

---

# REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA NO NORDESTE BRASILEIRO

---

William Eufrásio Nunes Pereira <sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho tem por intuito discutir algumas implicações da reestruturação econômica para o Nordeste Brasileiro nos anos 1990. Nesse intuito, procura mostrar que uma das principais características do processo de reestruturação econômica e produtiva se constituiu em um suave processo de desconcentração industrial que beneficiou algumas regiões brasileiras, em especial, alguns poucos e determinados espaços do Nordeste. Esses benefícios ou ganhos recentes implicam em renúncias fiscais que reduzem significativamente a capacidade do Estado de promover maiores investimentos em infra-estrutura. A reestruturação produtiva, que através da renovação tecnológica garantiu a determinados segmentos uma elevada flexibilidade nas condições de produção e gestão organizacional, também elevou a possibilidade de mobilidade desse empreendimento, favorecendo, assim, ao término do incentivo, o deslocamento da empresa para outra localidade que concedesse novos incentivos. A renúncia fiscal do ICMS, IPTU e ISS foi o principal mecanismo de acirramento da guerra fiscal. A intervenção do Estado, via competição fiscal, no espaço urbano industrial se constitui como reflexo de um novo contexto socioeconômico e político, no qual o capital em seu processo de acumulação apresenta características de elevada flexibilidade, e o Estado se apresenta em uma crise fiscal profunda. As renúncias fiscais, vistas como “investimentos” por parte dos concedentes, deterioraram as condições financeiras, já fragilizadas dos estados e municípios. Alguns municípios, principalmente os próximos as grandes regiões metropolitanas ganharam postos de trabalhos, reflexo dos investimentos realizados pelo capital que se realocou.

**Palavras-chave:** Reestruturação econômica, desconcentração espacial, crescimento econômico.

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande – Brasil. Pesquisador da rede Observatório das Metrôpoles, no Observatório da Região Metropolitana de Natal. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade – GEPETIS. Email: Willa@ufrnet.br

## **REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA NO NORDESTE BRASILEIRO.**

Este trabalho tem por intuito discutir algumas implicações da reestruturação econômica para o Nordeste Brasileiro nos anos 1990. Nesse intuito, procura mostrar que uma das principais características do processo de reestruturação econômica e produtiva no Brasil se constituiu em um suave processo de desconcentração industrial que beneficiou algumas regiões brasileiras, em especial, alguns poucos e determinados espaços do Nordeste. Esses benefícios ou ganhos recentes implicam em renúncias fiscais que reduzem significativamente a capacidade do Estado de promover maiores investimentos em infra-estrutura. Os incentivos fiscais e para-fiscais concedidos no Nordeste, não foram tão generalizados como alguns autores proclamam e não se constituiu em uma ação específica e particular dos governos dos estados nordestinos. Todos os estados realizaram tal prática fiscal. Buscando realizar tal objetivo mencionado, este ensaio se divide em cinco partes, excluída essa breve introdução. A primeira discute sucintamente a reestruturação produtiva e a desconcentração industrial ocorrida no Brasil nos anos 1990. A segunda procura mostrar como o Estado Brasileiro interviu na economia durante o processo de reestruturação produtiva. A terceira parte enfatiza o papel dos governos estaduais, utilizando o exemplo do Nordeste, na política de estímulos fiscais e para-fiscais ao capital. A penúltima parte mostra a atuação dos municípios na guerra fiscal que se estabeleceu entre as unidades da federação brasileira. Por fim uma breve conclusão.

### **1. A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, A DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E OS “GANHOS” DO NORDESTE.**

O novo padrão de acumulação capitalista, fundado na acumulação flexível (HARVEY, 1998), ao promover a reestruturação produtiva do capital no mundo, instigou transformações abruptas no espaço econômico-produtivo, principalmente no sentido do enfraquecimento, quando não, desmantelamento, de poderosos centros urbano-industriais em benefício de outros espaços, também urbanos e de magnitude populacional similar.

Esses novos espaços urbano-industriais se constituíram como novos centros na rede de cidades (SASSEM, 1994), promovendo o desenvolvimento regional a partir da consolidação de um arranjo produtivo que se fundamentava, normalmente, em um distrito industrial do tipo marshalliano (BECATINI, 1994). Esses espaços ganharam competitividade frente as tradicionais regiões industriais (BENKO e LIPIETZ, 1994). Mas se isso se verificou em inúmeros espaços urbano-industriais no mundo, no Brasil, apresenta especificidades próprias, ou seja, não surgiu um espaço industrial novo, no seu aspecto mais restrito da palavra. Ocorreu um reforço ao processo de industrialização desses novos espaços, sem que tenha ocorrido um deslocamento do centro urbano-industrial dinâmico da economia brasileira, São Paulo.

Ao se falar em ganhos e perdas, em espaços que ganham ou perdem, opta-se pelo termo regiões que ganham ou regiões que perdem, referido-se a ganhos e perdas relativas na participação no produto interno industrial, no emprego, em número de empresas etc.. Não há necessariamente um ganho ou perda absoluta no número de

firmas e conseqüentemente de produção industrial. Evidentemente isto não quer dizer que não possa acontecer que um determinado espaço urbano-industrial não possa perder firmas, população, produção industrial etc. Leborgne e Lipietz (1994: 339) já avisavam que nem “*todas las regiones ganan em los ‘países que ganan’, y algunas regiones ganan em los ‘países que pierden’*”. A literatura nacional e internacional tem demonstrado bem a existência do fenômeno.

No Brasil, algumas regiões perderam e/ou ganharam importância e participação relativa na produção industrial. Historicamente, o Nordeste, em um passado distante, se constituiu como centro dinâmico da economia brasileira, função que, gradualmente, foi assumida pela região Sudeste (FURTADO, 1977).

A região Nordeste beneficiou-se com a desconcentração industrial, ocorrida nos anos 1970 e 1985, que atingiu principalmente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, mas particularmente as áreas metropolitanas desses estados. Embora essa desconcentração tenha sido influenciada pela política econômica dos governos militares, e não da reestruturação produtiva efetivamente falando. Nos anos que se seguiram pós-1985 – o Nordeste não se beneficiou tanto quanto no período anterior, mas ganhou ou atraiu um significativo número de empresas para a região. Esse ganho/atração no segundo período teve um custo superior ao primeiro período e se deve mais a reestruturação econômica e produtiva do capital do que a política econômica do governo, que passava por um período de ausência total no que se refere ao intuito desenvolvimentista. Este custo mais elevado deveu-se à mudança na forma de intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, no espaço.

