

Título:

As políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco: existe algo mais que guerra fiscal?

Área de interesse:

Estado e Regulação

Autores:**Antônio Glauter Teófilo Rocha**

É Doutorando em Engenharia de Produção pelo Departamento de Engenharia Industrial da PUC-RJ; Mestre em Engenharia de Produção pela PUC-Rj e especializado pelo *Special Program for Urban and Regional Studies of Developing Areas (SPURS)* do *Department of Urban Studies and Planning* do *Massachusetts Institute of technology – MIT*. Atuou como coordenador de ambiente e diretor de pesquisa e desenvolvimento do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará – CED (2001-2002) e como coordenador da área de eletromecânica e professor/pesquisador do Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC) da Secretaria da Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará - SC&T (1996-2000).

Endereço:

Rua Visconde de Mauá, 633/1502, Meireles, Fortaleza-CE, CEP: 60125-160

Telefax: 85 264 8213

Celular: 85 9972 0662

E-mail: glauterr@terra.com.br

Jair do Amaral Filho

É Doutor em Economia pela Université de Paris XIII; Professor Titular de Desenvolvimento Econômico do DTE/FEAAC; Professor do Caen da Universidade Federal do Ceará-UFC e Membro da Redesist.

Endereço:

Rua Ildefonso Albano, 1140/801, Meireles, Fortaleza-CE, CEP: 60.000-000

Telefax: 85 226 1735

Celular: 85 9981 4206

E-mail: amarelo@fortalnet.com.br

Resumo:

No Brasil, o debate sobre as políticas industriais implementadas no nível subnacional – intensificado no final dos anos 90 – é normalmente abordado como a questão das ‘guerras fiscais’. Por um lado, uma corrente contrária ao uso de incentivos fiscais analisa estas políticas sob dimensões que enfatizam as ineficiências fiscais causadas pelas disputas entre os estados, que resultam em maximização das perdas tributárias para o país. Por outro lado, existem os que defendem seu uso como forma de acelerar o crescimento de regiões periféricas e diminuir desigualdades regionais. O debate atual sobre esse tema é intenso, polêmico e ainda pouco conclusivo. Acreditamos que o aumento da compreensão sobre este assunto depende, entre outras coisas, do alargamento e aprofundamento de estudos empíricos nos estados praticantes destas políticas. Nesse sentido, explorando comparativamente estudos de casos realizados na Bahia, Ceará e Pernambuco, perseguiremos como objetivo principal deste artigo apreender a dinâmica e evolução dessas políticas nas últimas décadas, ajudando a levar o debate para um nível mais concreto, baseado em evidências institucionais. Por fim, especularemos ainda se as políticas industriais desses estados abrange algo mais que guerra fiscal pura e simples.

Abstract:

In Brazil, the debate on the industrial policies implemented in the subnational level - intensified in the end of the nineties - is usually approached as the subject of the 'fiscal wars'. On the one hand, scholars contrary to the use of fiscal incentives analyzes these policies under dimensions that emphasize the fiscal inefficiencies caused by the disputes among the states, that result in maximization of the tributary losses to the country. On the other hand, others defend its use as a form of accelerating the growth of developing areas and to decrease regional inequalities. The current debate on that theme is intense, polemic and still not very conclusive. We believed that the increase of the understanding on this subject depends, among other things, of the enlargement of empiric studies in the states that use these policies. In that sense, exploring comparatively case studies done in Bahia, Ceará and Pernambuco, we will pursue as main objective of this article to apprehend the dynamics and evolution of those policies in the last decades, helping to take the debate to a more concrete level, based on institutional evidences. Finally, we will still speculate if the industrial policies of those states embrace something more than pure and simple fiscal war.

As políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco: existe algo mais que guerra fiscal?

1. Introdução

Marcada por uma aceleração do processo de globalização, pelo aumento da mobilidade de capitais e, também, pelo acirramento da concorrência entre os territórios, a década de 90 apresentou um cenário turbulento para os responsáveis pelas estratégias de desenvolvimento de países e regiões. Nos países em desenvolvimento, agravada pelas pressões ‘liberalizantes’ de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, e pela crise fiscal, causada por endividamento, falta de controle dos gastos públicos e ineficiência do setor público, a situação foi ainda mais complexa.

Nessa década, os governos centrais da maioria dos países em desenvolvimento abandonaram o uso sistemático de políticas industriais, que foi característica marcante de suas estratégias de desenvolvimento nas décadas anteriores. No Brasil, de acordo com Cassiolato & Brito (2001), nas últimas duas décadas não se contou com uma política industrial de longo prazo, com exceção de uma tentativa frustrada na segunda metade dos anos 80. Segundo os autores essa situação se agrava a partir de meados da década de 90, pois, depois do Plano Real, a própria concepção sobre o papel e as funções das políticas de longo prazo é alterada. A partir desse momento as políticas macroeconômicas de curto prazo (a política de estabilização, desregulamentação e privatização) passaram a figurar como condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento econômico e social, relegando a política industrial no federal a poucos programas de alcance e eficácia reduzidos.

Contraditoriamente, nesse mesmo período, a política industrial aparece com intensidade em nível subnacional. Governos estaduais e municipais implementam políticas pró-ativas de atração de indústrias¹, interferem em suas trajetórias de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reacendem a disputa dos territórios por investimentos. Essas disputas se acirraram na década passada e começaram a ganhar destaque na mídia e na agenda acadêmica, política e econômica do país. O debate sobre essas políticas foi intensificado em meados dos anos 90 com a emergência das disputas pelos investimentos da indústria automobilística no âmbito do Novo Regime Automotivo brasileiro, editado em 1995, garantindo uma série de vantagens para as indústrias do setor automobilístico que viessem a se instalar no País naquele momento².

Todavia, a competição entre ‘territórios’ – estados ou municípios – na atração de investimentos externos não é característica exclusiva do período atual nem é específica de países desenvolvidos ou em desenvolvimento³. No Brasil, a utilização de isenções, reduções e diferimentos tributários pelos estados subnacionais como forma de atrair investimentos e alavancar a industrialização remonta no mínimo da década de 60, quando diversos estados brasileiros já possuíam programas estaduais de desenvolvimento, a exemplo de Minas Gerais,

¹ Os instrumentos principais dessas políticas são, geralmente, a concessão de incentivos fiscais/financeiros, de infra-estrutura e de treinamento de mão-de-obra, aproveitando também da vantagem de uma mão-de-obra mais barata nesses territórios.

² De fato, já no início da década muitos estados brasileiros já haviam iniciado o uso agressivo de políticas de atração de investimentos via incentivos fiscais. Por exemplo, Ceará e Bahia nesse período já atraíam diversas indústrias de setores intensivos em mão-de-obra do Sul e Sudeste do País (e.g. calçados, têxtil/confecções etc). Contudo, o tema da “guerra fiscal” só explode na mídia e no meio acadêmico e político na década de 90 com o advento da disputa pelos vultuosos investimentos da indústria automobilística, que, ademais, foram bastante concentrados no tempo, aumentando ainda mais sua notoriedade.

³ Nos Estados Unidos, por exemplo, a experiência com esse tipo de competição – conhecida como “*economic wars*” – remonta às primeiras décadas do século XX, em que estados do Sul – menos desenvolvido – começaram a por em prática agressivas políticas de atração de indústrias, baseadas principalmente em incentivos fiscais e na vantagem comparativa de uma mão-de-obra mais barata e menos ‘organizada’ (Cobb, 1982; Wright, 1986; Tendler, 2000).

Paraná e Rio Grande do Sul. Contudo, essas políticas tiveram presença tímida no cenário nacional nos anos 70 e 80, devido à atuação do CONFAZ (Conselho de Política Fazendária)⁴ e, também, pelo baixo grau de globalização e abertura da economia brasileira. Entretanto, na década de 90, principalmente a partir de 1993/94, elas reaparecem de forma intensa, causando grande polêmica no País.

Existe extensa literatura⁵ que estuda as políticas industriais implementadas nas economias tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento. Contudo, ela é pouco conclusiva, porque ainda faltam evidências institucionais e empíricas. Neste sentido, o presente trabalho procura trazer uma contribuição para o debate oferecendo algumas evidências institucionais para os três estados referidos. O trabalho está dividido da maneira que segue: na segunda seção serão apresentadas, de maneira resumida, as vertentes do debate sobre a chamada “guerra fiscal”; na terceira seção, serão discutidas a necessidade e a possibilidade dos estados subnacionais aliar incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos; na quarta seção serão analisadas as evidências institucionais de três estados do Nordeste, Ceará, Bahia e Pernambuco e na quarta e última seção será apresentada a conclusão, avaliando as políticas industriais dos três estados estudados sob uma perspectiva de desenvolvimento endógeno.

