

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O SETOR INDUSTRIAL: EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS ESTADOS DA BAHIA, CEARÁ E PERNAMBUCO

Sídia Fonseca Almeida*
Gesinaldo Ataíde Cândido**
Guilherme de Albuquerque Cavalcanti***

RESUMO

Este artigo trata de uma pesquisa que investigou a efetiva contribuição sócio-econômica das estratégias para atrair o capital produtivo para o setor industrial nos estados nordestinos, durante a década de 1990. Teve como objetivo geral avaliar os efeitos das estratégias governamentais para a atração de novos investimentos industriais sobre a variável renda do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco nos anos noventa. De caráter histórico, exploratório e descritivo, a pesquisa adotou os procedimentos de documentação indireta e pesquisa documental e bibliográfica, apoiando-se na técnica de análise documental. Constatou-se uma relação paradoxal nos três estados abordados. Os municípios que apresentaram maior crescimento no IDH-M Renda receberam parcelas insignificantes dos investimentos industriais. Enquanto aqueles municípios que absorveram a maior parte destes investimentos tiveram menor crescimento no IDH-M. Concluiu-se, pois, que não é possível estabelecer uma relação direta entre as estratégias estudadas e a evolução do IDH.

ABSTRACT

This article treats of a research that investigated the effective socioeconomic contribution of the strategies to attract the productive capital for the industrial section in the Northeastern states during the decade of 1990. The study had as general objective to evaluate the effects of the government strategies gone back to the attraction of new industrial investments on the variable income of the Index of Human Development (IDH) of the states of Bahia, Ceará and Pernambuco in the nineties. Of historical, exploratory and descriptive character, the research adopted the procedures of indirect documentation, documental research and bibliographical research, leaning in the documental analysis technique. A paradoxical relationship was verified in the three approached states. The municipal districts that presented growth in IDH-M income received insignificant portions of the industry invested amount; exhibited unsatisfactory evolution those that absorbed most of the invested volume. It was concluded, that it is not possible to establish a direct relationship between the studied strategies and the evolution of IDH.

* Prof.^a/Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade/Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

** Prof./Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade/UFCG

*** Prof.PPGA/UFPB

INTRODUÇÃO

A maioria dos estados nordestinos encontra-se, desde 1980, em situação de endividamento, o que limita cada vez mais a sua capacidade de realizar investimentos e, por conseguinte, implica em dificuldades para a retomada do desenvolvimento regional. Destaca-se, ainda, que a região têm sofrido impactos sociais alarmantes. Desemprego, subemprego, sub-remuneração, pobreza, miséria, criminalidade e violência traduzem-se em partes integrantes da realidade nordestina. O modelo econômico e as constantes crises enfrentadas pelo sistema produtivo nacional geraram considerável descompasso entre a evolução dos indicadores das atividades produtivas e as variáveis sociais.

O Nordeste, embora tenha apresentado uma melhora substancial nos seus indicadores sociais a partir dos anos setenta, ainda encontra-se aquém do que seria aceitável em termos dos parâmetros abordados pelos órgãos internacionais.

As diretrizes básicas para o desenvolvimento da região Nordeste, pautadas principalmente na descentralização econômica e na geração de emprego e renda, levaram os governos estaduais a utilizarem estratégias para atrair o capital produtivo. Tais estratégias que se apresentaram sob a forma de políticas públicas, foram lastreadas não apenas por generosos incentivos fiscais, mas por dinheiro para obras de infra-estrutura, doação de terrenos e, até, participação do governo como acionista de novas empresas. As empresas, por sua vez, sentem-se atraídas por diversos fatores, tais como estratégica localização geográfica, que favorece a exportação; significativos incentivos fiscais, que estabelecem prazos mais largos de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e, finalmente, os baixos custos de mão-de-obra, fator de grande atratividade para grupos que empregam mão-de-obra intensiva.

O deslocamento de grandes empreendimentos para a região Nordeste, impulsionado por tais estratégias, que buscam atrair novos investimentos nos diversos setores da economia regional, pressupõe o desenvolvimento humano da região, de acordo com as seguintes implicações: 1ª) tende a elevar o nível de emprego e renda da sua população; 2ª) contribuirá para o ajuste das finanças públicas (no âmbito municipal, estadual e, por conseguinte, regional), devido ao aumento da arrecadação tributária; 3ª) deverá proporcionar o fortalecimento das atividades das pequenas e médias empresas locais, que atuarão como fornecedoras de insumos e serviços às grandes empresas instaladas. Entretanto, alguns questionamentos podem ser levantados para efeitos de esclarecimento sobre o fenômeno em estudo, se forem considerados dois aspectos: o primeiro relaciona-se à mão-de-obra nordestina que “[...] é majoritariamente despreparada, faltando-lhe as qualificações e os novos conhecimentos exigidos por uma sociedade moderna” (MAIA, 1997, p. 172 *apud* GALVÃO, O.J.A.; BARROS, A. R., HIDALGO, A.B., 1998, p. 49-50); e o segundo, com relação aos níveis de arrecadação tributária e suas implicações para as finanças públicas estaduais, deve-se analisar cuidadosamente até que ponto ocorre este incremento, uma vez que a quase totalidade dos empreendimentos atraídos desfrutaram de consideráveis incentivos fiscais, com largos prazos de recolhimento do ICMS, principal componente da receita pública.

Para operacionalizar a investigação, buscou-se avaliar os efeitos das estratégias governamentais voltadas para o setor industrial de transformação sobre o desenvolvimento humano, focalizando os indicadores de geração de emprego e renda de alguns estados no período 1990-1999. Para tanto, foram considerados os impactos diretos das estratégias de desenvolvimento industrial adotadas, especificamente sobre a geração de empregos diretos e sobre a renda *per capita* dos municípios que receberam novos investimentos industriais no período estudado.

Diante do exposto, considerando que Bahia, Ceará e Pernambuco são os estados nordestinos que representam o maior volume de investimentos atraídos para a região durante o período em estudo, evidenciou-se a necessidade de buscar respostas para o seguinte problema: como as estratégias governamentais

para atrair novos investimentos no setor industrial influenciam a variável renda do Índice de Desenvolvimento Humano dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco?

