda, numa região onde a riqueza sempre foi demasiadamente concentrada (MOREIRA, 1979).

O que há de novo neste atual processo de industrialização que o Nordeste vem experimentando é que são seus estados que independentemente da União estão criando as condições para substanciação da mesma. No Rio Grande do Norte, estado, capital e trabalho - resguardadas suas relativas forças políticas e econômicas reais - buscam, através da concessão fiscal e do financiamento ao capital de giro, solucionar um problema secular: o subdesenvolvimento. Este intento tem, de certa forma, reconfigurado o espaço de valorização do capital nos limites de seu território.

O fato é que no Rio Grande do Norte, estado, capital e trabalho tentam, a partir da produção de riqueza, garantir suas reproduções. Assim, levantamos alguns pontos das propaladas vantagens desse processo que vem garantindo a reprodução do sistema capitalista num estado onde a indústria ainda é considerada uma forma desejada de se atingir o desenvolvimento.

Nos tópicos abaixo tem-se a pretensão de registrar alguns dos resultados concretos do PROADI quanto ao padrão industrial que o mesmo atraiu para o interior do estado e quanto <sup>3</sup> a “tarefa” de criação de novos empregos. Ademais, antes de efetivar esse intento, para amarrar a discussão, fizemos um esforço no sentido de dar um tratamento teórico ao fenômeno “guerra fiscal” cuja intenção é buscar compreender - à luz de diversas interpretações sobre a temática - quais são as verdadeiras transformações ocasionadas por iniciativas industrializantes desconectadas de um projeto nacional mais amplo ou mesmo de uma política de planejamento econômico proveniente da União.

## **2 NO BERÇO DA “TEORIA” E DA PRÁXIS DA GUERRA FISCAL NO RIO GRANDE DO NORTE**

Para entender o mecanismo operacional de um instrumento de financiamento como o PROADI, deve-se inseri-lo, em primeiro lugar, na questão do desenvolvimento regional e dos desequilíbrios entre as regiões, já que o mesmo é apenas um dos vários tipos de estímulo à industrialização.

Em segundo lugar, mesmo que o PROADI seja um instrumento de incentivo a industrialização do Rio Grande do Norte, não passa de um instrumento creditício-subsidiador que está inserido no bojo do que se convencionou chamar de “guerra

---

<sup>3</sup> Britto e Cassiolatto (2000), oferecem uma breve e brilhante análise de algumas políticas de incentivos à desconcentração e industrialização praticadas por vários estados brasileiros nestes últimos anos.

fiscal”. Desta forma, convém registrar as diferentes opiniões acerca desta última.

A questão dos desequilíbrios regionais não é nova. Vários autores debruçaram-se sobre o tema e propuseram algumas medidas na perspectiva de amenizar e mesmo solucionar tal problema. Por este motivo, tem-se a consciência que qualquer tentativa de explicar mais uma vez todo o processo pelo qual algumas regiões do país se desenvolveram e outras foram fadadas ao subdesenvolvimento não contribuiria para o debate que já encontra-se por demais conhecido<sup>4</sup>.

Todavia, pretende-se, nesta breve revisão, colocar este velho fenômeno - desequilíbrio regional - em relevo. Neste momento, o que há de novo é o contexto histórico e, por isso mesmo, o fenômeno volta a ser alvo de várias análises uma vez que na contemporaneidade o processo de reinserção subordinada da economia brasileira à economia internacional acabou por aprofundar não só a dependência da economia brasileira ao centro do sistema capitalista como, internamente, aprofundou as desigualdades regionais.

Com a crise do modelo de substituição de importações, em meados dos anos 60, as reivindicações de regiões subdesenvolvidas como o Nordeste passaram a ser atendidas não pelo fato de que a realidade concreta sensibilizou as autoridades governamentais ou porque o capital instalado no pólo do sistema capitalista brasileiro resolveu contribuir com a diminuição dos desequilíbrios regionais. O principal motivo que acabou levando os capitais do centro-Sul a se instalarem na região Nordeste foi o esgotamento do modelo substituidor de importações.

O Estado (União) criou vários mecanismos para subsidiar o deslocamento do capital do Centro-Sul para o Nordeste, o 34/18 foi um desses mecanismos.<sup>5</sup> O resultado desse deslocamento foi o aprofundamento da dependência da economia nordestina em relação à economia do Centro-Sul do país. Como já colocado anteriormente, o tipo de indústria que se instalou na região teve, em essência, papel complementar à indústria do Centro-Sul, pois a mesma pouco tinha haver com a realidade econômica e social do Nordeste. De toda forma, esses efeitos só foram percebidos depois de alguns anos de efetivo sucesso dos capitais sulistas instalados no Nordeste. Com o tempo o que restou para os nordestinos foi a frustração de ver a região industrializada e seus problemas - alguns seculares - ampliados.

O quadro atual da economia nacional e, em particular, da economia regional, pode ficar ainda mais dramático pelo fato de que as medidas econômicas colocadas em prática no país desde o início dos anos 90 - desregulamentação, privatização, abertura econômica indiscriminada, etc. -, dentre as quais tem relevo a tese do Estado mínimo, transferiram para os executivos dos estados e municípios responsabilidades, consideradas anteriormente, de estrita competência da União.

Para Cano (1998) a sociedade brasileira está inserida num falso debate sobre o repasse de responsabilidades da União a outras esferas de poder. De acordo com este autor o “culto ao poder local (...) coopera ativamente para o debilitamento do Estado

---

<sup>4</sup> Vários autores trataram deste tema com muita lucidez. Dentre outros pode-se citar: Wilson Cano (1998), Leonardo Guimarães (1989), Antônio Barros de Castro (1975) e Francisco de Oliveira (1977).

<sup>5</sup> Em Moreira (1979) encontra-se uma substancial discussão sobre o mecanismo 34/18.

Nacional”, que é a única instituição capaz de enfrentar os grandes problemas do país (CANO, 1988, p. 310).