2. O polêmico e polarizado debate das ‘guerras fiscais’

Conforme exposto na seção anterior, os governos subnacionais brasileiros vêm utilizando programas estaduais de desenvolvimento baseados na atração de investimentos externos via incentivos fiscais e outros incentivos a pelo menos meio século. Essas interferências nas decisões de alocação dos investimentos privados no País tem sido motivo de disputas e conflitos entre os entes federativos do País. Essas disputas têm sido comumente denominadas de ‘guerras fiscais’. No entanto, observando, por exemplo, a evolução recente das políticas estaduais da Bahia, do Ceará, e de Pernambuco constatamos que elas começam a transcender o objetivo único de influir na decisão locacional dos investidores. Por força das circunstâncias, esses governos passaram a utilizar, também, suas políticas de incentivos para tentar recuperar a competitividade de setores e empresas locais consideradas importantes ou estratégicas para estes estados⁶.

Portanto, atualmente o conceito de ‘guerra fiscal’ deve ir além da simples concepção de uma disputa travada entre governos estaduais com o intuito de atrair investimentos para seus territórios. Acredita-se que nas condições atuais a definição de Alves (2001) possa refletir bem essa perspectiva. Segundo a autora é necessário “*um conceito mais amplo de guerra fiscal, relacionando-a não ao grau de acirramento das políticas estaduais de incentivos, nem apenas a uma forma de intervenção na decisão alocativa, mas sim a todo tipo*

⁴ O CONFAZ foi criado em 1975. Sua principal atribuição é “promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal” (Art. 1º). Ele é formado por representantes de cada estado e do Distrito Federal, através de seus secretários de fazenda ou eventuais substitutos e por um representante do governo federal, através do Ministro da Fazenda ou de um substituto por ele indicado (Art. 2º), sendo que as decisões do conselho quanto à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser todas aceitas por unanimidade (Art. 30º). Além disso, a partir da Lei Complementar n.º 24/75, os estados não podem mais, em princípio, utilizar o ICMS como instrumento de fomento à industrialização, sem a aprovação prévia do CONFAZ.

⁵ E.g.: Cobb, 1982; Wright, 1986; Luger, 1987; Varsano, 1997; Cavalcanti & Prado, 1998; Rodríguez-Pose & Arbix, 2001; Baer & Miles, 1999; Tendler, 2000; Montero, 1999 e 2001; Lowe, 2000; Cassiolato & Brito, 2001; Santos et al, 2001; Alves, 2001; Rocha & Melo, 2002; Arbix, 2002; Dulce, 2002 e Amaral Filho, 2003.

⁶ Muitas vezes afetadas pelo próprio desequilíbrio dos preços relativos gerado pelas políticas de incentivos fiscais dos estados concorrentes. O “mecanismo de manutenção do poder competitivo” da Indústria Local implementado pelo Governo de Pernambuco, a partir da segunda metade dos anos 90, é um exemplo explícito e emblemático dessa tendência. Por meio dele o governo concede incentivos fiscais para empresas locais que concorrem diretamente com empresas incentivadas locais e de outros estados.

de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento” (p.30). Contudo, independente do conceito que se use, o debate sobre as ‘guerras fiscais’ no Brasil é controverso e polarizado.

Por um lado, uma corrente contrária ao uso de incentivos fiscais por governos subnacionais, como forma de atrair investimentos para seus territórios, analisa essas políticas sob dimensões que enfatizam os chamados efeitos perversos das guerras fiscais (ver Varsano, 1997; Cavalcanti & Prado, 1998; Domínguez-Pose & Arbix, 2001; Alves 2001; Arbix, 2002 e outros). Os autores dessa corrente normalmente abordam a questão ressaltando as ineficiências fiscais causadas pelas disputas entre os estados que, segundo eles, resultam em maximização das perdas tributárias para o país. Na realidade, a maioria desses analistas mostra-se extremamente pessimista em relação a possíveis efeitos positivos sustentáveis das políticas de atração de investimentos implementadas por estados subnacionais, tanto para eles como para o país. Cavalcanti & Prado (1998), de certa forma sintetizando o pensamento dessa corrente, consideram essas políticas “a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada” (p. 42).

Segundo estes autores, no longo prazo, seria ingenuidade imaginar que os estados poderiam obter ganhos reais sustentáveis com essas políticas, pois, com o acirramento e aprofundamento da ‘guerra fiscal’, os benefícios fiscais se generalizariam entre a maioria dos estados do país, as renúncias fiscais cresceriam tremendamente, os estados entrariam em crise financeira devido aos gastos com essas políticas e perderiam a capacidade de prover serviços e infra-estrutura mínimos necessários para atrair e manter as indústrias e, assim, as políticas de incentivos perderiam seu efeito de atração de investimentos. Portanto, para esses analistas, os resultados dessas políticas no médio e longo seriam, previsivelmente, catastróficos.

Argumentando que a tributação só é justificada na medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade seja maior que seu custo de oportunidade⁷, Varsano (1997) assume uma posição intermediária no debate. O autor alega que a concessão de incentivos se justificaria no caso de oportunidade de uso privado dos recursos: (a) que não seria aproveitada 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 e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

Segundo Varsano (1997), consideradas essas condições, do ponto de vista nacional, são raros os casos em que as guerras fiscais resultem em ganho líquido para o país, mas que, na ótica dos governos estaduais, os estados quase sempre obtêm ganhos econômicos com essas práticas, pelo menos temporariamente. Assim, para ele, a convivência de um forte impacto negativo para o país com os inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia dos estados que utilizam políticas de incentivos é a questão central envolvida na ‘guerra fiscal’.

Entretanto, conforme Cavalcanti & Prado (1998), para que as condições sejam satisfeitas, seria necessário que os governos dos estados colocassem em prática análises detalhadas dos impactos gerados por cada empreendimento a ser atraído, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos. Para esses autores, essas condições são irreais porque todas as suposições necessárias para garantir essa avaliação de custo-benefício são frágeis, devido a três fatores: (1) os governos estaduais não conhecem o perfil das preferências alocativas das empresas e isso, em geral, reduz as possibilidades de que

⁷ Custo este medido pelo benefício social do melhor uso privado, acrescido do custo criado pela tributação.

algum estado, por confiar em suas vantagens competitivas naturais, desista de uma participação agressiva no leilão de incentivos; (2) é irreal a suposição de que a decisão de abandonar a disputa seja tomada na medida em que a avaliação do custo-benefício estritamente econômica resulte desfavorável e (3) o caráter competitivo e a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem, conjugados com os dois elementos anteriores, leva necessariamente a uma dinâmica interativa em que o resultado final é a maximização do benefício pela sucessiva exclusão de estados participantes.

Já Arbix (2002), nessa mesma linha pessimista em relação ao uso dos incentivos estaduais, sugere que, devido à assimetria de informações entre os setores público e privado, as políticas de atração de investimentos dos estados subnacionais acabam se configurando em “políticas de desperdício”. O autor avaliando as disputas dos estados brasileiros pelos investimentos do setor automotivo da década de 90, defende que essas disputas (‘guerras fiscais’) representam de fato um grande desperdício de recursos públicos, tanto para os governos diretamente envolvidos, quanto para o país como um todo. Ele argumenta que isso acontece, principalmente, porque as grandes empresas (como as montadoras de automóveis) comandam as negociações com o setor público, pois as regras do jogo, as armas e o território das guerras fiscais só favorecem a elas. *“O setor público, fragilizado e despreparado, teve seu espaço reduzido, ao mesmo tempo em que o espaço privado foi sendo gradativamente ampliado”* (Arbix, 2002, p.110).

Assim, segundo Arbix: *“[...] não há evidências empíricas de que a participação na disputa interterritorial trará os benefícios apresentados nos documentos e nas justificativas dos governos envolvidos nesse processo. Pelo contrário, tendo em vista as novas características de produção e de tecnologia é pouco provável que essas empresas irão gerar o dinamismo econômico esperado. Certamente trarão benefícios às novas regiões, mas em condições incertas sobre a dimensão e o timing de seu retorno, além do impacto negativo no emprego em áreas de industrialização mais antiga. Ou seja, o mecanismo básico reproduzido pela guerra fiscal possibilita que os benefícios eventuais de algumas regiões sejam constituídos à custa de outras”*(p.124).