No âmbito acadêmico e social, torna-se plenamente justificável um estudo sistematizado que possibilite uma revisão e provável reestruturação das políticas e estratégias de desenvolvimento regional por parte dos governos e da iniciativa privada, com enfoque na geração de emprego e renda e no fortalecimento da economia regional. A partir dessa perspectiva, entende-se que um estudo desta natureza é de extrema relevância, tanto para o poder público, quanto para a iniciativa privada, desde que encarado como subsídio para a elaboração de uma proposta de desenvolvimento capaz de integrar a região numa realidade de economia globalizada, elevando os seus níveis de competitividade e reduzindo, conseqüentemente, as disparidades regionais.

Além desta introdução, o artigo está organizado em quatro partes subseqüentes. A primeira apresenta as mais relevantes abordagens teóricas pertinentes ao tema, envolvendo: o contexto nordestino na nova ordem mundial, a globalização e a problemática nordestina e o papel do Estado na indução dos investimentos rumo ao desenvolvimento; a segunda explicita os procedimentos metodológicos utilizados na condução da pesquisa realizada; a terceira apresenta os resultados da pesquisa e suas respectivas análises; e na última parte, são feitas as considerações finais e recomendações para realização de novos estudos e pesquisas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O NORDESTE BRASILEIRO NO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL

Uma revisão da literatura recente sobre globalização, crise, ajuste e reforma do Estado indica uma preocupação crescente em relação à temática. Nos países do Terceiro Mundo, em geral, e especificamente na América Latina, a crise econômica desencadeada nos anos oitenta e os desafios a ela pertinentes impulsionaram o questionamento do modelo antigo e ainda vigente de desenvolvimento, bem como a necessidade de uma revisão criteriosa de conceitos baseados em paradigmas supostamente consolidados. Os estudos sobre políticas de desenvolvimento para países periféricos apontam a inexistência de um consenso em termos de concepções e abordagens sobre o novo Estado, destinado a substituir o antigo modelo, considerado extremamente intervencionista e centralizado.

Diniz (1998), ao traçar um balanço da literatura recente sobre o tema, aponta como prioridade a questão da reforma do Estado, cuja discussão implica na busca de novas formulações teóricas sobre o seu papel, suas relações com a sociedade, com o mercado e com a política. Destaca, neste sentido, que, enquanto em momento anterior, quando se evidenciava o auge da industrialização substitutiva de importações, buscava-se a expansão do Estado e a ampliação de sua capacidade interventora, na década de oitenta impor-se-ia o desafio de elaborar novas bases para a ação estatal. Tais bases deviam estar pautadas em altos níveis de racionalidade e eficiência, dentro de um contexto democrático, almejando, finalmente, a implementação eficaz, bem como a sustentação das políticas públicas e consecução das metas coletivas.

Além disso, a referida autora chama a atenção para o fato de que a globalização não diminui a relevância da ação de cada governo na busca de caminhos próprios. Acrescenta que estados fortes e autônomos tendem a dispor de condições favoráveis, diferente de estruturas estatais fragilizadas e, portanto, destituídas de instrumentos adequados de gestão (DINIZ, 1998).

Ao realçar a importância do papel exercido pelos governos na busca por competitividade das nações, Porter (1999) cita alguns exemplos de países que contam com a atuação de governos fortes e autônomos, tais como Japão, Coréia do Sul e Itália; ao mesmo tempo, o autor faz alguns esclarecimentos sobre o debate que engloba o papel do governo como promotor imprescindível dos setores *versus* a visão do livre mercado. Afirma, portanto, estarem erradas as duas posições, de forma que naturalmente acarretariam o desgaste contínuo da capacidade competitiva nacional.

Cândido (2002, p. 8), ao explorar os mecanismos para geração do desenvolvimento regional, a partir da atuação do Estado e das políticas públicas, aponta que o papel do governo continua sendo relevante para o desenvolvimento econômico e social, principalmente como agente regulador das demandas dos setores produtivos da economia e dos interesses e necessidades da sociedade como um todo. "[...] Neste caso, a intervenção deveria acontecer quando os mercados falhassem em alcançar níveis de eficiência ou competitividade que servirão melhor os interesses de toda a sociedade".

Diante do exposto, é válido afirmar que a globalização, além de não excluir, reforça a relevância da política do interesse nacional enquanto capacidade de auto-avaliação de interesses estratégicos, levando em conta as diversas formas alternativas de inserção internacional.

Considerando a dicotomia estado-mercado, os estudos apontam para o fato de que, por mais que se aceite a idéia de crise do Estado, isso não significa que este está prestes a morrer, mas caracteriza um período que Camargo (1997, p. 35) define como sendo:

[...] de transição para novos padrões de articulação entre uma governabilidade puramente nacional e novas formas de atuação, nos planos internacional e multilateral, contrariando a idéia liberal de que o mercado, com sua dinâmica de liberdade total e de desconhecimento das fronteiras nacionais, é o único candidato viável para substituir a função reguladora e integradora do Estado nacional.

Assim, a reforma do Estado passa a ter um sentido mais abrangente, indo além do aumento de sua eficiência administrativa, envolvendo ainda a "revitalização dos mecanismos de cobrança e de prestação de contas" (DINIZ, 1998, p. 9). De acordo com a advertência de Fadul (1999), é necessário que o Estado recupere o seu poder de coordenação perante os grupos sociais e econômicos, e que a sua reforma não seja um processo automático, já que não pode ocorrer por decreto; seu redesenho deve resultar de uma nova ordem social e política e das estratégias de inserção na nova ordem econômico-financeira mundial.

No Brasil, em termos específicos, a crise do Estado sofreu significativas variações durante os últimos vinte anos, tendo sido analisadas, na maioria das vezes, sob abordagens conjunturais e reducionistas. A esta crise, marcada por constante desequilíbrio, pela inoperância e prepotência estatal, podem ser associados os seguintes sintomas crônicos: a incapacidade de arrecadação, de punir desvios de recursos públicos, de evitar desperdícios, de combater a corrupção e, finalmente, de elaborar e conduzir políticas públicas.

A literatura especializada revela diversos aspectos da questão em foco que não podem ser ignorados, a começar pela disjunção estado-sociedade, consequência natural das transformações de ordem estrutural ocasionadas pelo processo da industrialização substitutiva no Brasil, as quais geraram um novo ordenamento social, ainda em curso; o que torna obsoleto o modelo de ação estatal concentrador e evidencia a necessidade imperativa de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal (DINIZ, 1997).

A este fator, acrescenta-se a prioridade dada aos programas de estabilização econômica, bem como a intensificação dos conflitos, em função da distribuição de recursos cada vez mais escassos, os quais têm limitado os esforços no sentido de elaborar uma estratégia inovadora de crescimento econômico para o país. Assim, cada vez mais são adiadas a formulação de uma política industrial e a elaboração de propostas de redução das desigualdades sociais, em favor de uma série de prioridades de caráter eminentemente econômico.