Desde a fundação da SUDENE até final dos anos 1970, a atuação do Estado na região Nordeste caracterizava-se por ser influenciadora nas decisões de investimentos dos setores produtivos, principalmente do industrial, por entender que a industrialização promoveria efeitos encadeadores a montante e a jusante (HIRSCHMANN, 1981) do processo estimulado ou subsidiado. Assim, na fase desenvolvimentista do Estado brasileiro, em especial dos anos 1960 aos anos 1980, o Estado intervia diretamente, seja produzindo infra-estrutura básica para capital, seja fornecendo subsídios e incentivos ou mesmo produzindo diretamente via estatais.

Nos anos seguintes, principalmente após a década perdida (1980) o Estado se retira das intervenções diretas, promovendo uma intensa privatização de suas propriedades produtivas, reduz o investimento infra-estrutural a níveis de manutenção, ou deixa deteriorar tal estrutura, e cancela os subsídios e incentivos ao capital. No entanto, a saída da União provocou uma guerra fiscal entre os estados, com o intuito de gerar fatores atrativos ao capital que se reestruturava e que buscava novos espaços via realocação de plantas e novos investimentos.

Embora alguns autores acreditem que a busca por aproveitamento de potencialidades regionais para o desenvolvimento da indústria de base local se fundamente como critério para os determinantes das novas localizações, cremos que os incentivos fiscais e financeiros ainda se constituíram no principal atrativo para as empresas que se realocalizaram (OLIVEIRA, 1990). O conflito entre a Ford e o governo petista no Rio Grande do Sul demonstra bem a busca-cobrança de estímulos-subsídios das empresas em relação às unidades da federação.

A região ganhou, mas não se constituiu em uma região ganhadora nos termos de Benko e Lipietz (1994), devido ao custo que a sociedade arcou via incentivos fiscais-financeiros concedidos pelos estados e municípios. Ferreira e Lemos (2000) demonstram, através dos dados do IBGE e IPEA, que, na distribuição do PIB industrial (indústria da transformação), o Nordeste ampliou de 8,6% para 10% sua participação entre os anos de 1985 e 1996. Considerando que no período 1970 a 1985 o incremento foi de 50,9% (de 5,7% para 8,6%) e no período de 1985 a 1996 o incremento foi de 28%, podemos concluir que, no segundo período, o crescimento na participação, quando comparado com o período anterior, não foi desprezível.

No Nordeste, vários estados receberam investimentos privados fruto do movimento do capital proporcionado, muito mais pela guerra fiscal, do que propriamente pela reestruturação produtiva, embora não se descarte o papel da reestruturação no redirecionamento de novas e velhas plantas industriais. Dentre esses estados, deve-se destacar o Ceará. A área metropolitana de Fortaleza beneficiou-se significativamente com novos investimentos das indústrias têxtil, de vestuário e de alimentos (DINIZ, 2000). Na área metropolitana, segundo dados da RAIS/MTE o núcleo metropolitano tem perdido postos de empregos formais, enquanto o entorno apresentou significativo crescimento do emprego formal na indústria. Esse fato se deve ao fato da expansão industrial estar ocorrendo na periferia da metrópole, onde os terrenos apresentam preços acessíveis. Essas indústrias beneficiaram-se com os incentivos fiscais, com a mão de obra barata e a fraca oposição sindical dos trabalhadores. No Ceará se destaca ainda o município de Sobral, que em poucos anos duplicou o quantitativo de trabalhadores no setor industrial (PEREIRA, 2004b).

Atribui-se à modernização e a continuidade administrativa do governo estadual no Ceará a responsabilidade pela forte atração aos investimentos privados (DINIZ, 2000), embora também conte com os incentivos fiscais (OLIVEIRA, 1990), a mão-de-obra barata e dócil e os demais incentivos para-fiscais às empresas.

Em Pernambuco, a área metropolitana do Recife ainda se constitui na que melhor apresenta as condições infra-estruturais, humanas e de serviços urbanos modernos para alavancar a industrialização do estado. No entanto, não tem conseguido atrair capitais que permitam ampliar a participação declinante no produto industrial brasileiro. Diferentemente de Fortaleza, onde o entorno metropolitano apresenta crescimento no número de empregos formais, na década de 1990, o entorno metropolitano do Recife acompanha o declínio do emprego formal do núcleo da metrópole (PEREIRA, 2004b). Os investimentos no Porto de Suape não atraíram, até o momento, significativos investimentos como esperava o governo do estado ao desenvolver tal estratégia (DINIZ, 2000). Recentemente, o Governo Federal demonstrou interesse em construir uma refinaria de petróleo na região. Possivelmente tal investimento público a ser realizado pelo governo do Brasil e da Venezuela irá promover uma retomada do crescimento industrial, do emprego e da participação no produto industrial brasileiro na área metropolitana do Recife.

A Bahia apresenta uma indústria muito concentrada no pólo petroquímico e, secundariamente, nas indústrias de consumo, têxtil, de vestuário e de alimentos. No período do processo de desconcentração do capital, apresentou-se como área intensamente dinâmica. No pós-1980, não apresentou o mesmo dinamismo. No

entanto, nos anos 1990, com o acirramento da guerra fiscal e a conseqüente concessão de variados benefícios, a Bahia conseguiu atrair a empresa Ford e a Monsanto. Essas duas empresas impulsionaram a produção do estado, em especial da área metropolitana de Salvador. O impulso na produção não significa necessariamente crescimento no emprego, principalmente no formal. Segundo Pereira (2004), com base nos dados da RAIS/MTE, a área metropolitana de Salvador, no período de 1996 a 2003, não alterou significativamente o emprego formal. Para ser mais preciso, a indústria apresentou um crescimento negativo de mais de 6% no período, somente não sendo maior porque o emprego formal da indústria no entorno cresceu aproximadamente 2,5% no período, enquanto o núcleo metropolitano apresentou um declínio de mais de 15% no emprego industrial formal. Essa evolução díspare entre o núcleo e o entorno promoveu a superação do núcleo pelo entorno no que se refere à liderança no emprego formal na indústria na década de 1990.

No Nordeste algumas cidades de porte médio (Campina Grande, Sobral, Caruaru etc.) ganharam com a realocização industrial provocada pela reestruturação produtiva. Porém, o saldo entre os que ganharam e os que perderam somente poderá ser constatado, em alguns anos, quando se puder avaliar os impactos positivos e negativos provocados pelas empresas que se realocalizaram a partir dos incentivos concedidos.