Segundo o autor, se as iniciativas estaduais fossem criteriosas, poderiam até interferir efetivamente na configuração de uma mancha industrial mais equilibrada e menos concentrada nacionalmente, contribuindo assim para a diminuição das disparidades socioeconômicas entre as regiões do País. Entretanto, o desperdício, a politização das decisões, a subserviência às grandes empresas, o despreparo técnico e a ausência de prestação de contas dos governos inviabilizam esses possíveis efeitos positivos. Ele ressalta que *“não é à toa que os mecanismos mais importantes ligados aos novos processos de industrialização, aqueles que poderiam gerar externalidades positivas, continuam imprecisos, ou mesmo ausentes das preocupações governamentais”* (Arbix, 2002, p.124). Portanto, Arbix defende que, como a competição territorial é orientada pela lógica individual de cada estado na busca de aumentar sua própria eficiência, suas conseqüências podem vir a neutralizar os eventuais efeitos positivos derivados do processo de integração econômica que as políticas de atração de investimentos dos estados pudessem gerar.

Por outro lado, existe a corrente dos que defendem o uso das políticas de atração de investimentos via incentivos fiscais como forma de acelerar o crescimento de ‘regiões periféricas’ e diminuir desigualdades regionais – por exemplo, Avena (1999); Menezes (2000); Rocha & Melo (2002) e Amaral Filho (2003). Esse último, por exemplo, argumenta que: *“a única maneira de acolher, sem restrição, os argumentos contrários à concessão de incentivos fiscais pelos estados, com o fim de atrair investimentos, é admitindo que essa prática se passa num mundo de concorrência perfeita. Neste mundo, onde o território é uma abstração, não só o número de concorrentes é grande mas todos os concorrentes dispõem das*

mesmas informações e são dotados de fatores homogêneos, de maneira que não há lugar para a manifestação de ações oligopolista e monopolista entre as localidades ou estados, na atração por investimentos” (Amaral Filho, 2003, p. 2).

Entretanto, segundo o autor, o mundo vivido pelas economias estaduais brasileiras está muito longe da concorrência perfeita. Independentemente da oferta de incentivos fiscais para os investimentos, a economia paulista (seguida a distância pelas economias carioca e mineira), em decorrência do modelo de desenvolvimento altamente concentrador historicamente adotado no País, exerce uma grande força de atração sobre os investimentos, caracterizando um poder quase monopolista em relação às outras economias da federação. Diante desse quadro, Amaral Filho (2003) questiona se não seria justa e válida a participação dos incentivos fiscais como um dos fatores coadjuvantes do processo histórico de desenvolvimento dos estados menos desenvolvidos. *“Não se pode dizer que uma política estadual de atração de investimentos, com base na concessão de incentivos fiscais, é boa ou ruim, somente pelo ângulo fiscal. Não se pode afirmar, a priori, que essa política é boa na suposição de que ela pode ampliar a base arrecadadora local ou é ruim porque supõe-se que ela vai subtrair receitas fiscais globais da federação” (Amaral Filho, 2003, p. 1).*

Para os defensores das políticas de atração de investimentos, os incentivos fiscais funcionam como um instrumento destinado à correção de falhas de mercado, voltados para atrair e reter investimentos em regiões originalmente pouco atrativas para o investimento privado. Os incentivos fiscais funcionariam, por exemplo, como um prêmio dado às empresas para compensar os maiores custos de transporte das ‘regiões periféricas’ em relação às ‘regiões centrais’, devido à maior distância dos mercados consumidor e fornecedor. Dulci (2002) lembra que, mesmo que inócuas na definição das decisões das grandes empresas se instalarem no Brasil, as políticas de incentivos fiscais dos estados brasileiros assumem um papel importante no deslocamento destes investimentos para fora da área economicamente central do País, pois trata de cobrir com vantagens financeiras o custo de alocação de uma empresa em outra parte que não aquela que ela escolheria por uma lógica de mercado.

Ademais, numa perspectiva complementar à posição dos defensores das políticas de incentivos dos estados brasileiros, Arretche (1999) argumenta que a expansão da guerra fiscal pode ser vista também como uma manifestação virtuosa do processo de ampliação da autonomia dos governos subnacionais brasileiros nas últimas décadas. Ela é apenas um efeito esperado das regras de operação da federação. Para a autora *“criar mecanismos para evitar a guerra fiscal suporia re(centralizar) a autoridade tributária, suprimindo (ou restringindo) a autoridade fiscal dos governos locais” (Arretche, 1999, p. 5).*

Concluindo, de acordo com o exposto, observa-se que o debate atual sobre a “guerra fiscal” dos estados brasileiros está longe de chegar a um consenso, seja no mundo acadêmico ou no meio político. Como foi visto, existe uma clara polarização de opiniões e de interesses sobre o assunto. Entretanto, acredita-se que a combinação de instrumentos genuinamente endógenos às políticas de incentivos fiscais dos estados pode ter efeitos extremamente positivos sobre as estratégias de desenvolvimento dos mesmos. Essa associação pode elevar suas políticas industriais a novos patamares de efetividade, podendo, inclusive, levar alguns setores produtivos a desenvolverem vantagens competitivas absolutas no médio e longo prazo. Assim, na seção seguinte, será defendida a importância de associar aos incentivos fiscais esses mecanismos endógenos.

3. Aliança entre incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos

Acredita-se que a rigor não é errado conceder incentivos fiscais para atrair empresas. Entretanto, não se deve apostar todas as fichas nesse tipo de instrumento, porque, além de ser um mecanismo artificial de promoção de vantagens comparativas são incentivos com funções parciais, servem principalmente para acelerar a ampliação do estoque de capital físico privado, provavelmente diminuindo a defasagem do estoque local em relação às demais localidades. Os incentivos atuam principalmente no ajuste e na redução dos custos relativos de fatores e dos custos de transporte, tendo pouco impacto sobre as fontes externas geradoras de eficiência das empresas, atribuídas às economias externas e aos rendimentos crescentes, frutos das aglomerações. Nesse caso, a estratégia de atração e retenção de investimentos deve procurar fazer uma aliança entre incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento, entendidos aqui como instrumentos que sejam capazes de fortalecer, transformar e dinamizar as estruturas e instituições territoriais, a fim de deslocar, em alguma medida, a região ou um setor para o campo das vantagens absolutas.

A definição de endógeno aqui não está restrita à função de produção da empresa, tampouco à agregação ou ao somatório de funções individuais de produção, ela se estende ao sistema de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais do local ou da região (Amaral Filho, 2001; Garofoli, 1992). Por essa ótica, uma política de incentivos pode também ser considerada de natureza endógena, desde que seja uma política consciente e deliberada; articulada pelos atores locais, sem a determinação da emulação e da imposição; e composta de uma estratégia produtiva e inovativa de longo prazo. O fato de procurar atrair investimento de fora não autoriza classificá-la como um elemento exógeno de desenvolvimento. Todavia, seria mais razoável não classificá-la como sendo da família dos elementos genuinamente endógenos, pois os incentivos estão muito associados aos custos e preços relativos, e pouco vinculados às estruturas e às raízes dos fatores de produção, até prova em contrário.

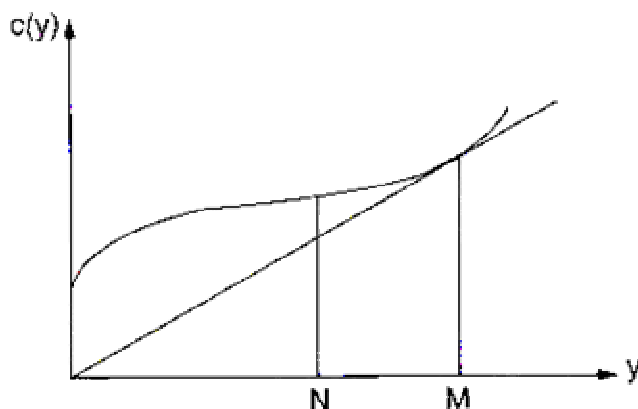
Apesar dessa ressalva, percebe-se que a política de incentivo e a política geradora de externalidades podem ser complementares, o que não significa ser uma lei econômica, pois a realidade é bem mais complexa do que uma simples indicação de fórmula, podendo oferecer resultados bem diferentes e inesperados. Há localidades e regiões cuja essência da promoção pela atração de investimentos está baseada nos incentivos fiscais em combinação com baixos salários, baixo nível de organização sindical e tolerância em relação ao trabalho desqualificado. Mesmo sabendo dos riscos embutidos nessa promoção, em termos de elevação do preço da mão-de-obra e até de perpetuação do baixo nível educacional e da formação profissional⁸, ela é fruto de uma estratégia deliberada. Estratégias como essas, podem ser encontradas em alguns estados do Sul dos Estados Unidos, onde também, podem ser encontrados estados que preferiram partir para estratégias mais sofisticadas, por meio da construção de parques tecnológicos, visando a atração de empresas de base tecnológica e mão-de-obra qualificada (Baer, 1999).