Um outro aspecto interessante na interpretação deste autor é que a prática de políticas neoliberais pode acabar levando a um novo processo de “reconcentração espacial produtiva em detrimento da periferia capitalista nacional”, pelo fato daqueles estados terem uma razoável infra-estrutura já instalada para recepcionar a nova onda de modernidade. São Paulo, desde o ciclo do capital cafeeiro, tem sido o carro chefe da acumulação nacional. Por questões históricas, imprimiu sobre o resto do país sua dinâmica produtiva. Desta forma,

(...) a região dominante, alicerçada em privilegiadas relações capitalistas de produção, em relação ao resto do país, pode alavancar sua economia, diversificando-a e dinamizando-a à frente das demais, ampliando seu mercado interno e arvorando-se à conquista e ao domínio dos até então mercados ‘regionalizados’(. . .) (BRANDÃO, 2000, p. 7).

O capital, sempre apto a transpor fronteiras nacionais e regionais movimenta-se entre as diferentes nações e regiões em busca de “vantagens comparativas” (relativas). Todavia, as formas de reprodução do capital e do trabalho que encontram-se fragmentadas em diferentes espaços de valorização, em diferentes *locus* acumulativos, tendem a sofrer influência do centro do sistema de acumulação, ou seja, suas relações de produção são independentes porém, subordinadas ao centro que tem determinado a dinâmica geral da acumulação nacional (MANDEL, 1985).

É neste contexto que se deve procurar entender as recentes tentativas dos diversos estados da federação que se digladiam no propósito de convencerem alguns capitais a se instalarem em seus domínios territoriais, constituindo o fenômeno que se convencionou chamar desde os anos 60 de “guerra fiscal” (PRADO, 1999).

Esta “guerra” tem-se constituído, nos últimos anos, num instrumento amplamente utilizado com vistas a atender as agendas econômicas e sociais dos diferentes estados, na perspectiva de resolver problemas como baixa taxa de industrialização, altos índices de desemprego e demais fenômenos sociais que derivam destes últimos.

De fato, há um evidente conflito entre os diferentes autores que têm dedicado especial atenção sobre a eficiência, eficácia ou equívocos da “guerra fiscal” deflagrada entre os estados brasileiros.

Todavia, em que pese a originalidade de cada análise sobre o mesmo fenômeno, é comum encontrar em autores como Wilson Cano (UNICAMP/IE) - Cano (1998) trata da “guerra fiscal” apenas marginalmente -, Sérgio Prado (UNICAMP/IE), Ricardo Varsano (IPEA/SP), Jorge Brito (UFF) e Cassiolatto (UFRJ) dentre outros, pontos de vista convergentes, como por exemplo o fato de que a “guerra fiscal” pode ser um fenômeno negativo para a nação mas positivo para os estados que a praticam. Ou a aparentemente simples conclusão, também encontrada em todos os autores, que seria ideal se as políticas de descentralização fossem criadas e orientadas pelo Estado (União) com a participação das esferas menores do poder público e dos agentes privados como em tempos idos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Apenas aparentemente é banal a conclusão de que deveria ser o Estado o grande orientador de

O que se convencionou chamar de “guerra fiscal” nada mais é do que a concessão de subsídios praticada pelos estados brasileiros onde o mais utilizado tem sido a redução ou devolução total ou parcial do ICMS a recolher para capitais que queiram se instalar em determinado espaço econômico (como estado e município, por exemplo).

Desta forma, Varsano (1997) indica três condições necessárias para que não se questione as isenções do ICMS pelos estados; são elas:

a) recursos que não seriam aproveitados em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse concedido; b) que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade e c) cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade que, a menos de externalidades interjurisdicionais (spillovers), são os que perdem com a redução da provisão pública de bens e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos (VARSANO, 1997, p. 3).

Hoje, carentes de políticas federais, os estados partem à frente criando as possibilidades de conquistar o capital produtivo. O problema encontra-se, para Varsano, no fato de que esta é uma função do governo central e quando os estados resolvem defendê-la, na prática, “o resultado tende a ser desastroso”.

O desastre está exatamente no fato de que os vencedores têm sido historicamente os estados mais desenvolvidos da federação, com maiores mercados e melhores infra-estruturas e pelo fato de, ao renunciar à arrecadação os estados estão deixando de cumprir suas agendas políticas e, o que é mais importante, sociais (VARSANO, 1997).

Na análise de Varsano (1997), existe um ponto fundamental que o autor relevou com determinada atenção: o fato de que,

(...) em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função de fatores econômicos, entre os quais a qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos oferecidos. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga da política de desenvolvimento regional e da desconcentração industrial (VARSANO, 1997, p. 8).

Para o capital, a atual situação de “guerra fiscal” dá-lhe maior margem de manobra nas negociações com os diferentes governos estaduais. Isto quer dizer que se as políticas de incentivos levadas a cabo pelos estados não forem bem formuladas de acordo com as reais necessidades de industrialização dos mesmos, elas podem funcionar como simples mecanismos de ampliação da reprodução privada sem resultar em nenhum ganho econômico-social para o estado concessor.

Prado (1999) ao analisar a relação entre os estados e o capital afirma que os argumentos dos operadores da “guerra fiscal” de que os incentivos acabam resultando

---

políticas industriais no Brasil. Quando se faz uma análise histórica dos últimos ciclos de industrialização do país, percebe-se que jamais se teria atingido tal crescimento industrial sem as significativas inversões da União, sem a sua orientação planejada e executada através de seus diversos órgãos, mesmo sendo uma intervenção conservadora - pois não modificou a estrutura de poder político e de propriedade nem no campo nem na cidade - jamais ter-se-ia atingido o grau de industrialização e desconcentração que o Estado criou em diferentes regiões do país.

em investimentos é uma tese de fácil refutação. Diz o autor:

Nossa suposição aqui é que, na maioria quase absoluta dos casos relevantes, a decisão de investimento é dada previamente, decorre de estratégias empresarias de longo prazo, e tenderia a ser realizada mesmo na ausência de incentivos. O caso do setor automotivo é esclarecedor (PRADO, 1999, p. 18).