Nesse sentido, Araújo (2000) defende a idéia de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional para a nação brasileira, ao invés de acreditar que o mercado, por si só, seja capaz de comandar a vida do país, inclusive sua dinâmica regional. Para a autora, a reestruturação da dinâmica regional em um contexto globalizado envolve uma integração competitiva, a partir da inserção dos produtos/serviços em mercados globais.

A partir de tais considerações, pode-se identificar a necessidade de criar novos estilos de gestão governamental, os quais possam viabilizar a inserção do Estado na estrutura sócio-econômica, sem abrir mão de sua autoridade e de seu poder de coordenação. Essa é, realmente, uma tarefa complexa, à qual exige que sejam considerados alguns aspectos que dizem respeito, simultaneamente, à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade das metas que a atuação governamental se propõe a alcançar. Significa, enfim, que a noção de governança e eficácia do Estado não deve ser restrita ao desempenho técnico e burocrático do aparelho estatal, mas deve enfatizar a responsabilidade política com relação às metas coletivas e às demandas dos diferentes segmentos da sociedade.

Diante do exposto, ao analisar o efetivo papel a ser assumido pelo Estado na promoção do desenvolvimento sócio-econômico em um contexto globalizado, marcado por crises de toda ordem e necessidade de ajustes, tornou-se possível fazer algumas inferências que evidenciam, dentre outros, os seguintes aspectos principais: 1) a inexistência de um consenso em termos de concepções e abordagens sobre o novo Estado; 2) a lacuna existente entre os pressupostos teóricos emergentes sobre o novo papel a ser desempenhado pelo Estado e as práticas realmente exercidas, em que este tende a diminuir de tamanho em relação às forças do mercado; 3) a limitação do escopo da reforma do Estado às metas e prioridades econômicas; e, por fim, 4) a inexpressiva presença de políticas regionais explícitas do governo federal, as quais venham a dar prioridade à questão das desigualdades regionais, quando do tratamento da organização territorial brasileira.

A GLOBALIZAÇÃO E A PROBLEMÁTICA NORDESTINA

O processo de globalização tem gerado uma nova ordem mundial, na qual, marcada por acirrada concorrência mundial, evidencia-se que recursos naturais e mão-de-obra barata não servem de alicerce para melhoras e prosperidade sustentáveis. São, na verdade, fatores que favorecem o crescimento econômico de determinada nação, mas se forem combinados com especialização, parcerias e alto grau de inovação. Essa idéia é particularmente útil para os países em desenvolvimento, os quais precisam entender que é necessário ir além da vantagem comparativa e concentrar-se efetivamente na vantagem competitiva. Para Porter (1992), sem uma visão global que leve em consideração a especialização, os impactos gerados por novas tecnologias e, principalmente, os efeitos de parcerias estratégicas sobre o desempenho de suas economias, as nações tenderão a desperdiçar ou subutilizar fatores que poderiam ser considerados vantagens competitivas, tais como baixos salários e recursos naturais abundantes.

O Brasil, em termos específicos, é um exemplo de nação que, apesar de ser caracterizada pelo seu grande potencial, precisa qualificar a sua mão-de-obra e ampliar o seu mercado interno de consumo. Isso será praticamente inviável sem reformas de caráter estrutural que venham melhorar a distribuição de renda e reduzir as diferenças regionais e setoriais, além de uma política inovadora para a educação e para a pesquisa de desenvolvimento científico e tecnológico.

Apesar de registrar uma evolução econômica satisfatória e, até mesmo, uma das mais elevadas do mundo, durante o Século XX, o Brasil apresenta considerável déficit social, estando os seus indicadores entre os piores do mundo. A partir desta observação, é possível afirmar que os resultados do desenvolvimento industrial alcançado não se refletem na melhoria da qualidade de vida da população, uma vez que é crescente a concentração da renda nacional.

A literatura especializada apresenta o Brasil como um país extremamente desigual, exibindo os mais altos níveis de disparidade no contexto internacional, traduzidos em significativas diferenciações em termos de estruturas produtivas, relações de trabalho, condições de vida e possibilidades de acesso da população aos bens e serviços básicos. Tais desníveis se dão tanto entre as cinco grandes regiões brasileiras, quanto no âmbito interno de cada uma dessas regiões.

Quanto ao Nordeste, é válido destacar que, segundo informações publicadas no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996 (IPEA/PNUD, 1996), na classificação adotada para as vinte e seis unidades da Federação, os nove estados nordestinos ocupavam exatamente as nove últimas posições.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, no qual se definem os níveis de renda e as condições de vida da população, estão nitidamente expressas as novas dimensões da heterogeneidade, apresentando-se o Nordeste em condições desfavoráveis em relação às demais regiões do país, tanto em termos de participação das pessoas ocupadas que recebiam, em 1995, até um salário-mínimo no total dos rendimentos, quanto em relação ao percentual da população ocupada vinculada à Previdência Social.

Levando-se em conta os aspectos mais estritamente econômicos, os indicadores apontam o atraso da região Nordeste, que apresentava, em 1994, um PIB *per capita* correspondente a menos da metade do PIB brasileiro, enquanto que no Sudeste, Sul e Centro-Oeste os valores eram maiores que o da média nacional.

Diante do exposto, é imperativo modernizar a economia brasileira, fundamentando-se em um modelo que considere a melhoria da qualidade de vida da população e a redução das disparidades regionais. Neste sentido, a questão regional vem recebendo uma nova abordagem por parte do Governo Federal, dentro do contexto da nova geografia econômica do País, à qual não deve limitar-se a uma faixa do território, não obedecendo, portanto, aos limites de suas macrorregiões.

Considerando o Nordeste como parte integrante dessa realidade, torna-se necessário refletir sobre a problemática nordestina, enquanto uma “questão regional” Araújo (1997), ao tentar avaliar os impactos iniciais da globalização sobre o Nordeste, aponta algumas tendências que, embora recentes, sinalizam para o movimento de reconcentração espacial das atividades produtivas e destaca, ainda, o caráter especialmente seletivo dos investimentos industriais.