Objetiva-se, com os instrumentos endógenos, não só fortalecer a estrutura produtiva por meio da ampliação do capital físico ou da dimensão de um determinado setor, mas principalmente fortalecer os demais fatores que interagem diretamente com o capital físico, a exemplo do capital humano, bem como aqueles fatores que interagem indiretamente com esse

⁸ Sobre os possíveis efeitos dessas políticas sobre o nível educacional dos estados que as utilizam incentivamos a leitura do intrigante trabalho (Mimeo) intitulado “*The Fear of Education*” de Judith Tendler do *Department of Urban Studies and Planning do Massachusetts Institute of Technology - MIT*.

fator, geralmente responsáveis pela construção das externalidades positivas e por um ambiente propício para o aprendizado coletivo e para o surgimento contínuo de inovações tecnológicas. No longo prazo, essa aliança poderá resultar em rendimentos crescentes para as empresas, em adensamento produtivo, e melhoria da distribuição de renda. Neste ponto, a localidade em questão conquista um grau de oligopólio importante, na concorrência territorial, tornando-se mais autônoma em relação aos incentivos fiscais. Aliás, este é o sonho de todas as políticas de desenvolvimento regional ou local, de certa forma perseguido pelos estados aqui analisados.

Para ilustrar minimamente essa situação de rendimentos crescentes, é só lançar mão de um bom manual de economia com uma abordagem microeconômica, como pode ser o caso de Volle (2000) que analisa os ganhos de escala em economias afetadas pelas descontinuidades tecnológicas. Aproveita-se aqui o exemplo de um gráfico ilustrando uma trajetória dos rendimentos de uma função de produção, onde mostra uma situação clássica de uma função de custo em que a concavidade da curva representativa se dirige primeiramente para baixo, e em seguida para cima;



Se considerar que o Custo Médio $c(Y)=c(Y)/Y$, o rendimento será crescente se $c(Y)$ diminui quando a produção (Y) aumenta, e ele será decrescente exatamente quando acontece o contrário. Analisando o gráfico apresentado acima, o rendimento é crescente quando $Y < M$, e decrescente quando $Y > M$.

A dotação de rendimentos crescentes é a única maneira de uma região ou localidade se diferenciar de outra, sem depender excessivamente dos diferenciais em termos de preços relativos. Sempre cobiçados por empresas e regiões, os rendimentos crescentes não receberam, até bem pouco tempo, o tratamento que merecia pela teoria econômica dominante, apesar dos bons insights oferecidos no passado. Sem um enfoque espacial, mas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico, A. Smith, em seu *A riqueza das nações*, associou o tamanho do mercado com a organização da divisão do trabalho, a especialização, a eficiência e finalmente com a manifestação dos rendimentos crescentes.⁹ No século dezanove, A. Marshall, em seus *Princípios*, recuperou a noção de rendimentos crescentes, já dentro de uma perspectiva espacial, quando se referiu aos distritos industriais ingleses. No trato desse fenômeno, Marshall deu um destaque ao papel que a proximidade física e as aglomerações das atividades especializadas têm sobre o nível de eficiência e a localização das empresas, chamando atenção para a importância das economias externas de escala. Mais recentemente, a

⁹ A. Young, em um célebre artigo (1928), retoma o argumento dos rendimentos crescentes com base no tamanho de mercado.

noção de externalidades marshallianas foi fortemente retomada por pesquisadores da geografia econômica, tanto da parte da corrente da economia imperfeita quanto da parte dos institucionalistas, que se debruçaram nos estudos sobre as novas economias regionais (Vale do Silício; Distritos Industriais Italianos, entre outras).

Há basicamente dois níveis de economias externas, um que se manifesta dentro da indústria ou dos setores, e outro que se encontra fora dessas fronteiras mas dentro da localidade, pode-se dizer urbana, onde está localizada a indústria ou o setor. O primeiro gera as chamadas economias de localização e o segundo as economias de aglomeração. As economias de localização são conhecidas pela especialização alcançada pela atividade econômica ou industrial, onde se produzem aprendizagem e inovações intensas, pela via das inter-relações. As economias de aglomeração são conhecidas pelas vantagens geradas por concentrações de mercados consumidores, por concentrações de serviços, por concentrações de infra-estrutura e por logística. Dentre as economias geradas por essas concentrações estão os ganhos advindos das escalas dos mercados, da redução dos custos de transporte, dos custos de estocagem, dos custos de transações, etc. Pode-se ainda identificar um terceiro nível emissor de externalidades, e fator de atração de investimentos, este se encontrando em nível das instituições ou da governança do local, quando estas sinalizam para uma boa gestão do meio ambiente, uma boa gestão do patrimônio e das contas públicas, bons marcos regulatórios, etc.

Como pode ser deduzido, os vários níveis emissores de externalidades e rendimentos crescentes não são facilmente alterados e administrados por simples políticas de ajustes e equalização de custos e preços relativos, da maneira como se apresenta a política de incentivos fiscais, mas por políticas de longo prazo voltadas para a transformação das estruturas. A política de incentivos fiscais pode, em parte, participar desse processo aumentando a densidade do capital e procurando intensificar as inter-relações intra-industriais ou intra-setoriais. Mas o principal do processo terá que ser realizado pela coordenação, articulação e planejamento público e privado bem como pelas despesas públicas, diferentemente da renúncia fiscal. Isto significa que as fontes geradoras de externalidades reclamam uma expansão das políticas, estas sim, com um corte mais horizontal, e apoiadas por instrumentos de intervenção do governo federal. Sempre procurando associar impactos setoriais com impactos territoriais, essas políticas devem privilegiar: o apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) formados espontaneamente por micro e pequenas empresas; a construção de infra-estrutura; a organização do território, visando a formação de aglomerações urbanas centrais e intermediárias; a formação de capital humano e o apoio às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P & D voltadas para a propagação de inovações, com base num sistema local de inovação).

Finalizando, nesta seção, enfatizamos a necessidade de promover a aliança entre as políticas de incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento para aumentar a efetividade e sustentabilidade de médio e longo prazo das intervenções dos estados subnacionais brasileiros na área de desenvolvimento. Como vimos na seção anterior, o debate sobre essas políticas, embora avançado, carece ainda de maior aprofundamento empírico e institucional sobre a dinâmica e os processos envolvidos na intervenção dos governos subnacionais em suas trajetórias de desenvolvimento. Portanto, na seção seguinte, tentar-se-á enriquecer esse debate com evidências institucionais extraídas de estudos de casos realizados sobre a implementação das políticas industriais dos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco a partir do início dos anos 90. Com base nessas evidências, na seção conclusiva deste artigo (seção 5), procuraremos perceber se Bahia, Ceará e Pernambuco têm associado

incentivos fiscais a instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento. Ou seja, existe mais do que simples guerra fiscal na implementação das políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco?

4. Evidências Institucionais Recentes das Políticas Industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco

No Brasil, apesar de algumas exceções, a esmagadora maioria das análises realizadas sobre as intervenções dos estados subnacionais, no domínio industrial, tem abordado esta questão pelo ângulo das ‘guerras fiscais’, analisando-a sob aspectos predominantemente tributários. Contudo, essa questão envolve aspectos políticos, econômicos, sociais, institucionais e organizacionais que dificilmente poderiam ser satisfatoriamente capturados por esse tipo análise. Além disso, elas têm negligenciado um aspecto fundamental nesse processo: os governos aprendem, as políticas evoluem. Portanto, levando em conta os aspectos do processo de implementação das políticas industriais do Ceará, da Bahia e de Pernambuco, nesta seção, serão apresentadas, de forma bastante resumida, as características e a evolução dessas políticas ao longo da última década e meia.

4.1. Ceará: Pioneirismo e Especialização

Diferentemente da Bahia e de Pernambuco, o desenvolvimento industrial do Ceará entre as décadas de 50 e 70 deveu-se basicamente à iniciativa privada local. Os grandes empreendimentos de investidores de fora da Região, induzidos pelos incentivos federais, localizaram-se quase que exclusivamente na Bahia e em Pernambuco. Entre 1960 e 1978 a SUDENE aprovou projetos industriais para cerca de 200 empresas do Ceará, equivalendo apenas a 7,2% do investimento total aprovado para o Nordeste, contra 43,5% da Bahia e 21,7% de Pernambuco¹⁰. O Ceará, nesse período, foi excluído das alternativas locais consideradas pelos grandes empreendedores externos e, também, pelo Governo Federal.