O fato é que, na atual onda de abertura econômica que vem desmantelando os mercados nacionais e regionais, o capital acaba capturado pela atual conjuntura de “guerra fiscal” levando-o a acumular superlucros.

Do rico trabalho de Prado (1999) ainda é interessante ressaltar dois pontos fundamentais quanto às diferentes tendências que assume a “guerra fiscal”. No primeiro, há para o autor uma

(...) progressiva transição do modelo típico tradicional de programas, para uma dominância crescente de operações dedicadas. Isto fica claro em alguns casos onde são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte (PRADO, 1999, p. 22).

O segundo ponto é que quando renunciam ao recolhimento do ICMS, os estados não estão necessariamente comprometendo suas receitas tributárias correntes. Estão apenas deixando de recolher os impostos de novas plantas que por motivo de tais incentivos procuram se instalar em seus espaços econômicos.

A grande maioria dos estados não tem condições de, pela concessão fiscal, subsidiar grandes montadoras. Porém, de toda forma, os mesmos vêm internalizando um significativo número de empresas. É interessante observar se a partir de concessões oferecidas a determinadas empresas, outras foram atraídas “espontaneamente” para dentro do estado.

Fica claro que para Prado (1999) a concessão de incentivos a novas plantas industriais nem sempre influi na arrecadação corrente do estado, o que coloca por terra alguns argumentos contrários à concessão de subsídio fiscal. Geralmente tais argumentos não perpassam a crítica de que os incentivos fiscais concedidos à industrialização dos estados não criam nenhum efeito - “multiplicador” - positivo para o conjunto da sociedade: O que não é verídico! Neste ponto tanto Prado (1999) quanto Varsano (1997) compactuam da mesma opinião, ou seja, do ponto de vista de que os estados independentemente uns dos outros podem conseguir ganhos (políticos, econômicos e sociais), porém, na perspectiva nacional, o país perde.<sup>7</sup>

Ao se analisar a “guerra fiscal” sob a ótica da economia política fica claro que sua utilização é institucionalmente aceita pelo fato de garantir a manutenção do *status quo* de determinados agentes sociais. A “guerra fiscal” tem garantido tanto a reprodução do sistema quanto das relações capitalistas em estados e regiões ainda débeis na fundamentação de um padrão de produção preponderantemente industrial. Isto, por si só, já avaliza “socialmente” a sua prática e por este mesmo motivo a Constituição Nacional foi colocada à margem.

Para Prado (1999) a “guerra fiscal” dá-se pelo fato de não existir uma

<sup>7</sup> Ver com maior riqueza de argumentos, Varsano (1997).



coordenação estatal-nacional no atual processo de desconcentração, o que tem fortalecido o setor privado possibilitando-o maximizar seus lucros mas não cria alternativas para que os benefícios públicos sejam maximizados. Por isso, afirma o autor,

Buscamos mostrar que, ao contrário do que é usualmente postulado, a guerra fiscal não resulta numa inexorável e imediata degradação da situação fiscal de cada GSN que a pratica. A importância desta constatação não pode ser subestimada: indica que a guerra fiscal não tende a 'morrer por se mesma', e exige, portanto, alguma ação política para controlá-la. Isto não significa, contudo, minimizar o problema ou, de alguma forma sugerir legitimidade para as práticas atuais. Primeiro e antes de mais nada, porque o custo total incidente sobre o conjunto da sociedade é absurdamente elevado. Segundo, porque a ausência de qualquer controle público sobre um processo dominado, em última instância, pelo setor privado, tem levado à expansão desmedida de benefícios, fora de qualquer critério racional (PRADO, 1999, p. 31).

Brito e Cassiolatto (2000) deixam claro que,

(...) a guerra fiscal" não tem permitido que os estados desenvolvam políticas econômicas locais que resultem em condições reais de competitividade ainda necessária para que se desenvolva uma indústria equilibrada e sustentável. Neste contexto a "guerra fiscal" é inócua pelo fato da própria se alastrar por diversos estados tornando a mesma, no futuro próximo, "pouco relevante como fator de decisão locacional". (...) "além disso, as disputas fiscais entre estados fariam com que os mesmos não definissem políticas de investimentos nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais (BRITO E CASSIOLATTO, 2002, p. 2).

Não há dúvidas da coerência dos argumentos dos autores citados acima. O fato é que, embora a "guerra fiscal" seja negativa quanto à totalidade do país - e mesmo futuramente para os estados individualmente, devido aos mesmos não privilegiarem as reais necessidades sociais de industrialização - os agentes envolvidos nesse processo querem tirar proveito dos resultados imediatos, de curto prazo. Brito e Cassiolatto (2000) estão se referindo aos resultados gerais desse processo. Faz-se necessário entender que no sistema capitalista - sobretudo na contemporaneidade, onde a falta de emprego leva as massas a reivindicarem aos governos subnacionais atitudes urgentes - o conflito entre os governos subnacionais e o capital resultou, por um lado, na manipulação política das massas de desempregados por governos populistas, e por outro lado, na ampliação da acumulação em benefício do grande capital produtivo.

Estado, capital e trabalho buscam a racionalidade na irracionalidade da "guerra fiscal". Pode-se mesmo admitir que se o resultado geral deste processo são perdas, tais agentes estão preocupados com os ganhos relativos imediatos.

Brito e Cassiolatto (2000) chamam a atenção também para o agravamento da dívida dos estados. O problema é que vários estados abusam da concessão total ou parcial do ICMS - "a maior fonte de recursos dos governos estaduais" - a alguns capitais. O problema é que ao passo que os estados se endividam a tendência tem sido reduzir investimentos em obras sociais (básicas) de competência estrita dos mesmos.