Ao traçar um breve histórico sobre o significado da “questão nordeste”, Diniz (1999) faz algumas observações interessantes, a saber: 1) ao longo de quatro décadas após o Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), a “questão nordeste” ganhou várias definições, tendo sido profundamente transformados o diagnóstico e as propostas formuladas no documento; 2) as soluções apresentadas no âmbito das políticas e dos Planos Governamentais foram caracterizadas pela racionalidade econômica; e 3) o crescimento econômico, traduzido em aumento da capacidade produtiva e taxas aceleradas de crescimento, foi apresentado como a única maneira possível para eliminar os desníveis sociais e regionais. Todavia, várias faces da questão não foram solucionadas, tendo os problemas sociais se agravado diante das mudanças impostas à região nos trinta últimos anos.

Essa situação, marcada pela diferenciação, exige, conforme sugere Araújo (2000, p. 128, grifo do autor), “uma ação pública ativa [...], para evitar a *fragmentação do país* ou a consolidação de uma realidade onde *ilhas de dinamismo* convivam com numerosas sub-regiões marcadas pela estagnação, pobreza, retrocesso e até isolamento”. Ressalta, ainda, a emergência de atores locais ativos (governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais locais) como sendo um fato muito interessante sob a ótica do contexto dos últimos anos da década de noventa.

Na tentativa de reduzir as dificuldades de atrair indústrias para a região, registra-se a concessão de incentivos governamentais e fiscais por parte de governos estaduais, tais como a isenção de ICMS por algum tempo, doação de terrenos, suprimento de água gratuito e obras de infra-estrutura para instalação.

De acordo com as análises apresentadas até aqui, pode-se afirmar que no Brasil da década de noventa (contextualizado pela abertura econômica, pela estabilização e pelos esforços em prol da integração competitiva), no âmbito da questão regional, sobreviveram alguns instrumentos e políticas herdadas do passado, os quais se mostraram incapazes de transformar as realidades regionais e de contrapor-se às forças que tendem a consolidar a fragmentação das regiões (entre si e no nível interno das próprias regiões). A este ponto, acrescenta-se o fato de que, em função da ausência de políticas regionais claras e bem definidas pelo governo federal, registrou-se a deflagração de uma guerra fiscal entre estados e municípios na busca por capacidade de atração de investimentos, o que contribuiu para a consolidação de alguns focos de dinamismo, ao passo que outras áreas tenderam a ser marginalizadas e caracterizadas como espaços não competitivos, aumentando, assim, a heterogeneidade intra-regional.

Tais políticas de atração de investimentos (caracterizadas como guerra fiscal) serão discutidas a seguir, tendo como ponto de partida as desigualdades e políticas regionais no Brasil, de modo que se possa analisar o papel dos governos estaduais e municipais rumo ao desenvolvimento humano e sócio-econômico, sobretudo no Nordeste.

○ PAPEL DO ESTADO NA INDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS RUMO AO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

A literatura especializada, ao tratar de desigualdade e políticas regionais no Brasil, indica a existência de significativas desigualdades no país, traduzidas não apenas em níveis distintos de industrialização e de estruturas produtivas regionais ou de relações de trabalho, mas, principalmente, em “[...] uma concentração econômica sustentada numa divisão regional de trabalho, a qual tendeu, historicamente, a consolidar as diferenças e relações econômicas que não têm permitido, até o presente, mudanças para maior equidade” (GUIMARÃES NETO, 1997, p.53).

Ao abordar a questão, Souza (1998) faz referência ao Brasil como sendo um país altamente descentralizado a partir da promulgação da Constituição de 1988. Aponta alguns resultados da descentralização, tanto no âmbito federal, quanto na esfera estadual, mostrando que “o governo federal tem enfrentado problemas fiscais e financeiros e dificuldades em formar e sustentar coalizões que permitam aos Presidentes governarem e implementarem políticas públicas” e “[...] na esfera dos estados, todavia, os resultados da descentralização são heterogêneos, devido às grandes desigualdades regionais” (SOUZA, 1998, p. 2). Mostra ainda que, embora tenham ocorrido movimentos os quais apontavam para a desconcentração espacial a partir de meados dos anos setenta, o Brasil permanece sendo caracterizado por enormes disparidades inter e intra-regionais.

Apesar da magnitude dessas disparidades, Rodrigues (1997, 1998a, 1998b, 1999 e 2000) realizou alguns estudos com o objetivo de analisar os investimentos nos cenários setorial e regional, evidenciando mudanças na trajetória dos investimentos anunciados e realizados durante os anos noventa, especificamente a partir da segunda metade da década. Os estudos citados mostraram que as análises das intenções de investimento prenunciavam significativas mudanças no padrão de desenvolvimento regional, a partir do desenvolvimento de alguns Estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Bahia e Ceará), as quais, por sua vez, provocariam sensíveis modificações na distribuição da produção e nos seus eixos de comercialização.

Para Rodrigues (1998a), o que houve, na verdade, foi o despertar para uma nova realidade no desenvolvimento econômico brasileiro: a importância dos governos estaduais na indução do investimento e na atração de empresas. A chamada guerra fiscal entre estados, por sua vez, talvez tenha encoberto esse fenômeno. Sabe-se que

a capacidade de um estado organizar tanto instituições governamentais como privadas, de forma a constituir um ambiente favorável ao crescimento econômico, assegurando a estabilidade institucional, a infra-estrutura econômica e social e os incentivos fiscais, é um fator crucial na atração de empresas (RODRIGUES, 1998a, p. 1).

Além disso, permite ao estado estabelecer uma relação menos dependente de incentivos do governo federal.

Nesse contexto, praticamente todos os estados criaram um ambiente favorável ao investimento econômico, caracterizado não somente pelo aumento na institucionalidade do programa de atração de empresas e de incentivo ao investimento privado, mas também pelas contrapartidas reais do governo estadual no que se refere à melhoria das condições ambientais, de saneamento, de transporte e, às vezes, até de treinamento de mão-de-obra.

Contraopondo-se a essa idéia, Arbix (2001, p. 270), por sua vez, denuncia "a ausência de nitidez nas novas estratégias de industrialização e a precariedade institucional para elaborar e pavimentar novos caminhos para o desenvolvimento nacional nos anos 90". Em seu texto, o autor torna evidente a emergência de novos problemas colocados pela recente onda de investimentos diretos externos (IED), focalizando os efeitos perversos da guerra fiscal entre unidades da federação.