Essa exclusão deveu-se, entre outras razões, ao fato do Estado não dispor ainda de condições mínimas de infra-estrutura para o funcionamento industrial. Havia deficiência no suprimento de energia elétrica; insuficiência de infra-estrutura portuária, rodoviária e de comunicações; além de fatores como a inexistência de economias externas, o reduzido mercado local e a maior distância dos mercados fornecedor e consumidor de bens intermediários e finais. A exclusão do Ceará o colocou em posição de desvantagem em relação aos demais estados brasileiros, e do Nordeste em particular. Seus indicadores econômicos e sociais no final dos anos 70 evidenciavam essa desvantagem. Na época, o Estado tinha, por exemplo, um dos níveis de renda per capita mais baixos do Brasil e do Nordeste.

Do ponto de vista da industrialização do Estado, o quadro começa a mudar com o esforço industrializante do governo Virgílio Távora, 1963-1966, na medida que este tirou o Ceará do isolamento do fornecimento federal de energia hidrelétrica, ou sistema Chesf de Paulo Afonso, quando prolongou o abastecimento da região do Cariri para Fortaleza. Esse esforço tem continuidade no segundo governo de Virgílio Távora, 1979-1983, quando se constroem os Distritos Industriais na Região Metropolitana de Fortaleza e implanta a Lei que deu lugar à Política de Atração de Investimentos e ao Fundo de Desenvolvimento Industrial-FDI.

¹⁰ Fonte: SUDENE

O esforço industrializante ganha um novo impulso a partir de 1987, com a chegada ao poder dos “jovens empresários”. Assim, a partir de 1987, o Ceará iniciou um processo de profunda reestruturação político-administrativa com repercussões na estrutura produtiva e no crescimento. O governo realizou reformas do Estado, ajustou as contas públicas e recuperou a credibilidade e capacidade de investimento. Desde então, o Ceará vêm se destacando dentre os estados brasileiros pelas reformas, ajustes e políticas bem sucedidas que tem implementando; tem sido destacado também pelo incremento significativo nos investimentos públicos e privados e pela melhoria de seus indicadores econômicos.

Na década de 90, o Ceará foi pioneiro no uso intensivo de incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos externos - acendendo o estopim da chamada “guerra fiscal” entre os estados do Nordeste. Contudo, sem desprezar a importância de largar na frente, na atração dos investimentos, acredita-se que o bom desempenho do Estado na atração de indústrias decorre, entre outras coisas, da especialização da Secretaria de Desenvolvimento do Estado (SDE) na execução dessa estratégia por mais de uma década. Nesse período a SDE dedicou-se quase que exclusivamente ao programa de atração de indústrias do Estado, que se apoiou em outras secretarias, assim como no seu braço executivo – a Codece – para mobilizar os fatores de atração. Destes, a renúncia fiscal, em forma de empréstimo, os investimentos em galpões e infra-estrutura bem como o treinamento inicial da mão-de-obra foram os principais.

Aos poucos a SDE foi desenvolvendo *expertise* para prospectar investimentos e negociar com investidores, ajustando os mecanismos de incentivo e refinando suas rotinas operacionais. Portanto, a experiência e o *learning-by-doing* ajudaram a SDE a alcançar resultados expressivos em termos de atração de investimentos para o Ceará. A eficiência na execução dessa estratégia aumentou com o uso e ao mesmo tempo esse ganho de eficiência também intensificou seu uso, resultando num ciclo retroalimentativo que tanto aumentou a eficiência no uso como também o próprio uso¹¹. Assim, como resultado desses programas, somente entre janeiro de 1995 e agosto de 2003, foram instalados no Estado, segundo a referida Secretaria, cerca de 370 novos empreendimentos industriais, correspondendo a um investimento acumulado de aproximadamente 3,7 bilhões de Reais e criando mais de 83 mil empregos diretos na indústria¹². Os principais setores contemplados com esses investimentos foram o coureiro-calçadista, metal-mecânico, alimentício, têxtil e confecções.

Por um lado, apesar desses bons resultados no fomento à industrialização, a política industrial do Estado tem sido conservadora no que se refere aos mecanismos de política utilizados, pois seus programas, na prática, são baseados fundamentalmente no estímulo à instalação de novos empreendimentos industriais por meio de incentivos fiscais/financeiros¹³. Mas, por outro lado, ao longo da implementação dessa política o governo do Estado vem tentando, progressivamente, sofisticar e aperfeiçoar seus mecanismos de política industrial. Nesse sentido, para dar suporte a seu processo de industrialização, o Estado passou a investir

¹¹ Entretanto, é importante observar que, de acordo com Levitt & March (1988), existe sempre o risco da organização cair na “armadilha da competência”, ou seja, quando uma organização obtém resultados favoráveis com rotinas, procedimentos ou estratégias inferiores ela acumula mais experiência com elas, tornando a experiência com outras opções superiores não recompensantes de usar. Mas como saber se essa estratégia adotada pelo Estado é “inferior” ou “superior”, boa ou ruim? Como determinar se ela está sendo bem sucedida ou não?

¹² Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará – SDE.

¹³ O mecanismo utilizado para implementar esses programas é o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, criado pela Lei No 10.367, de 07 de Dezembro de 1979. A filosofia desse fundo é de conceder empréstimos equivalentes a uma certa porcentagem do ICMS recolhido pelas empresas incentivadas na condição delas reembolsá-los após um certo período de carência. O incentivo dado às empresas se manifesta principalmente no momento do reembolso do empréstimo, quando elas se beneficiam de uma renúncia financeira do Governo do Estado, que perdoa parte significativa da dívida.

intensiva e continuamente na construção de uma infra-estrutura moderna¹⁴ e, também, na qualificação profissional de sua mão-de-obra¹⁵. Além disso, ele tem procurado, continuamente, aperfeiçoar seus programas de incentivos fiscais por meio de adaptações do modelo original. Sempre preservando a Lei dos incentivos, criada em 1979, vários foram os decretos novos criados com o objetivo de adaptar a referida Lei à concorrência com outros estados mas também às estratégias das empresas e do governo.

Assim, nos últimos anos, a concessão de incentivos passou a ser orientada pela visão de cadeia produtiva, procurando fazer com que cada empreendimento que se instale no Estado venha a se integrar e aumentar a competitividade dos demais integrantes da mesma cadeia. A intenção do governo é que os incentivos passem a ser colocados a serviço da construção de vantagens locacionais reais e dinâmicas, tais como a densidade de mercado, o encadeamento interindustrial, a formação de clusters, etc. O governo acredita que à medida que esses fatores forem sendo fortalecidos, reduzir-se-á a necessidade de se oferecer incentivos para atrair investimentos para o território cearense.

Além disso, procura-se também, por meio de um sistema de pontuação, balancear os custos relativos aos incentivos com os benefícios trazidos pela empresa atraída. Nesse sistema de pontuação, passou-se a diferenciar os projetos em função dos benefícios e impactos introduzidos pelos mesmos no interior da economia local, ou seja, quanto maiores os impactos maiores serão os benefícios, desde que não ultrapasse a “regra de ouro” de 75% do valor a ser recolhido. (Ver Cavalcanti Dias; Costa Holanda & Amaral Filho, 2003). Ainda mais recentemente, visando isolar os impactos dos incentivos sobre os gastos vinculados, o governo mudou a forma de concessão, de crédito para capital de giro para dilação de prazo.

Por fim, vale ainda ressaltar que, num sentido mais geral, a política industrial do Ceará tem passado por sucessivas reformas e ajustes para tentar diminuir a dependência (criada por esses anos de especialização) da estratégia de desenvolvimento do Estado da política de incentivos fiscais. Nesse sentido, o atual governo estadual vem desenvolvendo uma nova agenda de políticas que complementa a estratégia de atração de investimentos via incentivos fiscais. Ele começa a tentar incorporar à política de incentivos fiscal-financeiros outras modalidades de política, tais como, medidas voltadas para o fortalecimento do sistema estadual de inovação e sua aproximação com o sistema produtivo local; desenvolvimento do empreendedorismo local e apoio a arranjos produtivos locais de MPEs, fomento a empresas de base tecnológica e, também, animação das cadeias produtivas do Estado.

4.2. Bahia: Melhoria Continua e Consolidação com a Ford

O desenvolvimento industrial da Bahia ocorreu entre os anos de 1950 e 1980 e foi resultado de uma dinâmica predominantemente “exógena e espasmódica” (Teixeira & Guerra, 2000). De fato, a industrialização do Estado foi fortemente apoiada por intervenções federais planejadas¹⁶ e na vinda de capitais externos. Além disso, sua trajetória foi marcada por blocos de investimentos concentrados no tempo. Três grandes blocos de investimentos marcaram essa trajetória.