Em Brito e Cassiolatto (2000) a questão das concessões fiscais é colada em pauta e analisada levando em consideração a atual conjuntura da abertura econômica

brasileira. Como o Estado (União) não criou políticas industriais no sentido de contrarrestar os impactos negativos da abertura econômica sobre o bloco de capital produtivo nacional, os estados brasileiros criaram, à “revelia” da União, alguns incentivos locais para ocupar o espaço econômico abandonado pela mesma. Como cada estado está relativamente livre para conceder seus benefícios - o maior empecilho à execução desta tarefa encontra-se na situação de suas finanças - a “guerra fiscal” acaba beneficiando sobremaneira o capital privado.

Vale registrar que não se trata apenas de uma inversão de valores em benefício do capital, mas, antes de tudo, a máxima expressão da danosa democracia de mercado em tempos de Estado Mínimo. O capital produtivo tem algumas razões para investir em novas instalações em outras unidades da federação. No Quadro N° 1, abaixo, estão registrados alguns dos fatores, além da já citada abertura econômica nacional, que levam o capital a se deslocar em busca de novos *locus* de valorização.

**Quadro 1- Razões para a Instalação de Plantas Produtivas em outra Unidade da Federação**

Fator	% das Respostas Relevantes
Custo de Mão de Obra	41,5
Benefícios Fiscais	57,3
Sindicalismo Atuante na Região	24,4
Saturação Espacial	14,6
Vantagens Locacionais específicas	39,0
Proximidade com o Mercado	57,3

Fonte: CNI – CEPAL (1997) – (Extraído de BRITO e CASSIOLATTO, 2000, p.4)

Fica claro no quadro acima que os dois principais fatores que influenciam na decisão do deslocamento do capital produtivo para outras unidades federativas são: os benefícios fiscais e a proximidade dos mercados. Percebe-se que existe uma sinalização comportamental do capital que permite evidenciar que embora existam diversas concessões direcionadas aos mesmos, por esta mesma razão tendem a se fixar nas proximidades dos mercados de matérias primas e de consumo. Em seguida, o fator mão-de-obra aparece em segundo lugar como o mais importante no momento da decisão do capital. De fato, em regiões mais distantes do atual pólo dinâmico nacional, o exército industrial de reserva é demasiadamente grande, politicamente desorganizado e sócio-economicamente disposto a trabalhar por um valor igual ou até mesmo menor que o mínimo necessário à sua subsistência.

As diversas realidades concretas - como é o caso do Ceará e do Rio Grande do Norte com o setor têxtil - mostram que o fator força de trabalho em abundância e relativamente qualificado para atuar nos setores tradicionais tem servido como fator catalisador dessas indústrias para aqueles estados.

Mas, continua como principal fator e a tendência é de prevalecer ainda mais, a isenção fiscal. Vejamos o exposto abaixo:

(...) observa-se que a ênfase maior de tais políticas se encontra na

concessão de incentivos para que grandes e médias empresas externas à região se instalem nas respectivas localidades, sem que, na maioria dos casos, uma contrapartida em termos de adensamento da cadeia produtiva seja exigida. Isso faz com que seja pelo menos duvidosa a capacidade dessas iniciativas resultarem, efetivamente, na estruturação de arranjos industriais locais com capacidade autônoma de expansão e dinamização (BRITO e CASSIOLATTO, 2000, p. 16).

A prática da “guerra fiscal” faz com que os capitais sejam privilegiados por uma conjuntura econômica de inescrupulosa concorrência que, no geral, tem comprometido a sociedade brasileira como um todo e, nos estados brasileiros, garantido a reprodução de velhos fenômenos como a concentração da riqueza e da renda.

Embora tenha-se a consciência dos efeitos da “guerra fiscal”, como exposto acima, não convém deixar de admitir que deve-se à mesma os parques capitais instalados nos estados mais pobres do país e qualquer conclusão mais precisa sobre o sucesso ou não das isenções fiscais e dos mais diversos meios de subsídio ao capital deve ser orientada por pesquisas científicas específicas que analisem cada caso particular e não apenas se deter em resultados mais gerais desse processo. Com esse propósito, o tópico três abaixo busca dar os primeiros passos na análise do caso concreto do Rio Grande do Norte.

### **3 ALGUMAS NOTAS SOBRE OS EFEITOS DO PROADI NA ATRAÇÃO DE NOVOS CAPITAIS PRODUTIVOS E NA CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO RIO GRANDE DO NORTE**

Nas diretrizes que regem o PROADI está claro que será concedido maior incentivo para as empresas que se instalarem no interior do estado. Apesar desse cuidado, para o período 1986/2000, observa-se que das 131 empresas beneficiadas pelo Programa, 99 se instalaram na grande Natal e apenas 32 estão sediadas no interior (BARACHO, 1999).

Os impasses acima apontados não impossibilitaram o Rio Grande do Norte experimentar uma expansão industrial sem igual nos últimos anos. Uma análise mais detida sobre sua industrialização talvez esclareça se tal expansão tem alguma ligação com o PROADI.

Embora tenha-se a lucidez que tornar clarividente os efeitos positivos do processo de industrialização do Rio Grande do Norte só é possível através de uma minuciosa pesquisa, vale adiantar, a título de reflexão, algumas informações sobre o passado recente do crescimento econômico do estado.

No período 1970/95, a indústria no Rio Grande do Norte teve melhor desempenho do que a agricultura. Este fato não deve ser dissociado da presença da SUDENE no estado, sobretudo durante a década de 70. Mas, é no subperíodo 1985/90 (em valores absolutos) onde ela atinge seu auge, principalmente no ano de 1990, atingindo R\$ 2.988.818.282,00 (PIB a custo de fatores). Vale lembrar que neste subperíodo o PROADI já estava em plena execução. Ao transformar os valores para índices percentuais a dimensão de crescimento da indústria fica bem mais nítida: no período acima estabelecido - 1970/95 - o setor agropecuário teve um incremento de

83% em seu valor de produção enquanto o incremento no setor industrial para o mesmo período foi de 537,6%.