Em síntese, após a exposição de diversas posições sobre a questão da disputa territorial por investimentos, deflagrada pela abertura econômica e pela perda do poder do Estado, a idéia que se defende no presente trabalho é a de que o referido processo caracteriza-se pelo desperdício de recursos públicos, visto que os possíveis benefícios em termos de desenvolvimento humano e sócio-econômico tendem a ser neutralizados pelos custos diretos e indiretos de atração dos novos investimentos. Na realidade, os governos municipais e estaduais vêm financiando os investimentos de grandes grupos empresariais que já haviam tomado a decisão de investir no Brasil, sem que haja a certeza (nem muito menos a confirmação) de que os empregos esperados (e comumente divulgados) serão efetivamente gerados.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracterizou-se como sendo de caráter histórico, exploratório e descritivo. Trata-se de um estudo longitudinal, uma vez que buscou a descrição de um fenômeno através do tempo (RICHARDSON, 1999).

O ambiente da pesquisa foi constituído pelas informações referentes às estratégias governamentais de desenvolvimento regional no setor industrial de transformação da Bahia, Ceará e Pernambuco e ao desenvolvimento sócio-econômico e humano dos mesmos estados, durante o período 1990-1999. Focalizou os resultados dos principais programas de atração de investimentos por estado e as informações referentes ao desenvolvimento humano dos principais municípios beneficiados pelos referidos programas na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, os quais representam o maior volume de investimentos industriais da região no período estudado.

Diante do fenômeno implícito no problema de pesquisa estudado, bem como dos objetivos propostos para a avaliação dos efeitos das estratégias voltadas para o setor industrial sobre o desenvolvimento humano no Nordeste, foram utilizadas as seguintes variáveis, com seus respectivos indicadores: 1) **Variável Independente:** estratégias governamentais para atrair investimentos no setor industrial de transformação; 2) **Variáveis Dependentes:** volume de investimentos privados no setor industrial de transformação; crescimento do número de estabelecimentos instalados na indústria de transformação; crescimento do estoque de empregos na indústria de transformação; evolução do PIB na indústria de transformação; e desenvolvimento humano.

Com relação às técnicas de coleta de dados utilizadas, foi adotado o procedimento de documentação indireta, constituído por pesquisa documental (fontes primárias), acompanhado por uma pesquisa bibliográfica (fontes secundárias).

A pesquisa documental foi realizada em arquivos públicos, disponibilizados principalmente pelos *sites* oficiais na *internet*, tendo sido consultados: i) documentos oficiais (leis, anuários etc), publicações parlamentares (projetos de lei, impressos, relatórios); e ii) fontes estatísticas (IBGE, por exemplo), às quais forneceram dados sobre a evolução dos indicadores sócio-econômicos e do desenvolvimento humano por estado e por município considerado.

A técnica de análise adotada foi a análise documental, tendo sido utilizado o método histórico. A análise dos dados limitou-se, em termos do uso das técnicas estatísticas, à adoção da estatística descritiva, envolvendo o uso de frequências, porcentagens, taxas e números-índices.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em busca de responder ao questionamento central do estudo, tornou-se necessário o cumprimento de alguns objetivos específicos, a saber: mapear as referidas estratégias, verificar a evolução do volume de investimentos no setor industrial; medir o crescimento do número de estabelecimentos industriais; auferir o crescimento do número de empregos no setor industrial; investigar a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) industrial; verificar a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, por fim, relacionar a evolução do IDH com as estratégias de desenvolvimento adotadas para o setor industrial em cada estado abordado. Os resultados, todos apresentados por Almeida (2003), foram evidenciados de acordo com cada objetivo específico.

Ao mapear e analisar as estratégias específicas de cada estado, comparando-as com as dos demais estados da federação, alguns pontos intrigantes foram evidenciados.

As estratégias estaduais para o desenvolvimento industrial concentraram-se nos benefícios fiscais e nas concessões financeiras diferenciadas. No contexto nacional, as estratégias adotadas implicaram, salvo raras exceções, em uma deterioração da situação financeira dos estados. Um exemplo é o estado de Pernambuco que, durante o período em estudo, enfrentou grave situação financeira, embora tenha ampliado a sua base de concessão de incentivos fiscais via redução do ICMS para novos empreendimentos. As estratégias de atração de empresas tenderam a se anular, deixando de atuar como elementos diferenciais no momento da decisão empresarial de localização ou realocação industrial, visto que foram adotados basicamente os mesmos mecanismos por praticamente todas as unidades da Federação. Traduzindo-se em mecanismos fiscais generalizados, tais estratégias não definiram explicitamente as suas políticas estaduais de investimento, com suas respectivas prioridades setoriais, compatíveis com as vantagens comparativas locais.

Os estados da Bahia e Ceará registraram uma preocupação com a interiorização do desenvolvimento, traduzida na superioridade das vantagens concedidas aos empreendimentos situados no interior do estado em relação àqueles situados nas respectivas regiões metropolitanas. Pernambuco, por outro lado, não deu ênfase à descentralização espacial dos investimentos, demonstrando maior preocupação com o fomento de alguns setores considerados relevantes e prioritários para a economia do estado.

Na realidade, diante dos aspectos destacados, é possível afirmar que o incentivo fiscal, estrategicamente concebido como um mecanismo seletivo, perdeu a sua capacidade de atuação como um elemento diferencial na promoção da atividade econômica estadual, em virtude da falta de critérios na seleção das atividades a serem beneficiadas. Assim, teve parte de sua eficácia comprometida, visto que, destinado a estimular vantagens comparativas específicas e em caráter temporário, adquiriu características genéricas e atemporais.

No tocante ao comportamento dos investimentos privados no setor industrial, foram constatados os seguintes pontos principais:

- Considerando os desembolsos do BNDES para a indústria de transformação nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, percebe-se o destaque do estado do Ceará na captação desses recursos, exibindo um crescimento acumulado durante o período 1990-1999, de 435,1%, bastante superior ao crescimento dos desembolsos para o Brasil, para a região Nordeste como um todo, para a Bahia e para Pernambuco.
- Ao traçar o perfil panorâmico dos movimentos regionais da atividade industrial, na tentativa de identificar os setores que representam os padrões locais dos investimentos mais significativos - com base no Levantamento do MICT (1997) -, foi constatada a tendência de uma configuração setorial extremamente concentrada em todas as regiões brasileiras, não fugindo à regra a região Nordeste que, segundo os dados analisados, concentrou mais da metade do valor dos investimentos em apenas quatro gêneros de atividade econômica.
- Quanto à distribuição espacial dos investimentos anunciados, verificou-se, em termos de absorção do valor do investimento, a liderança do estado da Bahia, seguido por Pernambuco e Ceará. Quando analisada a distribuição setorial dos investimentos, confirmou-se a tendência de predominância de um baixo nível de diversificação setorial.