TABELA 1

Produto Interno Bruto a preços constantes. R\$MIL (ano 2000)

ESTADOS	1990	2002	2002/1990
Alagoas	5.991.470	7.406.906	23,6
Bahia	38.105.190	52.468.471	37,7
Ceará	13.731.540	20.449.042	48,9
Maranhão	6.766.107	9.648.325	42,6
Paraíba	7.167.621	9.829.126	37,1
Pernambuco	22.547.677	30.845.915	36,8
Piauí	3.798.032	5.209.420	37,2
Rio Grande do Norte	6.090.357	9.828.281	61,4
Sergipe	4.875.158	8.022.810	64,6

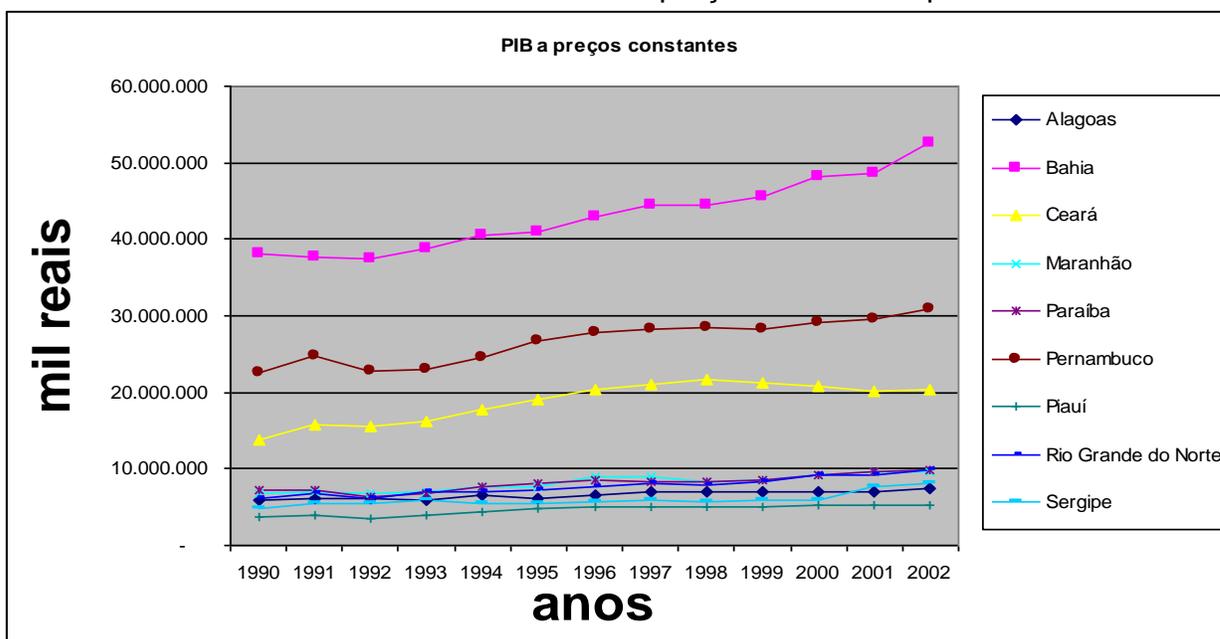
FONTE: Elaboração do autor a partir dos dados do IPEADATA

Os estados nordestinos, similarmente aos demais estados da federação, participaram ativamente da guerra fiscal que se estabeleceu nos anos 1990. Algumas unidades da federação foram mais eficientes na promoção de estímulos ao capital e na atração por capitais extra-regionais. Quando se observa o crescimento no Produto Interno Bruto a preços constantes, entre os anos 1990 e 2002, constata-se que o estado do Sergipe apresentou maior evolução (64,6%), seguido pelo Rio Grande do Norte com 61,4%. Porém, como esses estados apresentam uma pequena economia dentro do conjunto das economias nordestinas, os estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará apresentam crescimento absoluto maior, mesmo que a taxa de crescimento seja inferior aos estados mencionados (ver tabela 1). Nos gráficos 1 e 2 pode-se verificar que os estado da Bahia, de Pernambuco e do Ceará apresentam-se como os principais PIBs da região. Como mostra o gráfico 1, a Bahia apresentou, na década de

1990, o maior crescimento absoluto do PIB. Esse fato se deve, em grande parte, à contribuição do segmento industrial, que apresentou significativo crescimento a partir de 1995 (ver gráfico 2).

A contribuição do valor da transformação industrial foi importante para a consolidação do aumento do PIB, mesmo que o emprego formal não tenha crescido conjuntamente com a produção no período, como se pode deduzir a partir dos trabalhos de Moutinho e Porsse (1999) e Pereira (2004). Esse fenômeno de crescimento da produção sem o concomitante crescimento do emprego constitui-se como influência da inovação tecnológica, fruto da reestruturação produtiva no período, pelo menos para grandes empresas.