¹⁴ Esses investimentos foram compartilhados com o Governo Federal e organismos internacionais como o Banco Mundial, KFW e outros. Dentre as principais obras destacam-se a construção do Complexo Portuário do Pecém, a ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, a construção do sistema de saneamento básico da cidade de Fortaleza, a construção do Açude do Castanhão, a interligação das bacias hidrográficas do Estado e a recuperação e ampliação do sistema rodoviário estadual, entre outros.

¹⁵ Por meio, principalmente, da criação de centros formadores de técnicos de nível médio e tecnólogos de nível superior no interior do Estado, os CENTEC's (Centros de Ensino Tecnológico).

¹⁶ Por meio de incentivos fiscais e financeiros; pela realização de investimentos em infra-estrutura e também pela participação acionária, sobretudo no setor petroquímico.

O primeiro bloco, ainda nos anos 50, foi decorrente dos investimentos da Petrobrás na instalação da refinaria Landulfo Alves (RLAM), após a descoberta de óleo e gás nos campos do recôncavo baiano. O segundo, no âmbito da política federal de desconcentração industrial da década de 60, derivou da criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), implantando no Estado um parque metal-mecânico composto por fornecedores de equipamentos e por alguns produtores de bens leves de consumo. E o terceiro veio com a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Assim, entre 1950 e 1980, o Estado promoveu uma verdadeira reestruturação de sua base econômica. Pôs em curso a transição de uma estrutura econômica antes baseada num modelo de produção primário-exportador, que apresentava sinais de estagnação e decadência, para uma de base industrial e de serviços¹⁷.

A dinâmica de acumulação de capital no Estado passou então a ser condicionada pela indústria. Todavia, após quatro décadas dessa estratégia de industrialização - baseada em intervenções estatais planejadas e vinda de capitais externos - não se conseguiu criar na Bahia uma dinâmica endógena de investimentos. “*Além da escassez de capital local, mesmo após os grandes investimentos estruturantes realizados, aparentemente não se desenvolveu na região uma capacitação empresarial capaz de liderar o processo de industrialização*” (Teixeira & Guerra 2000, p. 90). Além disso, o setor industrial do Estado passou a refletir significativamente o comportamento da grande indústria produtora de bens de consumo do Sudeste do País, pois a indústria baiana concentrou-se na produção de *commodities* intermediárias e assumiu um caráter complementar à indústria instalada no Centro-Sul (Menezes, 2000).

Como argumenta Cavalcante (2002), apesar desse processo de industrialização ter elevado a Bahia à posição de sexta economia do País, a natureza dos principais investimentos que ocorreram no período de 50 a 80 engendrou uma economia concentrada tanto do ponto de vista setorial, como também empresarial e espacial¹⁸. Além disso, os setores industriais que passaram a caracterizar a economia baiana (especialmente, petroquímico e metal-mecânico) mostraram-se de limitada aptidão de articulação a jusante e, também, de baixa capacidade de absorção de mão-de-obra¹⁹. Entretanto, como ressalta Menezes (2000), esse caráter concentrado da indústria baiana gerou também “saltos” de acumulação, em que cada “salto” significou a migração para um novo patamar de acumulação de capital.

Contudo, tão logo se maturam os investimentos do pólo petroquímico de Camaçari, em meados dos anos 80, a estratégia de desenvolvimento do Estado começa a dar sinais de esgotamento (Cavalcante, 2002). Prova disso é que a participação relativa da Bahia no PIB do Nordeste e do Brasil começa a cair a partir de 1983/84 e a economia baiana entra numa fase de resultados medíocres em termos de evolução do PIB. Portanto, como argumentam Teixeira & Guerra (2000, p. 87), “*esgotados os efeitos multiplicadores desses investimentos (RLAN, CIA e COPEC)*²⁰, e na ausência de uma dinâmica econômica endógena, o processo de industrialização fica aguardando um novo choque exógeno que derrube a apatia e desperte um outro período de otimismo (p. 87)”. Durante toda a década de 80 e início dos anos 90, a economia baiana vive então um período de crise e pessimismo, esboçando indícios de

¹⁷ A participação relativa do setor primário no PIB setorial do Estado diminuiu de 40% em 1960 para 16,4% em 1980, enquanto a participação do setor secundário no PIB salta de 12% em 1960 para 31,6% em 1980.

¹⁸ O setor químico, por exemplo, em meados dos anos 80, respondia por cerca da metade do valor agregado bruto (VAB) da produção industrial estadual e, ao mesmo tempo, aproximadamente a metade da atividade econômica estava concentrada na Região Metropolitana de Salvador.

¹⁹ O setor petroquímico, por exemplo, que já era em 1985 o principal setor industrial da Bahia, empregava apenas 14,5% do total do pessoal ocupado.

²⁰ Parêntese acrescentado pelos autores.

retomada do crescimento apenas a partir da segunda metade dos anos 90, com a vinda dos novos investimentos externos trazidos pela política estadual de atração de indústrias.

Assim, ao longo da década de 90, a política industrial da Bahia evoluiu para uma posição de destaque na configuração de uma nova tentativa de alavancar o desenvolvimento do Estado. Podem-se distinguir três fases principais na evolução dessa política. Numa primeira fase, a partir do início da década de 90, o governo inicia timidamente essa política com a criação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA. Ele era um programa geral que, nos moldes dos programas de incentivos do Ceará, consistia na concessão de financiamentos, com juros subsidiados, de um percentual do ICMS para os novos empreendimentos industriais que fossem atraídos para o território baiano²¹. Esse programa, principalmente nos anos de 1994 e 1995, teve como principal resultado a expansão da base produtiva anterior, tanto com a implantação de novas plantas como pela ampliação das existentes, principalmente no setor petroquímico. Nesta fase, os investimentos foram bastante concentrados nos pólos já existentes, que estão situados na Região Metropolitana de Salvador.

Num segundo momento, a partir de 1996, além de dar continuidade ao PROBAHIA, o Governo começa a desenvolver programas setoriais mais focados como o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica (BAHIAPLAST); o Programa de Incentivo à Transformação do Cobre (PROCOBRE); o Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confecções (PROFIBRA); os programas de apoio ao Pólo de informática, eletrônica e telecomunicações de Ilhéus; entre outros. Nestes programas, além de priorizar setores específicos e estratégicos para o Estado, o governo inicia uma tentativa de diversificação de sua estrutura industrial.

Um dos principais resultados obtidos nessa fase foi a implantação da indústria de bens leves de consumo (calçados, têxtil, confecções, alimentos e bebidas). Ademais, ao contrário do que ocorreu na fase anterior, os investimentos dessa fase aconteceram de forma menos concentrada espacialmente, pois o governo baiano muitas vezes os induziu para que fossem implantados em municípios isolados do semi-árido baiano.

No final dos anos 90, na tentativa de minimizar os custos e aumentar os benefícios de longo prazo de sua política de atração de indústrias, o Governo Baiano iniciou um período de intensa discussão e revisão dessa política, emergindo a partir daí uma terceira fase em sua implementação, na qual o Governo muda o enfoque para uma maior seletividade dos incentivos e para uma tentativa ainda mais explícita de verticalização e adensamento de cadeias produtivas. Esse processo de revisão resultou na criação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE, cujo objetivo principal é, expressamente, diversificar a matriz industrial e agroindustrial da Bahia com a integração e verticalização das cadeias produtivas estratégicas do Estado²².

Além disso, a partir do DESENVOLVE, o governo passa a adotar ainda uma nova metodologia para a seleção de projetos e para a definição dos benefícios fiscais a serem concedidos a cada um deles. Desta forma, o prazo e o percentual dos incentivos a serem acordados passam a ser definidos de acordo com um índice de aderência do projeto à “matriz

²¹ O PROBAHIA financia até 75% do ICMS gerado por empreendimentos novos ou que ampliem sua capacidade nos segmentos industriais, agroindustriais, turísticos e de geração de energia elétrica. Os prazos dos financiamentos vão de 6 a 10 anos, com carência de 3 a 5 anos e juros de 3% anuais, sem atualização monetária.

²² O Programa Desenvolve foi criado pela Lei Nº 7.980 de 12 de Dezembro de 2001 e regulamentado pelo Decreto Nº 8.205 de 03 de Abril de 2002, durante o governo de César Borges.

de desenvolvimento industrial” do Estado²³, estabelecendo critérios mais técnicos e seletivos para a concessão dos incentivos como, por exemplo, a repercussão do projeto na geração de empregos diretos e indiretos, a contribuição para a integração e verticalização de cadeias produtivas, etc.