No que diz respeito às informações referentes ao crescimento do número de estabelecimentos industriais, as mesmas revelaram o dinamismo que caracterizou a indústria de transformação no Brasil, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito regional e estadual, visto que apenas Rio de Janeiro e Mato Grosso exibiram queda neste indicador. Paralelamente, destacou-se a região Nordeste, cujo crescimento do número de estabelecimentos industriais foi bastante superior ao do conjunto das regiões brasileiras. Cabe também ressaltar a mudança na configuração espacial dos estabelecimentos industriais, se analisada a participação estadual no contexto regional. Nesse sentido, evidenciou-se o decréscimo na participação do estado de Pernambuco, acompanhada por discretos aumentos na participação do Ceará.

Levando em consideração a variável estoque de empregos, constatou-se que este indicador seguiu uma trajetória inversa ao número de estabelecimentos, tanto no Brasil como um todo, quanto nas regiões tomadas individualmente, à exceção da região Centro-Oeste. Os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco também registraram um paradoxo entre a trajetória seguida por cada uma dessas variáveis, tendo sido tal contradição mais acirrada em Pernambuco, que registrou o segundo pior desempenho da variável estoque de empregos no Brasil, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro.

Em resumo, a região Nordeste teve a distribuição do emprego industrial alterada pela expressiva perda de participação de Pernambuco, compensada pelo notável ganho de participação relativa do Ceará, que apresentou o melhor desempenho da região em termos de geração de postos de trabalho na indústria de transformação. A Bahia, por sua vez, também registrou fortes disparidades entre a evolução do estoque de empregos e o crescimento do número de estabelecimentos, embora tenha mantido estável a sua participação no estoque de empregos da região Nordeste.

Tomando como parâmetro de análise o quadro evolutivo do emprego formal na indústria de transformação, as seguintes conclusões puderam ser emitidas: a Bahia apresentou uma situação bastante deficitária durante praticamente todo o período, à exceção de 1994; Pernambuco mostrou-se em situação desfavorável durante todos os anos da década, sem exceção; e o Ceará manteve-se em situação menos desfavorável, apresentando saldo positivo ao final da década, sinalizando a recuperação da capacidade de gerar emprego na indústria de transformação ao final do período.

Outro ponto analisado foi o comportamento do PIB industrial, tendo sido evidenciados os seguintes aspectos: a indústria brasileira exibiu forte sensibilidade, tanto no que se refere aos efeitos da abertura comercial, quanto aos efeitos

da recessão econômica que marcou o início da década; durante a década em estudo, registrou-se o modesto crescimento da indústria brasileira de 9,37% em relação aos demais setores econômicos - agropecuária, 24,4% e serviços, 22,26%; a indústria nordestina, por sua vez, exibindo um crescimento de cerca de 31% ao longo da década, mostrou-se mais dinâmica em relação aos setores agropecuário e de serviços, os quais apresentaram variações de -11,6% e 25,41%, respectivamente.

Focalizando a análise da economia dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, é válido destacar o desempenho da economia cearense em relação ao das demais economias em análise - nacional, nordestina, baiana e pernambucana -, tendo, além disso, a indústria cearense superado em crescimento os demais setores econômicos.

Situação oposta foi verificada para Pernambuco, cujo desempenho econômico foi inferior ao das economias nordestina, baiana e cearense. A indústria pernambucana, por sua vez, não registrou grandes avanços, exibindo um crescimento acumulado medíocre em relação ao setor de serviços.

Por fim, a investigação da evolução do IDH-M e do IDH-M Renda em cada um dos municípios enquadrados nos programas em estudo e sua posterior comparação com os volumes de investimento absorvidos por cada localidade considerada resultaram nas seguintes observações:

- 1) Os três estados em estudo apresentaram crescimento do IDH-M. Todavia, nos três casos, a variável Educação foi a grande responsável pelos avanços registrados nos respectivos indicadores, não tendo sido evidenciados avanços significativos no IDH-M Renda.
- 2) No âmbito dos municípios, os avanços registrados nas variáveis que compõem o IDH-M não foram proporcionais entre si. Se em alguns a variável renda foi responsável pelo crescimento do indicador, em outros, esta última apresentou decréscimo, tendo o crescimento sido mantido principalmente em função da variável Educação, a exemplo de alguns municípios, tais como Jaboatão dos Guararapes, Recife e Paulista, em Pernambuco; Salvador e Feira de Santana, na Bahia; e Fortaleza, no Ceará.
- 3) Nos três estados abordados, foi constatada uma enorme divergência entre a evolução do IDH-M e do IDH-M Renda dos municípios que ocuparam os cinco primeiros lugares no *ranking* segundo estes critérios e o volume de investimentos por eles absorvido no âmbito dos respectivos programas de atração de investimentos. Os municípios que ocuparam as primeiras posições na classificação desses indicadores absorveram parcelas insignificantes do investimento atraído, enquanto aqueles que receberam projetos de grande porte, associados a substanciais volumes monetários, exibiram evolução medíocre do IDH-M e do IDH-M Renda, como nos casos acima mencionados. Tais informações podem ser visualizadas nas tabelas 01 a 06.

Diante de tais constatações, não é possível estabelecer uma relação direta entre as estratégias voltadas para o setor industrial, quando representadas pelo volume atraído de investimentos e seus possíveis impactos sobre a evolução do desenvolvimento humano das populações inseridas nos municípios considerados.

Na realidade, o que a pesquisa evidenciou foi que as referidas estratégias não exerceram impactos significativos sobre o desenvolvimento humano das comunidades envolvidas, exceto nos casos em que o IDH-M Renda sofreu grandes variações ao longo da década.

Em síntese, considerando tais resultados, a análise da distribuição espacial dos investimentos incentivados nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco permite inferir que prevaleceu o alto grau de concentração do valor investido nas respectivas regiões metropolitanas, embora alguns estados, especialmente Bahia e Ceará, tenham declarado explicitamente a sua preocupação com a interiorização do desenvolvimento. Considerando o aspecto setorial da distribuição dos investimentos incentivados no âmbito dos programas de atração de investimentos nos

três estados estudados, pode-se concluir que essa dinâmica foi caracterizada por forte grau de concentração setorial.

O emprego industrial gerado, por sua vez, também apresentou elevada concentração na sua distribuição por mesorregião e por município. Já a questão do emprego setorial revela uma trajetória paradoxal, comum a todos os estados estudados, ou seja, embora apresentem uma configuração sensivelmente concentrada, os empregos industriais gerados não foram direcionados, proporcionalmente, para os setores que mais receberam investimentos, conforme enfatizam as análises realizadas.