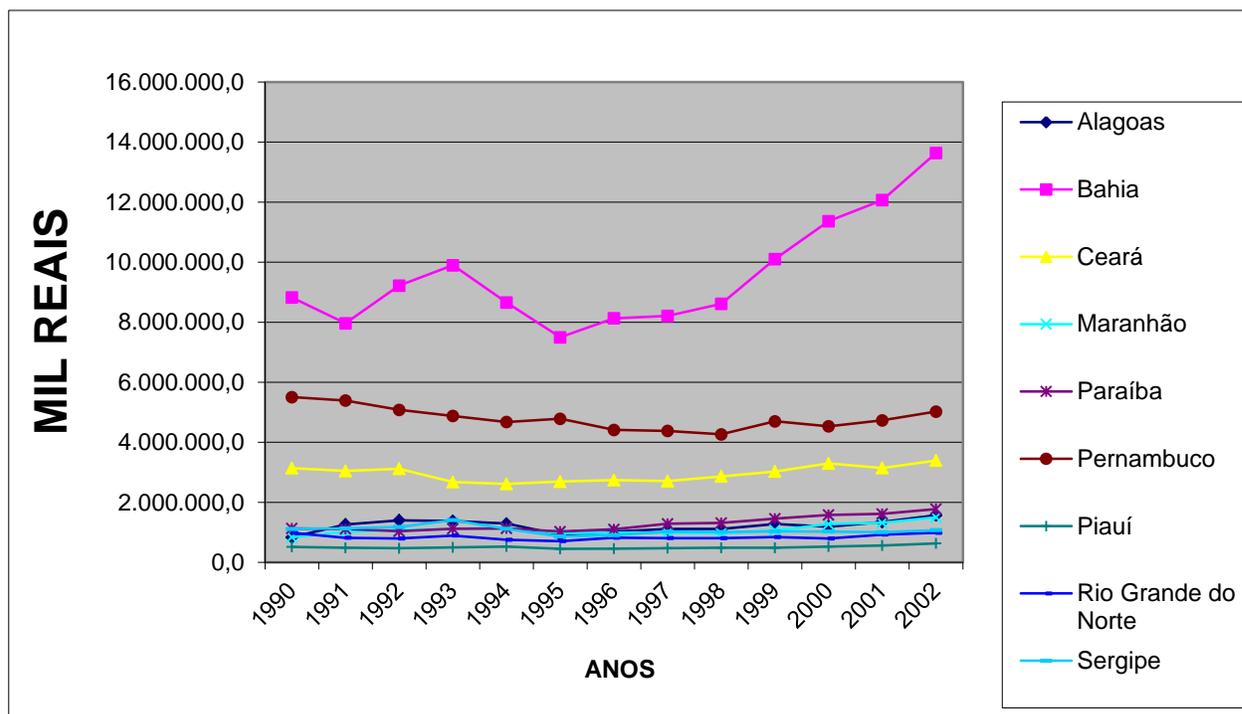
Gráfico 1 – Nordeste - Produto Interno Bruto a preços constantes por estado.



FONTE: Elaboração do autor a partir dos dados do IPEADATA

Embora, como já foi mencionado, os estados de Sergipe e do Rio Grande do Norte tenham apresentado as maiores taxas de crescimento no PIB, essas taxas não se devem à contribuição das indústrias dos respectivos estados. Na tabela 2, pode-se constatar que o aumento da participação do valor da transformação industrial desses estados, no período de análise, foi inexpressivo. Os estados que apresentaram maior contribuição para a formação do PIB através da transformação industrial foram: Alagoas (87,7%), Maranhão (78,9%), Paraíba (57,2%), Bahia (54,5%), Piauí (23%). Os demais Estados apresentaram crescimento inexpressivo ou declínio.

Gráfico 2 – Valor da Transformação Industrial Por Estado – R\$ Mill (2000)



FONTE: Elaboração do autor a partir dos dados do IPEADATA

TABELA 2

Valor da Transformação Industrial Por Estado do Nordeste – R\$ Mill (2000)

ESTADO	1990	2002	2002/1990
Alagoas	837.693,86	1.571.997,78	87,7
Bahia	8.827.125,53	13.636.802,10	54,5
Ceará	3.140.408,17	3.393.117,65	8,0
Maranhão	840.087,18	1.503.327,71	78,9
Paraíba	1.130.947,16	1.777.727,04	57,2
Pernambuco	5.506.356,44	5.024.984,10	-8,7
Piauí	515.831,19	634.511,52	23,0
Rio Grande do Norte	984.790,14	985.516,73	0,1
Sergipe	1.112.599,21	1.072.406,55	-3,6

FONTE: Elaboração do autor a partir dos dados do IPEADATA

## 2. INTERVENÇÃO ESTATAL E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NOS ANOS 1990

O fim da década de 1980 foi profundamente marcado por uma situação econômica caótica em virtude da instalação de um processo hiper-inflacionário, concomitantemente ao crescimento abrupto da dívida pública, que atingia 12,4% do PIB brasileiro. A dívida pública, em conjunto com a hiperinflação, expandia-se assustadoramente através de uma espiral de preços, salário e juros, acelerada pela forte indexação existente na economia brasileira.

Com o governo do presidente Fernando Collor (1990-1992), eleito pelo voto popular, ocorreu uma reviravolta nos rumos da economia. Este governo implementou medidas políticas que, sem decretar uma moratória, amorteceu, no curto prazo, os problemas da hiperinflação, da rolagem da dívida e do déficit público acumulados nas últimas duas décadas. Ao decretar o congelamento de 70% dos ativos financeiros (confisco monetário) do setor privado por 18 meses, o governo federal protelou a grave crise econômica que atingia o país (PEREIRA, 1994).

Além de bloquear os ativos financeiros, o governo instituiu um sistema de controle de preços, cujos aumentos dependeriam da aprovação antecipada do governo federal, como também criou uma nova moeda nacional (Cruzeiro) através do corte de três zeros da antiga moeda (Cruzado novo). O governo Collor tentou implantar uma série de medidas destinadas a eliminar o déficit do setor público, instituindo taxas, comprimindo despesas, reduzindo salários, demitindo e/ou pondo em disponibilidades funcionários públicos e privatizando empresas estatais.

Os resultados das medidas implementadas pelo governo Collor no primeiro ano foram: redução brusca e imediata da quantidade de moeda no sistema; declínio das taxas de juros de 82% em fevereiro de 1990 para 4% em abril do mesmo ano; redução da dívida federal em poder do público de aproximadamente Cr\$ 1,3 bilhão entre fevereiro e março de 1990; crescimento das receitas do governo federal e declínio da taxa de inflação para patamar de 10% ao mês.

As políticas monetárias ortodoxas adotadas pelo Plano Collor provocaram, além da queda da inflação, uma intensa recessão, que promoveu um declínio de -5,3 pontos na variação anual do crescimento do PIB brasileiro. O Plano econômico adotado pelo então presidente Collor, atingiu principalmente o setor industrial brasileiro, não deixando de fora, no entanto, os demais setores. Esta recessão econômica brasileira, provocou graves danos na economia nordestina, pois declinou o PIB nordestino em -19,6 pontos. Este declínio foi favorecido não apenas pela recessão na economia, como também pela ocorrência de uma forte seca verde, que prejudicou muito o setor agropecuário nordestino, que declinou -76,7 % (LEITE, 1994).

Com o impeachment do Presidente Fernando Collor, e com as novas políticas implementadas pelo novo governo (Itamar Franco), visando atenuar a grave recessão, buscou-se redirecionar a economia brasileira, procurando manter a inflação baixa com crescimento econômico. Dentro deste contexto, de mudança e de redirecionamento econômico nacional, surgiu o Plano Real, que, nos anos seguintes, conduziu toda política econômica brasileira, embora a condução se resuma a: manutenção dos elevados juros da dívida; sobrevalorização cambial; privatização intensa; redução dos gastos públicos e continuidade da política de abertura comercial via redução das barreiras alfandegárias.