Os serviços cresceram mais do que a indústria, o que não deixa de ser um fato que fortalece a tese de que historicamente - no capitalismo - quando a indústria se expande a tendência é a mesma alavancar o setor de serviços, pois foi exatamente no subperíodo 1980/95 onde os serviços mais se expandiram atingindo o expressivo índice de 567,9% em valor de produção (LIMA, 2000).

É evidente que sem a intervenção da máquina estatal - unidade federativa - jamais esses estados pequenos seriam atrativos às inversões privadas. Os estados e municípios vêm assumindo a responsabilidade pela manutenção dos incentivos aos investimentos produtivos - que anteriormente pertencia a União (LOPREATO, 2000).

Tal processo tem resultado em alguns ganhos para os estados isoladamente como é o caso do Rio Grande do Norte. Mas essa não parece ser uma opinião unânime, pois, como discutido e aprofundado no tópico acima, vários cientistas insistem em chamar a atenção para o fato de que no conjunto o país perde e contraditoriamente aos ganhos individuais cria-se, pela “guerra fiscal”, espaços econômicos onde superlucros serão sempre garantidos à iniciativa privada.<sup>8</sup>

Assim, trata-se de buscar entender quais são as vantagens em industrializar o estado do Rio Grande do Norte através de incentivos desviados dos fins sociais imediatos, na tentativa de atingi-los via industrialização. O número de empresas instaladas no estado com o apoio do PROADI e o número de empregos criados a partir deste incentivo é um fato que fortalece o discurso do executivo estadual e de vários outros agentes sociais que advogam a “tese” de que sem tal iniciativa o resultado da industrialização seria por demais débil.

No Quadro 2 abaixo estão expostos alguns dados que expressam os efeitos do Programa de incentivos ao financiamento do capital de giro aplicado no Rio Grande do Norte:

---

<sup>8</sup> Na década de 60 o setor industrial potiguar representava apenas 10% da formação da renda interna do estado. Já no período de 1970/95 no que tange à taxa média anual de crescimento do valor da produção está registrado que a indústria atingiu um crescimento de 7,6%. Enquanto a agropecuária, para o mesmo período, cresceu apenas 2,4% e os serviços 7,9% (LIMA, 2000).

**Quadro 2- Empresa em Atividade por Ramo de Indústria, Número de Empregados e Tamanho Médio (1986/2000)**

RAMOS INDUSTRIAIS	Nº DE EMPRESAS	NÚMERO DE EMPREGADOS	TAMANHO MÉDIO
01) ALIMENTOS	26	4.075	151
02) COFECÇÕES	25	7.360	283
03) QUÍMICA	22	1.820	83
04) TÊXTIL	14	4.817	344
05) EXTRET. MIN. NÃO METÁL.	05	131	26
06) COUROS E PELES	02	281	141
07) FARMACÊUTICA	02	82	41
08) METALÚRGICA	02	0	-
09) GRÁFICA	02	66	33
10) PAPEL	01	08	08
11) MATERIAL ELÉTRICO	00	0	-
12) DIVERSOS	03	117	39
<b>TOTAL</b>	<b>104</b>	<b>18.757</b>	<b>165</b>

**FONTE:** SINTEC (Extraído de BARACHO, 2000).

É perceptível que os ramos de alimentos, confecções e têxtil expressam a supremacia em relação aos demais, sobretudo quanto ao número de empregos criados. Os três ramos de industriais são, em boa medida, intensivos em mão-de-obra, o que facilita a instalação de unidades produtivas dos mesmos em regiões e estados onde o custo da força de trabalho é relativamente menor ao de regiões e estados cuja organização da classe trabalhadora encontra-se historicamente madura. Um outro fator que tem servido de atrativo a instalação de capitais de outras regiões no Nordeste é a proximidade desses capitais às fontes de matérias-primas.

No Rio Grande do Norte, além da outrora intervenção da SUDENE através do mecanismo 34/18-FINOR, o governo do estado procurou manter o processo de industrialização em curso através do PROADI, como mencionado anteriormente. Cabe portanto analisar: 1º) se realmente o PROADI serviu como elemento propulsor da industrialização do Rio Grande do Norte ou se, simplesmente contribuiu para garantir a acumulação privada no estado a partir da crise dos anos 80 aos dias atuais e 2º) se tal processo de industrialização tem criado e mantido novos postos de trabalho no estado.

Com relação ao primeiro item exposto acima, pode-se visualizar no Quadro N° 3 abaixo, que a criação do PROADI foi de fundamental importância para a industrialização do estado:

**Quadro 3- Rio Grande do Norte: Participação dos Setores Econômicos na Formação do PIB (%) (1985 a 1998)**

SETORES	PERÍODOS		
	1985/90	1990/98	1985/98
Primário	-9,8	-9,5	-9,6
Secundário	9,4	5,4	6,9
Terciário	5,2	4,5	5,3
Total	6,7	4,5	5,3

Fonte: SUDENE. 1999

Fica claro que para a totalidade do período - 1985/98 - o setor secundário foi o que obteve melhor desempenho quanto a sua participação na formação do PIB, atingindo 6,9%. No subperíodo 1985/98, o setor industrial participou com 9,4% para a formação do PIB potiguar enquanto o setor primário teve uma queda de -9,8% e o terciário participou com 5,2%. No subperíodo 1990/98, o setor secundário experimentou uma queda considerável em relação ao subperíodo anterior mas, mesmo caindo para 5,4% foi o que mais contribuiu para a formação do PIB. O terciário também experimentou uma queda suave, atingindo 4,5% no mesmo período.