Tabela 1 - Bahia: Relação dos Municípios que Receberam Maior Parcela do Investimento na Indústria de Transformação Incentivado pelo Probahia/Crédito Presumido¹/Bahiaplast¹ 1992 - 1999

Nº	LOCALIZAÇÃO	INVESTIMENTO - US\$ 1,00	PARTICIPAÇÃO - Em (%)
1	CAMAÇARI	661.859.000	23,1
2	BARREIRAS	399.087.000	13,9
3	FEIRA DE SANTANA	370.058.000	12,9
4	SIMÕES FILHO	243.882.000	8,5
5	ITAPETINGA	205.717.000	7,2
6	ALAGOINHAS	173.155.000	6,0
7	SALVADOR	124.195.000	4,3
8	ITABUNA	93.062.000	3,2
9	ILHÉUS	91.589.000	3,2
10	JUAZEIRO	87.176.000	3,0
11	NOVA VIÇOSA	51.400.000	1,8
12	DIAS D'ÁVILA	45.261.000	1,6
13	JEQUIÉ	36.083.000	1,3
14	CANDEIAS	29.894.000	1,0
15	JAGUARARI	25.926.000	0,9
	TOTAL	2.638.344.000	91,9

Fonte: Banco de Desenvolvimento da Bahia - DESENBANCO/ Secretaria Executiva do PROBAHIA - Relatórios Anuais do PROBAHIA. Elaboração Própria. Nota: (1) apenas em 1999.

Tabela 2 - Bahia: Ranking dos 15 Municípios Contemplados pelo Probahia/Crédito Presumido¹/Bahiaplast¹ na Década de 1990, com a Melhor Variação do IDH-M e IDH-M Renda

MUNICÍPIO	VARIAÇÃO IDH-M (%)	MUNICÍPIO	VARIAÇÃO IDH-M RENDA (%)
1º P.TANCREDO NEVES	75,87	1º BAIXA GRANDE	247,52
2º IGRAPIUNA	69,58	2º P.TANCREDO NEVES	224,20
3º BAIXA GRANDE	68,80	3º RETIROLÂNDIA	182,99
4º MACAÚBAS	65,96	4º MACAÚBAS	158,33
5º PRADO	61,41	5º AURELINO LEAL	147,34
6º RETIROLÂNDIA	57,04	6º JABORANDI	144,97
7º SÃO FÉLIX DO CORIBE	56,65	7º MUNIZ FERREIRA	144,60
8º MUNIZ FERREIRA	56,59	8º INHAMBUPE	140,19
9º VALENTE	54,95	9º BREJÕES	138,77
10º JABORANDI	53,48	10º CAMAMU	133,49
11º NOVA SOURE	52,43	11º UNA	131,08
12º BELMONTE	52,22	12º PRADO	123,19
13º UNA	52,13	13º SÃO FÉLIX DO CORIBE	111,24
14º INHAMBUPE	51,60	14º VALENTE	110,23
15º CAMAMU	50,36	15º BELMONTE	107,35

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1996; 2002). Elaboração Própria.

Tabela 3 - Ceará: Relação dos Municípios que Receberam Maior Parcela do Investimento na Indústria de Transformação Incentivado pelo FDI 1994- 1999

Nº	LOCALIZAÇÃO	INVESTIMENTO (US\$ 1,00)	PARTICIPAÇÃO Em %
1	MARACANAÚ	702.683.945	30,9
2	CAUCAIA	347.328.451	15,3
3	AQUIRAZ	188.316.335	8,3
4	FORTALEZA	164.690.339	7,2
5	PACATUBA	124.793.000	5,5
6	EUSÉBIO	101.762.000	4,5
7	PACAJUS	96.584.648	4,2
8	HORIZONTE	71.346.088	3,1
9	CRATO	62.489.000	2,7
10	UBAJARA	50.000.000	2,2
11	MARANGUAPE	35.331.000	1,6
12	LIMOEIRO DO NORTE	35.000.000	1,5
13	JUAZEIRO DO NORTE	28.945.224	1,3
14	S.G. DO AMARANTE	27.800.000	1,2
15	BARBALHA	23.430.000	1,0
	TOTAL	2.060.500.030	90,5

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (2001) - Programa de Promoção Industrial e Atração de Investimento. Elaboração Própria.

Tabela 4 - Ceará: Ranking dos 15 Municípios Contemplados pelo FDI durante os Anos Noventa com a Melhor Variação do IDH-M e Idh-M Renda

MUNICÍPIO	VARIAÇÃO IDH-M (%)	MUNICÍPIO	VARIAÇÃO IDH-M RENDA (%)
1º GUIAUBA	88,7	1º MILHÃ	322,5
2º CASCAVEL	78	2º STA QUITÉRIA	229,87
3º ABAIARA	77,1	3º GUIAUBA	219,11
4º CHOROZINHO	74,9	4º NOVA OLINDA	199,43
5º UMIRIM	71	5º ITAPIPOCA	174,73
6º MILHA	69	6º CASCAVEL	173,58
7º STA QUITÉRIA	68,1	7º TRAIRI	171,18
8º UBAJARA	67,2	8º UMIRIM	170,06
9º SANTANA DO ACARAÚ	66,8	9º NOVA RUSSAS	164,25
10º HORIZONTE	66	10º CARIDADE	150,53
11º CARIÚS	65,4	11º PENTECOSTE	147,6
12º ACARAPE	64,6	12º SANTANA DO ACARAÚ	146,08
13º PENTECOSTE	64,1	13º GUARAMIRANGA	134,11
14º ITAREMA	62,6	14º MORADA NOVA	133,61
15º CAMOCIM	62,5	15º ACARAPE	132,87

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (1996; 2002). Elaboração Própria

Tabela 5 - Pernambuco: Relação dos Municípios que Receberam Maior Parcela do Investimento na Indústria de Transformação Incentivado pelo Prodepe 1996–1999

		INVESTIMENTO	PARTICIPAÇÃO
Nº	LOCALIZAÇÃO	US\$ 1,00	Em (%)
1	CABO DE STO. AGOSTINHO	449.009.409	22,4
2	JABOATÃO DOS GUARARAPES	335.791.520	16,8
3	RECIFE	240.558.382	12
4	IPOJUCA	128.690.372	6,4
5	PAULISTA	119.499.867	6
6	ABREU E LIMA	95.062.936	4,8
7	BELO JARDIM	73.372.286	3,7
8	IGARASSU	67.982.174	3,4
9	ARARIPINA	57.296.355	2,9
10	GARANHUNS	56.394.553	2,8
11	SANTA. M. DA BOA VISTA	51.268.630	2,6
12	CARPINA	43.909.381	2,2
13	CAMARAGIBE	28.949.688	1,4
14	PESQUEIRA	28.186.636	1,4
15	FERREIROS	27.823.263	1,4
	TOTAL	1.803.795.452	90,2

Fonte: Agência de Desenvolvimento de Pernambuco – AD-DIPER – Relatórios Internos. Elaboração Própria.