É nesse contexto nada promissor para a sociedade brasileira, em especial os trabalhadores, que ocorre a acentuação do processo de reestruturação produtiva. As Multinationais e as grandes empresas nacionais já promoviam gradualmente essa reestruturação, antecipando-se a abertura promovida pelo governo Collor, enquanto as médias e pequenas empresas foram forçadas a se reestruturarem ou a saírem do mercado pela continuidade sistemática da abertura, da privatização e das mudanças no

mercado interno. A intensa competitividade internacional e nacional pressionava por mudanças tecnológicas e organizacionais.

Nos anos 1990, a reforma do Estado, imbuída do ideário neoliberal com a incoseqüente abertura comercial e privatização das estatais, provocou a saída do Estado (União) das intervenções diretas. A União deixou de implementar políticas que privilegiavam diretamente o espaço urbano-industrial e passou a administrar a crise e os juros, principalmente a partir do plano Real – 1994. A década de 1990 pode ser caracterizada como a década na qual inexistiu uma política industrial, no estrito significado da palavra. Também não existiram políticas de renda, de emprego, sociais etc. Durante a década, todos os esforços federais voltaram-se para o controle inflacionário e para a captação de recursos externos com o objetivo de garantir a estabilidade e a credibilidade na economia brasileira. Para alcançar esse objetivo, a privatização e a política de juros altos foram os instrumentos mais eficazes.

O declínio do investimento na infra-estrutura e a extinção das políticas de desenvolvimento regional, aliados a um processo de descentralização política e econômica entre poderes, promoveram uma acentuação da concorrência por investimentos privados entre os entes federativos, tanto entre os estados como entre os municípios. O acirramento da concorrência transformou o território nacional em uma arena na qual os estados e municípios se digladiaram, utilizando-se das armas dos incentivos fiscais, na busca da vitória, que se constituiria na atração por capitais-empresas dispostas a se realocizarem. Neste contexto, a União assumiu uma posição de árbitro entre os estados, mas apenas quando os conflitos geravam problemas e grandes perdas para alguns dos competidores.

### **3. A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS - O EXEMPLO DO NORDESTE**

As políticas estaduais de desenvolvimento industrial ficaram resumidas à guerra fiscal entre as unidades da Federação, guerra fiscal, travada mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros, normalmente relacionados ao ICMS. As renúncias fiscais, vistas como “investimentos” por parte dos concedentes, deterioraram as condições financeiras, já fragilizadas pelo endividamento, dos estados e municípios.

Essa guerra fiscal consiste em uma situação de conflito na federação, na qual os únicos a ganharem são os empresários e relativamente os estados mas estruturados financeiramente (VARSANO, 1997). Historicamente, a concessão de incentivos fiscais-financeiros atraiu para alguns estados empreendimentos produtivos, e se constituíram no principal fator de atratividade (OLIVEIRA, 1990). No entanto, esse fator de atratividade não demonstrou, em muitos casos, poder de sustentação na localidade dos empreendimentos, quando o incentivo fiscal-financeiro se extinguiu.

A reestruturação produtiva, que através da renovação tecnológica garantiu a determinados segmentos uma elevada flexibilidade nas condições de produção e gestão organizacional, também elevou a possibilidade de mobilidade desse empreendimento, favorecendo, assim, ao término do incentivo, o deslocamento da empresa para outra localidade que concedesse novos incentivos.

Na busca por investimentos privados, na década de 1990, os estados utilizaram, segundo Brito e Bonelli (1997), seis benefícios fiscais relacionados ao ICMS:

- a) isenção do ICMS para novas empresas sem produto similar no estado e durante determinado período;
- b) isenção ou redução do ICMS para as micros e pequenas empresas;
- c) redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos);
- d) prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS;
- e) utilização dos mecanismos de diferimento (recolhimento postergado do ICMS); e,
- f) utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS).

Esses mecanismos, somente com raras exceções, não foram utilizados pelos estados no Brasil. Alguns estados, como a Bahia e a Paraíba, utilizaram quase todos simultaneamente. Outros tipos de benefícios não relacionados ao ICMS também foram utilizados destacando-se os estímulos para infra-estrutura (venda de lotes e galpões, locação de máquinas e equipamentos, doação de áreas etc.), as concessões financeiras (aquisição de ativos fixos, composição acionária etc.) e os demais incentivos como: simplificação do processo de registro de empresas, assistência técnica na elaboração de projetos, programas de formação e capacitação etc.

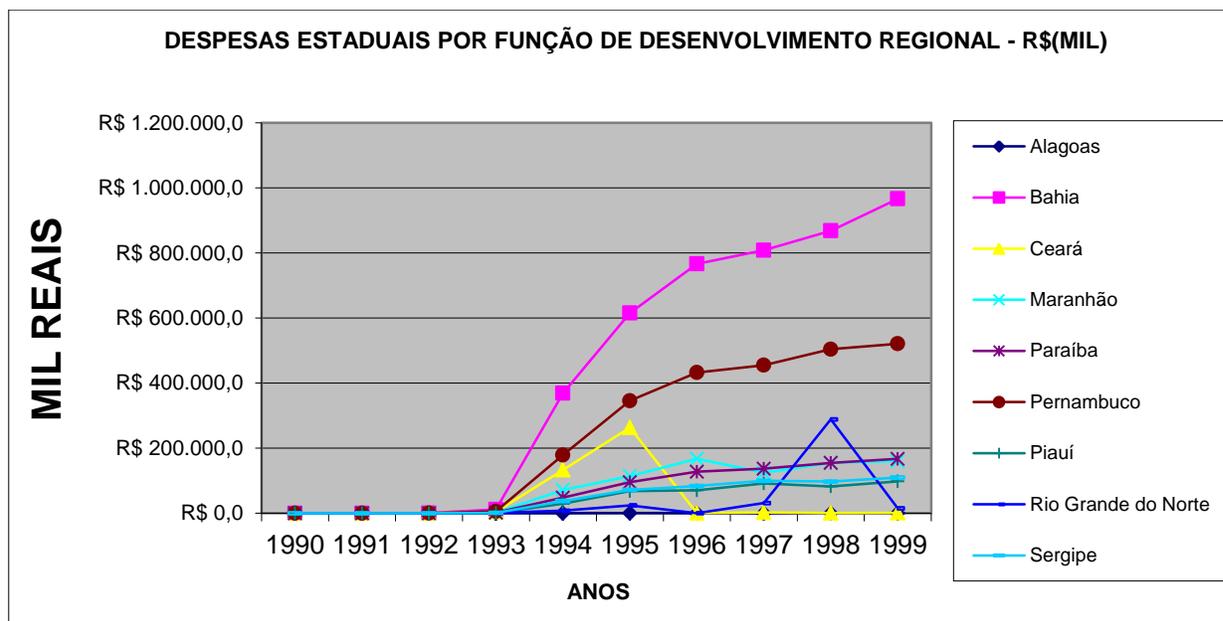
Nesse contexto de conflito federativo, alguns estados deram ênfase às questões tecnológicas na concessão dos incentivos, destacando-se a Bahia, Goiás, Minas Gerais, o Paraná, o Rio de Janeiro e São Paulo. Notadamente, nesse grupo, encontram-se os estados de maiores economias da federação. Há uma concordância entre os diversos estudiosos da questão. Todos são unânimes na concepção de que os benefícios fiscais e creditícios se anulam, e deixam de contribuir como fatores de decisão locacional por se tratarem dos mesmos instrumentos de incentivo (VARSANO, 1997; BRITO e BONELLI, 1997).