A segunda preocupação acima exposta, se refere ao número de empregos que foram criados no Rio Grande do Norte a partir da implantação do PROADI. Antes de buscar entender os empregos criados e mantidos pelo PROADI, convém fazer uma breve análise no conjunto dos setores produtivos potiguares e ver como o emprego em geral tem se comportado. Para tanto, vejamos o Quadro N° 4 abaixo:

**Quadro 4- Rio Grande do Norte: pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas por setores de atividade econômica (1985 a 1998)**

SETORES	ANOS					
	1985		1990		1998	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Primário	258.229	34,8	180.673	21,6	229.117	22,4
Secundário	134.288	18,1	186.319	22,3	217.068	21,2
Terciário	349.446	47,1	468.640	56,1	578.055	56,4
Total	741.963	100	835.632	100	1.024.240	100

Fonte: IBGE, PNAD, 1985, 1990 e 1995.

No ano de 1985, o setor secundário empregava 18,1% da mão-de-obra potiguar, ou seja, menos que o setor primário que no mesmo ano empregou 34,8%. Cinco anos mais tarde, em 1990, o setor secundário empregava 22,3%. Para o mesmo ano, o setor primário sofreu uma considerável queda ocupando apenas 21,6% da mão-de-obra do estado.

O setor terciário foi o que teve melhor desempenho quanto à ocupação para a totalidade do período acima considerado (1985-1998). No ano de 1998, o setor primário voltou a experimentar um suave crescimento no nível da ocupação, atingindo 22,4%, enquanto o setor secundário sofreu uma leve queda, 21,2%. Percebe-se que embora variando o nível da ocupação para o período 1985/98, o setor secundário teve um

desempenho mais equilibrado do que o setor primário.

Abaixo, no Quadro N° 5, expõe-se algumas informações preliminares sobre a mão-de-obra projetada e a efetivamente contratada por tipo de indústria contemplada pelo PROADI:

**Quadro 5- Mão-de-obra projetada e contratada na Indústria do Rn, maio de 2000.**

TIPO DE INDÚSTRIA*	QUANTIDADE	MÃO-DE-OBRA	
		PROJETADA	CONTRATADA
ALIMENTOS	19	5.049	5.173
CALÇADOS	01	2.189	1.600
CONFECÇÕES	14	5.250	2.937
COUROS E PELES	02	1.198	595
EXTR. MIN. N METÁLICA	04	297	123
FARMACÉUTICA	02	295	82
GRÁFICA	01	106	62
METALÚRGICA	01	102	38
PAPEL E PAPELÃO	01	24	08
QUÍMICA	14	1.346	1.281
TÊXTIL	08	3.077	5.980
DIVERSOS	02	39	117
TOTAL	69	18.972	17.996

Fonte: SINTEC.

\* Empresas em atividades subsidiadas pelo PROADI.

Deve-se atentar para o fato de que o Quadro N° 5 acima registra a quantidade de indústrias beneficiadas pelo PROADI referente apenas a situação das mesmas para o mês de maio de 2000. Dos 12 ramos industriais expostos acima, apenas dois empregaram mais mão-de-obra do que o anteriormente projetado: o setor têxtil, que projetou 3.077 empregos e contratou 5.980 e o setor de alimentos que projetou 5.049 e contratou 5.173. Quando se observa o total de mão-de-obra projetada (18.972) e a que foi realmente contratada (17.996), percebe-se que a diferença é de 976 postos de trabalho. Um resultado surpreendente para um estado pobre como o Rio Grande do Norte. Esta é a importância de um programa como o PROADI que tem mantido essas indústrias no estado.

Os números expostos no Quadro 5 acima induz-nos a “concluir” que no caso específico do Rio Grande do Norte, o efeito da “guerra fiscal” tem possibilitado a instalação de empresas que não utilizam capital fixo de ponta, mas têm assegurado significativo número de empregos diretos num estado onde os mesmos sempre foram escassos.

Embora seja diferente do 34/18-FINOR em diversos aspectos, o PROADI traz em seu bojo os mesmos princípios do mecanismo anterior. Através do 34/18-FINOR a SUDENE buscou resolver o problema dos desequilíbrios regionais que, de acordo com

as interpretações mais coerentes daquele momento histórico<sup>9</sup>, persistiam na região Nordeste por inexistência de um padrão de acumulação semelhante ao do “pólo” - faltava ao Nordeste uma indústria que integraria o mesmo à economia nacional. Feita esta análise, a SUDENE ficou responsável pela condução do processo de correção dos desequilíbrios existentes entre o Centro-Sul e o Nordeste via desconcentração da indústria do “pólo” (Centro-Sul,) para a periferia (Nordeste).

Vale registrar, apenas de passagem, que o empenho da SUDENE no Nordeste ocorreu preponderantemente nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, sobretudo, na criação de distritos industriais - nestes teve relevo a indústria química - que acabaram por atender às necessidades de complementação da produção do “pólo” do sistema capitalista brasileiro (MOREIRA, 1979).

A pesar da função de complementaridade da indústria nordestina, não foram em todos os estados da região que os capitais do Centro-Sul criaram indústrias complementares.

Salvo os casos citados no parágrafo anterior, em muitos outros estados, como parece ser o caso concreto do Rio Grande do Norte, prevaleceu, àquele período, não um tipo de indústria complementar ao centro do sistema capitalista brasileiro, mas um setor industrial tipicamente de transformação onde os ramos têxtil e de confecções tiveram uma maior relevância (ARAÚJO, 1982).

Com o enfraquecimento das políticas desenvolvimentistas colocadas em prática pela SUDENE, a partir dos anos 80 os diversos estados do Nordeste passaram a criar seus próprios mecanismos de incentivo à industrialização. Neste caso é interessante investigar se no Rio Grande do Norte o hiato dos incentivos creditícios deixado pela SUDENE foi, em certa medida, ocupado pela criação do PROADI que surge com o fim de financiar o capital de giro de empresas que já se encontravam instaladas e das que pretendessem se instalar no estado. Com o PROADI buscou-se incentivar a industrialização tomando precauções para que as indústrias não ficassem concentradas na grande Natal, onde já se encontra instalada uma considerável infra-estrutura.