Por fim, vale destacar o esforço do governo baiano em tentar atrair para o Estado novas indústrias estruturantes, que pudessem vir a criar as bases para o tão esperado “quarto salto” da economia baiana. Após algumas tentativas, esse esforço se consolidou em 2000 com a instalação da montadora de automóveis Ford em Camaçari. Segundo Cavalcante & Uderman (2003), além de ser um investimento de aproximadamente 1,9 bilhão de dólares²⁴ (cerca de 8,4% do PIB baiano em 1999) e de gerar por volta de 5.000 empregos diretos e qualificados no Estado, a instalação da Ford na Bahia abre perspectivas para uma maior integração da indústria do estado em direção aos bens finais de consumo durável de alto valor agregado, diminuindo a forte concentração da indústria baiana em *commodities* intermediárias.

4.3. Pernambuco: Início Tardio e Tentativa de “Catch up” Recente

Dentre os Estados do Nordeste que ingressaram na empreitada de implementar políticas industriais ativas nos anos 1990, Pernambuco foi um dos últimos a fazer uso (em escala significativa) dessas políticas para tentar alavancar seu crescimento econômico, ou seja, foi um dos últimos a ingressar agressivamente na chamada “guerra fiscal”. Todavia, diante do cenário de declínio econômico que o estado já vivia a mais de uma década, impulsionada pelo mau desempenho de seu setor industrial, porque Pernambuco largaria atrasado na “guerra fiscal”? A resposta para esta questão, entre outras coisas, envolve tanto determinantes relacionados ao contexto político instável do Estado, como também a aspectos ligados à situação precária das finanças públicas e à deterioração do aparato burocrático estatal.

Na verdade, desde o início da década de 90 que o Governo de Pernambuco, em maior ou menor grau, já vem tentando desenvolver mecanismos de política para tentar incentivar o setor industrial. Sua estratégia, em linhas gerais, é bastante semelhante às estratégias da Bahia e do Ceará, ou seja, está baseada na atração de investimentos externos (ou retenção dos locais) por meio da concessão de incentivos fiscal-financeiros e de investimentos em infra-estrutura. Entretanto, é preciso distinguir duas fases bem distintas no que se refere ao uso de mecanismos de política industrial no Estado no período recente (a partir de 1991).

Numa primeira fase, que envolve as gestões de Joaquim Francisco (1991-1994) e de Miguel Arraes (1995-1998), os mecanismos institucionais foram desenvolvidos, a política passou a ser implementada, mas não se atingiu resultados expressivos no que se refere à atração de investimentos para o território pernambucano. Assim, já no primeiro ano de governo de Joaquim Francisco, foi instituído o Fundo Cresce Pernambuco (FUNCRESCER) pela Lei Nº 10.649 de 25 de Novembro de 1991. Este fundo tinha “o objetivo de apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do Estado” (Art 1º).

²³ Para mais informações sobre a “matriz de desenvolvimento industrial” e “índice de aderência” de ver Cavalcante, L.R. M. T. & Argollo, M. S. (2002).

²⁴ 3,515 bilhões de Reais, ao cambio do momento em que o investimento foi realizado.

Por meio desse Fundo o governo ofertava financiamentos subsidiados de parte do ICMS, disponibilizava terrenos e executava obras de infra-estrutura e instalações para tentar atrair novas indústrias para o Estado e também para incentivar a ampliação ou modernização das indústrias existentes²⁵. Os incentivos ofertados pelo FUNCRESCCE eram equivalentes aos incentivos ofertados pelos outros estados da Região, mas o Programa não obteve grande êxito na atração de novas indústrias para o território pernambucano, pois aquele era um período de poucos investimentos no País e, além disso, as alternâncias de poder político no Estado gerava insegurança nos investidores.

A partir de 1995, na gestão seguinte (de Miguel Arraes), pela Lei N^o 11.288, de 22 de Dezembro de 1995, o governo pernambucano instituiu o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE), que tinha “*a finalidade de fomentar o desenvolvimento industrial, especialmente em relação aos setores considerados relevantes e prioritários para a economia do Estado, mediante a concessão de financiamentos nos termos previsto nessa Lei*” (Art. 1^o). Para consecução deste Programa o governo criou o Fundo PRODEPE, que nos mesmos moldes do FUNCRESCCE viabilizaria os incentivos a serem concedidos às indústrias atraídas para o Estado. Todavia, mesmo com a retomada dos investimentos no País a partir do Plano Real, o governo pernambucano não conseguiu ser muito eficaz na atração de novos investimentos para o Estado, pois, além do Estado estar com as finanças deterioradas, o programa nunca contou com o real apoio e empenho de Miguel Arraes, que havia definido outras prioridades para seu governo.

Uma segunda fase, marcada por uma atuação mais efetiva do governo, é iniciada na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2002) e tem continuidade em seu segundo mandato (2003-2006). Tão logo se inicia a primeira gestão de Jarbas, o Governo de Pernambuco põe em curso uma série de mudanças que vieram a criar um contexto favorável para a utilização mais efetiva da política de atração de investimentos do Estado. Ao longo de 1999, o governo implementou uma reforma administrativa ampla, promovendo um rigoroso ajuste fiscal em cima de um maior controle dos gastos públicos, especialmente aqueles com pessoal e custeio da máquina administrativa.

Com o saneamento das contas públicas e a venda da CELPE²⁶, o governo retoma os investimentos públicos²⁷, praticamente parados a mais de uma década no Estado. Inicia também a implementação de um abrangente Programa de Valorização do Servidor (PVS), visando a profissionalização e qualificação dos servidores públicos estaduais. Além disso, começa a recuperar a credibilidade junto aos investidores, que vêem no novo governo um agente mais confiável e mais amistoso. Todas essas mudanças criaram as condições para uma atuação mais ativa e consistente do governo pernambucano na implementação de uma política industrial mais efetiva. Assim, nessa fase, o Governo de Pernambuco realiza grandes investimentos em infra-estrutura, passa a utilizar incentivos fiscais em maior escala, recupera

²⁵ O FUNCRESCCE financiava investimentos fixos ou de capital de giro com um prazo de oito anos para pagamento e ainda dois anos de carência. Os financiamento eram equivalentes a 80% do ICMS pago pelas empresas nos quatro primeiros anos e de 70% do ICMS para os quatro anos restantes. Além disso, os juros eram de apenas 3% ao ano sem correção monetária numa época de inflação elevada. Contudo, se os produtos do novo estabelecimento industrial a ser instalado no Estado tivessem similares já sendo produzidos no Estado, os percentuais de financiamentos eram reduzidos pela metade.

²⁶ A CELPE foi vendida por cerca de R\$ 1,7 bilhões no dia 17 de fevereiro de 2000. A empresa estatal foi comprada pelo Consórcio Guaraniãna, formado pela Iberdrola Energia, Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e BB Banco de Investimentos S. A.

²⁷ No período, o governo executou importantes obras de infra-estrutura, tais como, a duplicação da BR-232; a ampliação do Aeroporto Internacional dos Guararapes e do porto do Suape, entre outras.

a confiança dos investidores e consegue atrair uma gama considerável de novos investimentos para o Estado.

Portanto, no final dos anos 1990, Pernambuco passa a apresentar as mesmas condições favoráveis que a Bahia e o Ceará apresentavam no início da década para uma intervenção mais sistemática e eficaz no fomento ao setor industrial. Nesse contexto, por meio da Lei No 11.675, de 11 de Outubro de 1999, o governo realiza uma abrangente reforma no programa de atração de indústrias do Estado, o PRODEPE, que passa então a ser conhecido como PRODEPE II. Dentre as principais inovações que essa reforma trouxe, destacam-se:

- o incentivo a atividades não industriais pelo PRODEPE, como o estímulo ao comércio importador atacadista de mercadorias do exterior e às centrais de distribuições;
- o início do uso de um novo mecanismo de incentivo fiscal, o do crédito presumido;
- uma maior hierarquização dos incentivos, focando-os para “os agrupamentos industriais estruturados em cadeias produtivas formados por empresas localizadas no Estado”. O Governo passou a concentrar maior carga de incentivos para as cadeias da agroindústria (exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo), metal-mecânica e de material de transporte, eletroeletrônica, farmoquímica, bebidas e minerais não metálicos (exceto cimento e cerâmica vermelha).

Essa nova postura do governo pernambucano, associada a seus significativos investimentos em infra-estrutura e a recuperação da imagem do Estado junto aos investidores, aumentou a eficácia da política estadual de atração de investimentos. Enquanto no período de 29/09/1996 a 09/12/1998 foram aprovados 224 projetos de incentivos do PRODEPE (R\$ 1,8 bilhões), entre 30/06/1999 e 25/10/2002 foram aprovados 516 projetos, equivalentes a R\$ 3,8 bilhões.