No Nordeste, todos os estados, uns mais do que outros, participaram da guerra fiscal. Os estados do Ceará, de Pernambuco e da Bahia se destacaram pelo esforço agressivo em atrair novos investimentos através dos incentivos fiscais e financeiros. No entanto, esse esforço agressivo não logrou, relativamente, efeito e incremento significativo no valor da transformação industrial desses estados (ver tabela 2), a exceção da Bahia.. Na década de 1990, os estados que mais ampliaram relativamente o valor da transformação industrial foram: Alagoas (87.7%), Maranhão (78.9%), Paraíba (57.2%) e Bahia (54.5%). Evidentemente, deve-se olhar com cuidado esses números, pois o incremento absoluto ocorrido na transformação industrial da Bahia (54.5%) é superior ao somatório do valor da transformação industrial dos estados de Alagoas, do Maranhão e da Paraíba.

Os resultados obtidos são frutos tanto do crescimento natural, como do crescimento incentivado da indústria no Nordeste. Quando se observa as despesas com a rubrica desenvolvimento regional (ver gráfico 3), constata-se que os estados que

mais investiram no desenvolvimento regional foram a Bahia e Pernambuco. Esse investimento trouxe, porém, mais benefícios ao primeiro Estado do que ao segundo.

Gráfico 3 - Despesas estaduais por função de Desenvolvimento Regional - R\$(MIL)



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do IPEADATA

A intervenção do Estado, via competição fiscal, no espaço urbano industrial se constitui como reflexo de um novo contexto socioeconômico e político, no qual o capital em seu processo de acumulação apresenta características de elevada flexibilidade, e o Estado se apresenta em uma crise fiscal profunda. No Brasil um paradoxo se reflete no fato do Estado encontrar-se em crise fiscal profunda, com todos os entes federativos apresentando elevada dívida pública, ao mesmo tempo, que concederam incentivos fiscais. Esse fato somente se justifica pela crença dos executivos do setor público de que a renúncia fiscal traria benefícios superiores às perdas. No curto prazo, até é possível a existência de ganhos (emprego e renda para população), mas no médio e longo prazo, a possibilidade de mobilidade desses empreendimentos anula os ganhos de curto prazo.

Diversas cidades ganhadoras, espaços urbanos em que os empreendimentos se localizam, perderam empreendimentos que se realocalizaram com o intuito de manter os incentivos fiscais. Normalmente essas realocalizações ocorrem quando os incentivos fiscais estão perto de seu prazo de extinção, ou pouco tempo após o fim dos mesmos. Um exemplo clássico ocorreu em Campina Grande, na Paraíba, quando a Walling Nordeste e a Azaléia deixaram o município em busca de outras localidades que concedessem incentivos fiscais que as mesmas deixavam de obter na cidade, devido o fim do prazo previsto para a concessão de tais incentivos (PEREIRA, 1997).

#### 4. A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA GUERRA FISCAL

As políticas municipais de desenvolvimento industrial acompanharam as estaduais, acentuando a guerra fiscal entre as cidades e as unidades da Federação, utilizando-se do pequeno poder fiscal que lhes cabia. As renúncias fiscais, vistas como “investimentos” por parte dos concedentes, deterioraram as condições financeiras, já fragilizadas pelo endividamento, dos estados e municípios. Alguns municípios, principalmente os próximos as grandes regiões metropolitanas ganharam postos de trabalhos, reflexo dos investimentos realizados pelo capital que se realocou.

O trabalho de Pereira, Silva e Apolinário (2007) sobre a indústria calçadista mostrou que as grandes empresas do segmento que se realocaram para o Nordeste se instalaram em cidades pequenas ou de médio porte próximas das capitais, geralmente nas regiões metropolitanas nordestinas.

Os municípios de todas as regiões brasileiras participaram da guerra fiscal, acentuando os incentivos e a guerra já vivenciada pelos estados. Na Tabela 3 é possível ver a distribuição, por regiões, do percentual de municípios que contribuíram com a guerra fiscal através da criação de incentivos para a atração de novas empresas. A região Sul foi a que apresentou a maior proporção de municípios com incentivos, 78,7%. O Nordeste, no entanto, apresentou apenas 39,7% dos municípios com tal política de incentivos. A região Sudeste apresentava um percentual pouco superior a 57% devido em grande parte a participação de Minas Gerais que apresentou aproximadamente 46% dos municípios com incentivos, puxando a participação da região para baixo, pois é o estado com o maior número de municípios no Brasil (853).

Minas Gerais é um caso interessante por existir uma polaridade sócio-econômica, na qual o norte do estado em muito se aproxima das características do nordeste brasileiro (semi-árido) e o sul aproximar-se das características do Sudeste. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram um percentual de municípios com incentivos elevados, 54,1% e 61,3% respectivamente, o primeiro com valores abaixo da média nacional e o último acima.