Nos anos 90, as empresas mais significativas para o Rio Grande do Norte quanto à criação de postos de ocupação e geração de renda encontravam-se, como antes do PROADI, localizadas nos setores tradicionais. Pode-se afirmar que o PROADI não alterou o perfil industrial do estado mas tem garantido, por um lado, que a industrialização prossiga e, por outro lado, que as empresas instaladas no estado não migrem para outras regiões ou estados<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Dizer que as interpretações dos teóricos da SUDENE eram coerentes não significa dizer que não eram passíveis de fragilidades. A SUDENE não percebeu que o “Pólo” havia se industrializado pautado numa dinâmica específica totalmente determinada pelas condições históricas peculiares àquela região. Um outro aspecto da intervenção da SUDENE que pode ser criticado é o fato de que para a mesma o subdesenvolvimento do Nordeste explicava-se também pelo fato da região não ter desenvolvido com plenitude um capitalismo moderno - entenda-se por um capitalismo moderno um capitalismo industrial. Apesar dessas ressalvas muitos problemas econômicos, sociais e políticos, no Nordeste, só foram resolvidos devido à intervenção daquele órgão que durante décadas teve à frente cientistas sociais de refinado quilate científico.

<sup>10</sup> Está afirmação é válida apenas nos limites da análise feita nos documentos do PROADI no



Prado (1999) classificou os diversos tipos de incentivos que podem ampliar os fluxos de investimento nos estados de aspectos sistêmicos e benefícios seletivos. Todavia, faz-se mister tornar clarividente do que se trata: Os aspectos sistêmicos são:

1) processo de desregulamentação e privatização que reduzam custos de transação, insumo e serviços e restrições de acesso a mercados; 2) instituições públicas dedicadas ao desenvolvimento regional, pesquisa aplicada, centros de apoio à atividade privada, 3) inversão em infra-estrutura econômica e social. Benefícios seletivos são: "1) vantagens locacionais específicas para uma empresa: melhoramento localizados de infraestrutura, garantia de suprimento de matéria prima e insumos, terrenos e instalações portuárias, etc. 2) redução ou diferimento de carga tributária por empresa, com ou sem subsidiamento creditício implícito; 3) concessão de crédito subsidiado e 4) participação acionária (PRADO, 1999, p. 20-21).

Nota-se que de acordo com a rica classificação exposta acima, quanto à tipologia de incentivos fiscais, o PROADI encontra-se exatamente na de *benefícios seletivos*.

Através do PROADI, as seguintes empresas podiam requerer seus incentivos: 1<sup>a</sup>) empresa nova; 2a) empresas que pretendiam ampliar sua capacidade produtiva em no mínimo 50% mediante investimentos fixos e circulares; 3a) que estão paralisadas a pelo menos doze meses ou que tenham, nos últimos sessenta meses anteriores ao pedido do incentivo, capacidade ociosa que corresponda a pelo menos 50% da capacidade instalada total, desde que, a critério do Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE) demonstre esforço de recuperação mediante adoção das seguintes providências: a) realizações de novos investimentos capazes de restaurar a viabilidade econômica do empreendimento; b) utilização de capacidade instalada que torne igualmente possível o empreendimento (PROADI, 1997, p. 60).

O PROADI tem como parâmetro o valor do ICMS devido, apurado mensalmente pelo beneficiário de acordo com determinados limites máximos que já estão definidos nas normas de financiamentos, não podendo ser superior a 10% do faturamento da empresa. Sobre seu financiamento incidem juros de 3% ao ano que devem ser calculados sobre o saldo devedor em cada trimestre e atualizado pela Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP). O prazo de financiamento pode se estender até 10 anos com prazo de carência que varia de 3 anos a, no mínimo, 1 mês. Este prazo de financiamento pode ser prorrogado por mais 5 anos se a empresa se comprometer em ampliar sua capacidade produtiva em apenas 5% (PROADI, 1997, p. 68).

Para as empresas que se instalaram na área metropolitana de Natal (Natal, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Macaíba, e Extremoz) são concedidos financiamentos equivalentes a 65% do ICMS devido e para as áreas além da capital, em direção ao interior do estado, aquele percentual sobe para 75%. Este último benefício (75%) pode ser estendido às empresas cujo investimento inicial próprio seja de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) (PROADI, 1997, p. 68).

Desde o início do PROADI, em 1985, o estado tem realizado algumas concessões de significativos valores à iniciativa privada. Só uma análise - custo/benefício - detalhada de tal processo poderá expor se é compensatório para o

estado a adoção de políticas de incentivo ao financiamento do capital de giro desta natureza. Há evidências, por enquanto apenas empíricas, que se o estado abandonar esta política de financiamento, muito provavelmente as empresas migrarão para outras regiões ou estados do país onde se oferece melhores condições de instalação.

Os setores tradicionais foram os maiores beneficiados pela liberação do estado. A primeira posição é do setor de confecções com R\$ 12.392.658,36, seguido pelo setor de alimentos com R\$ 6.695.018,41. Em terceiro lugar vem o setor têxtil com R\$ 4.407.665,36. Em conjunto, no ano de 1999, o setor tradicional recebeu R\$ 23.574.652,34 e dos 17.996 empregos diretos mantidos em 2.000 na indústria do Rio Grande do Norte, foi responsável pela criação de 14.090 postos de ocupação, o que corresponde a 78,30% da mão-de-obra contratada naquele ano.(Ver Quadro N° 5 acima).

O quarto setor mais beneficiado foi o setor químico. Este último setor é composto por empresas de baixo padrão tecnológico, pois são empresas que produzem produtos de limpeza com tecnologia ainda rudimentar. Mesmo assim, percebeu a quantia de R\$ 2.014.607,81. Embora o Rio Grande do Norte não tenha tradição em “hospedar” indústrias químicas modernas, de elevado implemento tecnológico - diferentemente dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará que desde os áureos anos da intervenção da SUDENE internalizaram este tipo de indústria -, poderia se constituir em uma boa opção para este tipo de capital pelo simples fato de ter a PETROBRÁS em seus domínios territoriais. A operação da PETROBRÁS no território potiguar fez do estado o maior produtor de petróleo em terra do Brasil (na região oeste do estado), o segundo maior no mar, e o quarto maior produtor nacional de gás natural (VIEIRA, 1999).