5. Conclusões: Existe algo mais que guerra fiscal?

Como foi visto, a maioria das análises realizadas sobre as intervenções dos estados subnacionais no domínio industrial as tem abordado como a questão das ‘guerras fiscais’, analisando-as sob aspectos predominantemente tributários. Contudo, elas têm negligenciado um aspecto fundamental nesse processo: os governos aprendem, as políticas evoluem. Analisando a implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, pudemos constatar que existe um relevante processo de aprendizado envolvido na implementação dessas políticas que permanece inexplorado pelos estudiosos do assunto. Esse processo parece produzir um ambiente dinâmico e inovativo que vem estimulando a realização de contínuas reformas no conteúdo e na forma dessas políticas. Assim, em decorrência desse aprendizado, será que essas políticas de atração de investimentos não poderiam evoluir para efetivos mecanismos de desenvolvimento local?

A resposta para essa questão dificilmente pode ser dada de forma determinística e, nem tampouco, homogênea. Primeiro, porque a formulação e implementação dessas políticas é um processo dinâmico e indeterminado, extremamente dependente da configuração de

forças e pressões externas e internas que estão em contínua redefinição. Segundo, porque a dinâmica do processo de aprendizado individual, coletivo e organizacional envolvido em sua implementação, que é também um processo indeterminado, tem influência significativa na qualidade dos resultados alcançados com essas políticas no curto, médio e longo prazo. E terceiro, os resultados dessas políticas são variados, em alguns casos se obtém sucesso, em outros não. Portanto, acreditamos que a evolução dessas políticas para mecanismos efetivos e sustentáveis de desenvolvimento local depende, entre outras coisas, da capacidade desses estados de aprender a aprender.

Desta forma, torna-se evidente a necessidade de analisar essas políticas de uma perspectiva mais abrangente, pois, nas pesquisas empíricas realizadas no âmbito deste trabalho, pudemos constatar que atuação dos governos desses estados no fomento às atividades industriais vão além da pura e simples concessão de incentivos fiscais às empresas que desejam neles se instalar. Suas políticas industriais têm, de certa forma, evoluído no sentido de incorporar aos mecanismos tradicionais de incentivos fiscais outros tipos de medidas menos convencionais.

Esses estudos nos mostram que se, por um lado, as políticas industriais desses estados são ainda fortemente dependentes de incentivos fiscais; ainda ocorrem leilões de incentivos na disputas dos estados por investimentos (maximizando os incentivos para as empresas) e elas representam altos custos para os governos, por outro lado, verifica-se também que essas políticas não são constituídas apenas por incentivos fiscais mas envolvem ainda expressivos investimentos na ampliação e modernização da infra-estrutura desses estados e, também, investimentos significativos em educação tecnológica (para o trabalho) e extensão tecnológica para a indústria.

Além disso, nesse processo evolutivo os governos desses estados começam a privilegiar: uma maior seletividade na concessão dos incentivos, avaliando mais criteriosamente projetos de investimentos; uma orientação para adensamento de cadeias produtivas e fortalecimento de clusters locais; a criação de setores estruturantes (Ford na Bahia, Siderúrgica no Ceará) e, ainda, algumas experiências embrionárias de desenvolvimento de medidas de política voltadas para o de apoio a MPEs organizadas em Arranjos produtivos locais; o fomento a empresas de base tecnológica, entre outras. Entretanto, esse esforço será em vão se o governo federal não definir uma política de desenvolvimento de correção das desigualdades regionais, dentro da qual se espera conter mecanismos de equalização estrutural entre as regiões do país.

Concluindo, é bom lembrar que esse processo é evolutivo e encontra-se ainda numa fase bastante inicial. Muitas dessas coisas são ainda embrionárias, outras apenas retóricas. Por esse motivo, ressalta-se que existe a necessidade urgente e veemente dos governos desses estados intensificarem o uso de instrumentos genuinamente endógenos na complementação de suas políticas de atração de indústrias.

6. Referências Bibliográficas

Alves, Maria A. da S. (2001). Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automotivo. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas / Instituto de Economia. Campinas-SP.

- Amaral Filho, J. do (2003).** Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos. Texto para discussão n.8. IPECE. Ceará-Brasil.
- Amaral Filho, J. do (2001),** “A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local”, *Revista Planejamento e Políticas Públicas-PPP*, IPEA, n.23, junho, pp.261-286, Brasília.
- Arbix, G. (2002).** Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.17, n. 48, p. 109-129, fev.
- Arretche, M. (1999).** A federação brasileira: crise ou construção? In: *Revista Teoria & Debate* – edição 41, maio/junho/julho/99, p. 21-26.
- Avena, A. A. (1999).** A Ford, o Nordeste e a Guerra Fiscal. *Gazeta Mercantil*. 22 de Julho de 1999.
- Baer, B. & Miles, W. R. (1999).** “The Role of the State in United States Regional Development”, *Revista Econômica do Nordeste-REN*, Volume 30, n.2, abril-junho, pp. 178-190.
- Cassiolato, J.E. e Brito, J. (2001).** Texto apresentado no Seminário “Camino a la Competitividad: el Nivel Meso y Micro económico. CEPAL/BID. Santiago, Chile. 15/03/2001.
- Cavalcante, L. R. M. T. (2002).** Economia Baiana: Configuração estrutural, Desempenho Recente e Perspectivas. *Revista de Planejamento Estratégico. Circulação Interna. DESENBAHIA*, Dezembro de 2002, pp. 57-74.
- Cavalcante, L. R. M. T. & Argollo, M. S. (2002).** Índice de Aderência: uma proposta de aferição dos impactos econômicos e sociais de projetos de investimentos. Salvador. Fundação Luis Eduardo Magalhães. Disponível em: <http://www.flem.org.br/premio/resultadofinal/pflemprj10054.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2002.
- Cavalcante, L. R. M. T. & Uderman, S. (2003).** The Cost of a Structural Change: A Large Automobile Plant in a Brazilian Less Developed Region.
- Cavalcanti, C. E. G. & Prado, S. (1998).** Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. São Paulo: IPEA/FUNDAP.
- Cavalcanti Dias, F. R.; Costa Holanda, M. & Amaral Filho, J. do (2003),** “Base Conceitual dos Critérios para Concessão de Incentivos para Investimento no Ceará-FDI, *Nota Técnica N.3*, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica-Ipece, Fortaleza.
- Cobb, J. (1982).** The Selling of the south: The Southern Crusade for Industrial Development 1936-1980. Louisiana state University Press.
- Dulce, O. S. (2002).** Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Nº 18. Junho. pp. 95-107.
- Garofoli, G. (1992),** “Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène”, in BENKO. G. & LIPIETZ, A. (Orgs.) *Les regions qui gagnent*. Paris.
- Levitt, B. & March, J. G. (1988).** Organizational Learning. *Ann. Rev. Sociol.* 1988. 14:319-40.
- Lowe, N., (2000).** Beyond Jobs and exports: acquiring the skills and legitimacy to better manage local economic development and adjustment: the case of Jalisco Mexico . Artigo apresentado na Association of Collegiate Schools of Planning Conference, Atlanta-GA October , 2000.
- Menezes, W. (2000).** “O comportamento Recente e os Condicionantes da Indústria Baiana”. In *Tendências da Economia Baiana*, Secretaria de Planejamento Estratégico (SPE), Bahia.

- Montero, A. P. (1999).** Surviving Globalization by Remaking Developmentalism in Minas Gerais (Brazil). Paper apresentado no Second Meeting of the International Working Group on Subnational Economic Governance in Latin America and Southern Europe, Sao Paulo, Brazil, June 23-29.
- Montero, A. P. (2001).** Making and Remaking “Good Government” in Brazil: Subnational Industrial Policy in Minas Gerais. *Journal of Interamerican Studies*, v. 43, Issue 2, 2001, p. 49-80.
- Rocha, A G. T. & Melo, M. A .C. (2002).** Velhos instrumentos, enfoque inovador: combinando subsídios fiscais e desenvolvimento local - O caso do Ceará. Anais do XXII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica da USP. Salvador-Bahia.
- Rodríguez-Pose, A., & Arbix, G. , (2001).** Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automotive Sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25.1, Mar. 2001.
- Santos, A M., Correa, A R.; Alexim, F. & Peixoto, G. (2001).** “Deslocamento de Empresas para os Estados do Ceara e da Bahia: o Caso da Industria Calçadista”. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Rio de Janeiro, Brazil.
- Tendler, J. (2000).** The Economic Wars Between the States. Report for the Banco do Nordeste/MIT Project.
- Varsano, R. (1997).** A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília. IPEA. No 15. pp 13-18.
- Wright, G. (1986).** Old South, New South: Revolutions in the Southern economy since the civil war. Louisiana State University Press. Baton Rouge.
- Young, A. (1928),** “Increasing returns and economics progress”, *The Economic Journal*, v.38, pp.527-542.