Tabela .3  
Existência de Incentivos para atração de novas empresas nos municípios

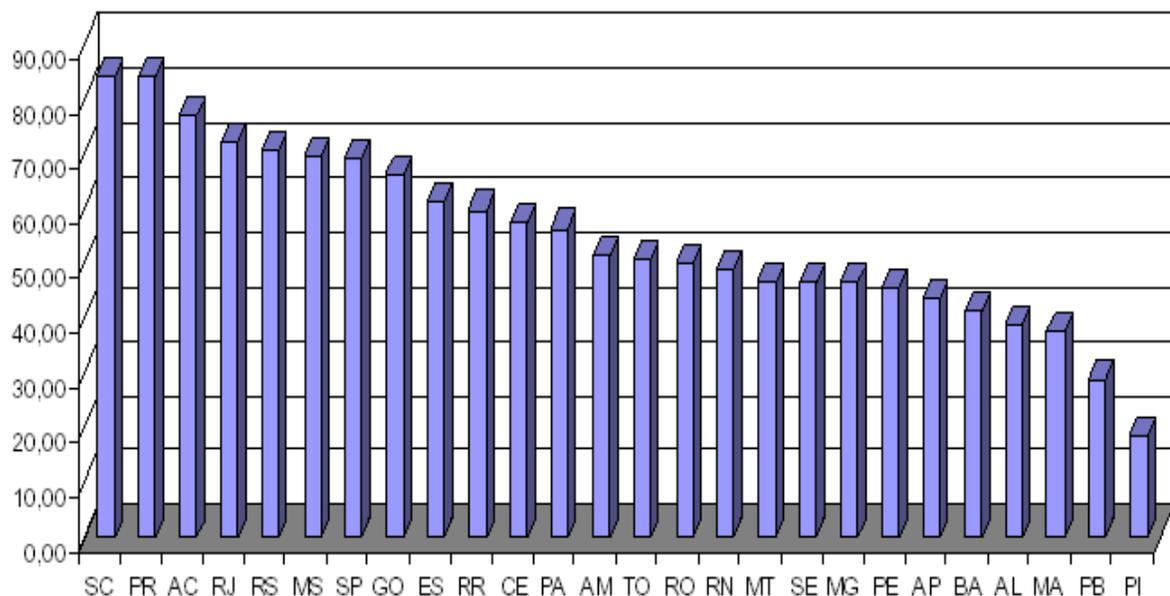
Regiões	Existe	Não-existe
Norte	54,1	45,9
Nordeste	39,7	60,3
Sudeste	57,6	42,4
Sul	78,7	21,3
Centro-Oeste	61,3	38,7
Total	56,4	43,7

Fonte: SIMÕES, 2003

No gráfico 4 é possível observar as disparidades proporcionais existentes entre os estados brasileiros, no que consiste a participação dos municípios na guerra fiscal. Esse gráfico põe por terra todo o discurso que o Nordeste tem apresentado substanciais incentivos promovendo a realocação das empresas do Sul e Sudeste. Como pode ser ver no gráfico, os estados com o maior número relativo de municípios integrando a guerra fiscal via concessão de incentivos fiscais e para-fiscais são do Sul e Sudeste, a exceção do estado do Acre. Dos cinco primeiros Estados com maior

participação, quatro são do Sul e Sudeste, enquanto dos dez com menor participação, sete são do Nordeste.

Gráfico 4 – Brasil - Percentual dos municípios por Estado com Incentivos a implantação de novas empresas – 2003.



Fonte: SIMÕES, 2003

A diversidade desses incentivos é significativa. No caso dos municípios nordestinos encontramos como principais incentivos a doação de terras seguida da isenção do ISS e do IPTU. Evidentemente como foi visto na tabela 3 a região sul apresentou proporcionalmente a existência de incentivos a implantação de novas empresas. No entanto, os percentuais dos incentivos vinculados ao fornecimento de infra-estrutura e doação de terra são os mais elevados enquanto os percentuais dos incentivos fiscais e financeiros ficam um pouco abaixo dos concedidos pelos municípios nordestinos.

Tabela 4 – Incentivos concedidos a implantação de nova empresas por parte do município no Nordeste.

<b>Incentivos</b>	<b>Nordeste</b>	<b>(%)</b>
IPTU	402	56,9
ISS	409	57,5
Doação de Terras	451	63,4
Infra-estrutura	370	52,00
Distrito Industrial	139	19,6
Outros	242	34,00

Fonte: SIMÕES, 2003

## 5. À GUIA DE CONCLUSÃO

Algumas lições são fundamentais para esse capítulo. Inicialmente no que se refere a reestruturação produtiva do capital, que é entendida como uma fase do processo de acumulação ampliada do capital, que no período atual, se relaciona com a acumulação flexível, reflexo do desenvolvimento da sociedade e da ciências *latu sensu*, que introduz, nos diversos espaços produtivos, os novos métodos, tecnologias, técnicas e cultura do produzir, fundado nos alicerces da flexibilidade, gerando impactos multidimensionais que serão absorvidos pela totalidade social.

Essa reestruturação produtiva do capital não foi a primeira, embora tenha sido a mais intensa, nem será a última. A intensidade dos rebatimentos dessa reestruturação produtiva se deve em grande parte ao processo de compressão espaço-tempo já discutido por Harvey (1998). Nos países desenvolvidos, os trabalhadores contavam com uma “vantagem”, a existência de um estado de bem estar social e de um movimento sindical organizado e combativo que atenuou a dramaticidade dos impactos da reestruturação. No entanto, os países em desenvolvimento não contaram com essa “vantagem”. Os impactos foram maiores e mais agressivos, embora que tardio, como pode ser visto pela recessão econômica do início dos anos 1990, reflexo da política de abertura comercial do governo Collor, que tinha o intuito de promover um choque de competitividade no Brasil. No Brasil, somente na segunda metade dos anos 1980 é que ocorrem impulsos significativos para a reestruturação produtiva no Brasil. Na década seguinte é que ocorre a acentuação do processo de reestruturação apresentando concretamente suas conseqüências.

No Brasil a reestruturação produtiva apresentou características *sui generis*. Dentre essas características, vale a pena citar o corte abrupto de custos, principalmente nos recursos humanos, implicando em nas elevadas taxas de desemprego e subempregos vivenciadas no país na década de 1990. Nessa década a reengenharia (*downsizing*) implementou diversos modelos de gestão e produção, cuja característica principal era a flexibilidade, principalmente da mão de obra. Uma outra característica importante na reestruturação ocorrida se constituiu na heterogeneidade tecnológica. Uma terceira característica diz respeito à descentralização produtiva como face da reestruturação produtiva.