Desta forma, trata-se de buscar entender as reais potencialidades de um Programa que já deveria ter atingido sua maturidade econômica, social e política num estado onde os bolsões de miséria permeiam (com dados numéricos e análises qualitativas) as estatísticas do próprio executivo estadual<sup>11</sup>. Soma-se a este fato a recente volta do conflito fiscal que, embora exista desde os anos 60, hoje é posto diante de uma nova realidade, onde o Estado cada vez mais tem menos influência e autonomia política e econômica no interior de suas unidades federativas, o que tem levado boa parte dos estados brasileiros a criar todo o tipo de situação na perspectiva de ocupar a lacuna intervencionista “perdida” pela União.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para o conjunto do país, o sucesso ou não da prática de isenções fiscais ou qualquer outro tipo de incentivo na perspectiva de industrializar o estado (unidade federativa) requer um meticoloso estudo que deve ser realizado caso a caso, pois existem evidências de relativos efeitos positivos de tal procedimento - como parece ser o caso do Rio Grande do Norte - tanto no que concerne ao grau de industrialização quanto à criação de empregos, em que pese o fato de persistirem os fatores do

---

<sup>11</sup> Num documento intitulado *O Mapa da Fome* do Instituto de Desenvolvimento Econômico (órgão pertencente a Secretaria de Comércio, Indústria, Ciência e Tecnologia do estado do Rio Grande do Norte) encontra-se uma interessante investigação sobre os bolsões de miséria do estado.

subdesenvolvimentismo no estado.

Por este motivo sustentamos a “tese” de que os incentivos criados pelo estado do Rio Grande do Norte para levar adiante seu incipiente processo de industrialização rendeu-lhe efeitos positivos, tanto na atração de novos capitais para o interior da economia potiguar quanto na criação de novos empregos. Ademais, a existência de um Programa como o PROADI tem se constituído na mais importante iniciativa do estado, pois contempla, por um lado, a falta de planejamento e de incentivos da União e, por outro lado, serve de atrator de novos investimentos privados. Estes, por suas próprias iniciativas, muito provavelmente não ingressariam no Rio Grande do Norte nos montantes desejados para sustentação de um parque produtivo diversificado.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Industrialização do Nordeste: intenções e resultados”. In: MARANHÃO, Sílvio et alli (1984). **A Questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento, processos políticos e ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BARACHO, Elaine Alves. **Incentivo À Industrialização no Estado do Rio Grande do Norte: A Experiência do PROADI**. Departamento de Economia/UFRN, Mimeo. 1999.

BATISTA, Paulo Nogueira. “O Consenso Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”. In: **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

BRANDÃO, Carlos Antônio. “**Economia Política e Dimensão Territorial do Desenvolvimento**”, In: Encontro Brasileiro de Economia Política, Fortaleza - CE, 2000.

BRITO, Jorge & CASSIOLATTO, José Eduardo. “**Mais Além da ‘Guerra Fiscal’: políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro**”, In: Encontro Brasileiro de Economia Política, Fortaleza - CE, 2000.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930/1995)**. Campinas: UNICAMP-IE, 1998. (30 anos de Economia - UNICAMP, 2).

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed., São Paulo: Difel, 1977.

\_\_\_\_\_, **Reflexões Sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional**. 4ª ed., Fapesp/ Editora da UNICAMP, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_, **Ensaio Sobre a Formação Econômica Regional do Brasil**. Ed. Unicamp, 2002.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Xamã, São Paulo, 1996.

CRUZ, Paulo Davidof. **Dívida externa e política econômica: a experiência econômica nos anos 70**, São Paulo, Brasiliense, 1984.

DUARTE, Francisco Wellington. **A Indústria de Transformação do Rio Grande do Norte nos Anos 90: O PROADI como indutor do processo de desenvolvimento industrial do Estado**. Departamento de Economia/UFRN, Mimeo. 2000.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1989.

GARCIA, Odair Lopes. **Análise da evolução da economia do Rio Grande do Norte no período de 1970-1995**. Natal: Departamento de Economia,UFRN, 1999. (mimeo).

GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Departamento da Imprensa Oficial, 1959.**IDEC**. Rio Grande do Norte - Pobreza no Rio Grande do Norte. Natal: Série IDEC, 1995.

IDEC. **Rio Grande do Norte - Avaliação das mudanças Sócio-econômicas e demográficas no período de 1983 a 1993. Natal, 1997.**

LIMA, Luís Eduardo Azevêdo de. **Dinâmica Expansiva e Aspectos Distributivos e Sociais da Economia do Rio Grande do Norte (1970-1998)**. Departamento de Economia/UFRN, Mimeo. 2000.

LOPREATO, Francisco L. C. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. Editora UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2000.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Nova Cultural, 2.ed. São Paulo, 1985.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste Brasileiro: Uma política regional de industrialização**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

PRADO, Sérgio. "Guerra Fiscal e Política de Desenvolvimento Estadual no Brasil". In: **Economia e Sociedade**, Campinas, (13), dezembro, 1999.

PROADI. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte. **Natal: 1997.**

SUDENE: Agregados econômicos regionais: nordeste do Brasil -**1965-98. Recife, 1999.**

SUDENE: **Boletim conjuntural - nordeste do Brasil**, n.6, Recife: SUDENE, agosto/1999.

VAINER, Carlos B. **Fragmentação e Projeto Nacional: desafios para o planejamento territorial. Seminário Internacional "Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e Brasil"**. Ministério da Integração Nacional, Brasília, 23-24/03/2006.

VARSANO, R. **A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. (Série IPEA, N.500) Rio de Janeiro, julho, 1997.

XAVIER, Jurandir Antônio. **Capital, classe & Estado na industrialização nacional. Vozes, Petrópolis, 1993.**