A descentralização produtiva no Brasil se caracterizou por ser mais uma realocação industrial do que uma descentralização de capitais. Isso se deve ao fato que a descentralização do principal centro produtor brasileiro, ter ocorrido em grande parte dentro do próprio território, ou seja, as indústrias realocaram algumas plantas para cidades do interior próximas a capital ou a região metropolitana de São Paulo. O Nordeste pouco ganhou com esse processo de realocação industrial, e o ganho foi concentrado nos principais estados da região, além de se vincular muito mais a setores tradicionais e intensivos em trabalho. Mas isso tem sido uma constatação não apenas no Brasil, afinal Leborgne e Lipietz (1994) já avisavam que nem todas as regiões ganham em países que ganham, e algumas regiões ganham enquanto o país perde. Nesse contexto, os referidos autores já afirmam que as regiões que tendem a ganhar são regiões urbanas, no caso do Nordeste, foram as cidades que estavam próximas as regiões metropolitanas.

É necessário lembrar que os ganhos são essencialmente em empregos, empresas e produção. Outros ganhos existem, mas são limitados pelas perdas impostas ao município e ao Estado e ao País. As perdas se relacionam as externalidades negativas, as deseconomias de aglomeração, como, por exemplo, à poluição, à renúncia fiscal, ao aumento dos preços, as pressões sobre a infra-estrutura etc. Em geral, o Nordeste beneficiou-se muito mais com a desconcentração industrial, ocorrida nos anos 1970 e 1985, do que a desconcentração recente.

Os processos de desconcentração industrial no Brasil sempre tiveram o incentivo do Estado, através das políticas econômicas e de projetos e programas implementados por instituições criadas pela União. No Nordeste esse papel foi da SUDENE, que a partir dos anos 1970 sofreu com uma restrição significativa dos recursos e do seu papel político. Essa restrição imposta a SUDENE foi parcialmente suprida por uma ação estatal por parte de programas e projetos do governo Nacional. No entanto, durante a década perdida o Estado reduziu sua atuação pró-indústria e logo após se retirou das intervenções diretas, promovendo uma intensa privatização e reduzindo o investimento infra-estrutural a níveis de manutenção, ou deixou deteriorar-se tal estrutura. No entanto, a saída da União provocou uma guerra fiscal entre os estados, com o intuito de gerar fatores atrativos ao capital que se reestruturava e que buscava novos espaços via realocação de plantas e novos investimentos.

Embora alguns autores acreditem que a busca por aproveitamento de potencialidades regionais para o desenvolvimento da indústria de base local se fundamente como critério para os determinantes das novas localizações, cremos que os incentivos fiscais e financeiros ainda se constituíram no principal atrativo para as empresas que se realocalizaram. Não é a toa que a maior parte dos estados e municípios brasileiros ampliaram a oferta de incentivos fiscais e para-fiscais para a implantação e/ou ampliação de empreendimentos industriais. E como foi demonstrado, os impostos (ICMS, IPTU e ISS) se constituíram na principal moeda de troca do Estado para com o capital, dos governos para com os empresários.

Os dados apresentados comprovam que o Nordeste participou da guerra fiscal, mas que as demais regiões também participaram, levadas pelas pressões de um capital que se reestruturava e que procurava novos espaços produtivos no qual a taxa de lucro mantivesse nos níveis de concorrência global, devido principalmente a abertura

comercial dos anos 1990. No entanto, outras regiões, em particular, o Sul e Sudeste participaram mais ativamente, mesmo que a proporção de incentivos para-fiscais fosse superior aos fiscais, quando comparado com o Nordeste. O fato, é que os ganhos do Nordeste não foram tão significativos para a totalidade da região, quanto o foram para determinadas unidades da federação.

## BIBLIOGRAFIA

BECATTINI, Giacomo. *El distrito Marshalliano: una noción socioeconómica*. In: BENKO, George e LIPIETZ, Alain. *Lãs Regiones que Ganan*, València: Alfons el Magnànim, 1994

BENKO, George e LIPIETZ, Alain. *Lãs Regiones que Ganan*, València: Alfons el Magnànim, 1994

BRITO, Adriana Fernandes; BONELLI, Regis. Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. In. *Planejamento e Políticas Públicas*. V. 01, n. 01, Brasília, jun. de 1997

DINIZ, Clélio C. Impactos Territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Observatório, UFRJ-FASE, Rio de Janeiro: Revan, 2000

FERREIRA, Maria de Fátima S. & LEMOS, Mauro B. Localização Industrial e Fatos Estilizados da Nova Reconfiguração Espacial no Nordeste. IN: *Revista Econômica do Nordeste*. Vol.31, N. Especial, Fortaleza, nov. de 2000.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Nacional, 1977.

HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1998.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura 1981

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. *Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos*. In: BENKO,

George e LIPIETZ, Alain. *Lãs Regiones que Ganan*, València: Alfons el Magnànim, 1994.

LEITE, José Alfredo A. - *Macroeconomia* - São Paulo: Atlas, 1994

MOUTINHO, Lúcia M. G.; PORSSE, Alexandre A. Mudança estrutural na Relação entre Emprego e Produção no Setor Automobilístico. IN. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. Especial, dez. 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 27, p. 67-92, jul.1990.

PEREIRA, William E. N., *Intervenção do Setor Público no Nordeste*. Monografia de graduação em Economia - Universidade Federal da Paraíba - Campus II , atual UFCG - 1994.

\_\_\_\_\_, Wallig e Azaléia, qual será a próxima? *Jornal da Paraíba*, caderno de economia, pág. 02. 14 de junho de 1997.

\_\_\_\_\_. Evolução Do Emprego Formal Nas Metrôpoles Nordestinas (1996/2003). *Cadernos de Economia*. Revista do Curso de Economia da Fundação Francisco Mascarenhas. Patos, PB, 2004

PEREIRA, William E. N.; SILVA, Marconi Gomes; APOLINÁRIO, Valdênia. A Distribuição Espacial da Indústria Calçadista no Nordeste (1985/2005). In.MACAMBIRA, Júnior; SANTOS, Sandra Maria dos (org.) *Brasil e Nordeste: ocupação, desemprego e desigualdade*. Fortaleza, IDT, BNB, 2007

SASSEN, Sasquia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: estúdio Nobel. 1994.

SIMÕES, André. *Descentralização Federativa e “Desenvolvimento” Fragmentado: uma análise dos incentivos a atração de atividades econômicas nos municípios das regiões Sul e Nordeste*. Recife. V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa – 5 a 7 de novembro de 2003

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In. *Planejamento e Políticas Públicas*. V. 01, n. 01, Brasília, jun. de 1997