Tabela 6 - Pernambuco: Ranking dos 15 Municípios Contemplados pelo PRODEPE durante os Anos Noventa com a melhor Variação do IDH-M E IDH-M Renda

MUNICÍPIO	VARIAÇÃO IDH-M (%)	MUNICÍPIO	VARIAÇÃO IDH-M RENDA (%)
1º CANHOTINHO	73,5	1º OURICURI	178,7
2º IPUBI	68,5	2º ESCADA	160,1
3º ARARIPINA	67,1	3º CANHOTINHO	159,3
4º OURICURI	65,5	4º RIO FORMOSO	145,4
5º RIO FORMOSO	61,7	5º TRINDADE	135,4
6º FERREIROS	60,1	6º ITAPISSUMA	135,4
7º TRINDADE	58,3	7º IPUBI	132,0
8º ITAPISSUMA	54,8	8º IPOJUCA	128,0
9º PAUDALHO	54,4	9º ARARIPINA	115,3
10º IPOJUCA	53,5	10º SERTÂNIA	100,4
11º CATENDE	52,6	11º CATENDE	99,3
12º ESCADA	52,5	12º FERREIROS	98,1
13º IGARASSU	51,5	13º AFOGADOS DA INGAZEIRA	95,4
14º AFOGADOS DA INGAZEIRA	51,1	14º PAUDALHO	90,7
15º BEZERROS	50,2	15º IGARASSU	80,8

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1996; 2002). Elaboração Própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da dinâmica do investimento industrial no Brasil, no Nordeste e nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco na década de noventa permitiu identificar uma série de mudanças sobre os padrões de localização do investimento industrial, as quais resultaram em alterações significativas na distribuição regional e setorial da produção industrial, do emprego industrial e, conseqüentemente, dos níveis de renda.

Ao tratar dos aspectos espaciais e setoriais do investimento e do emprego industrial atraídos pelas estratégias governamentais em cada estado considerado, foi possível chegar às seguintes conclusões:

- Em termos de configuração espacial, nos três estados considerados, predominou uma forte concentração do valor dos investimentos atraídos nas respectivas Regiões Metropolitanas. Chama-se atenção para os estados da Bahia e Ceará, cujos programas estratégicos de atração de investimentos apontavam para a interiorização do desenvolvimento.
- Considerando a distribuição espacial do emprego, é possível afirmar ter sido também bastante concentrada nos três estados, destacando o fato de que no Ceará o emprego apresentou um maior grau de difusão espacial em relação ao investimento e aos demais estados em análise.
- Sob a ótica da configuração setorial, o investimento também se caracterizou como sensivelmente concentrado nos três estados, embora a maioria dos programas tenha defendido a diversificação industrial.
- A concentração setorial apresentou-se mais acentuada no estado da Bahia, onde quase metade do valor investido foi canalizada para o setor de alimentos e bebidas.
- O emprego industrial, por sua vez, não acompanhou a trajetória do investimento, apresentando índices de concentração um pouco menores e sendo

direcionado para gêneros de atividade econômica distintos daqueles que absorveram os investimentos. Em outros termos, os gêneros de atividade econômica que mais absorveram investimentos não foram, em linhas gerais, os que mais geraram novos postos de trabalho.

A análise da configuração setorial e espacial do investimento e do emprego industrial, nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, despertam a atenção para dois pontos principais:

- 1) A elevada concentração de investimento nas Regiões Metropolitanas demonstra não terem as mesmas atingido o seu ponto de saturação, mostrando-se ainda atrativas aos projetos de maior valor monetário, vinculados geralmente aos complexos produtivos que envolvem maior conteúdo tecnológico, cujos requisitos para implantação e funcionamento são, na maioria das vezes, oferecidos por áreas de grande densidade industrial.
- 2) A relativa difusão espacial e setorial do emprego pode ser atribuída a múltiplos projetos de pequeno porte de indústrias associadas a complexos produtivos mais intensivos no uso de mão-de-obra; indústrias estas que consideram algumas áreas geográficas menos desenvolvidas como sendo fonte de vantagens competitivas, oriundas principalmente do baixo custo da mão-de-obra local.

A partir de inferências e conclusões extraídas da análise efetuada sobre a distribuição geográfica e setorial dos investimentos na indústria de transformação dos estados considerados, constatou-se que alguns municípios receberam alguns projetos de investimento de pequeno porte, associados a indústrias mais intensivas em mão-de-obra do que em capital e tecnologia. Tais indústrias vislumbraram nessas localidades menos desenvolvidas, além dos incentivos fiscais, nova fonte de obtenção de vantagens competitivas, praticamente baseadas no baixo custo da mão-de-obra local, embora esta última seja portadora de baixos níveis de qualificação e organização.

Assim, na tentativa de responder ao questionamento central que norteou a realização deste estudo, foi possível constatar que não existe uma relação direta entre o volume de investimentos atraídos via estratégias estaduais e o desenvolvimento humano das populações envolvidas.

Do contrário, foi possível verificar que as estratégias estaduais de desenvolvimento para o setor industrial causaram impactos significativos apenas sobre a geração de emprego e renda dos municípios que receberam projetos de investimentos de valor monetário relativamente insignificante, associados a complexos produtivos mais intensivos em mão-de-obra do que em capital e tecnologia, não dependendo esta relação, portanto, do volume monetário de investimentos atraídos.

Sob a ótica do cumprimento de uma função social, que é a de gerar emprego para uma população com possibilidades excessivamente limitadas de inserção no mercado de trabalho moderno, esse movimento torna-se justificável e acatado pelo poder público. Entretanto, sob uma visão estratégica de sustentabilidade do desenvolvimento, é necessário considerar que muitas das atividades que se implantam em áreas com essas características tendem a ser itinerantes, exibindo a possibilidade de deslocamento de suas plantas industriais temporariamente, em busca de níveis de competitividade mais elevados. Constatou-se, ainda, que empreendimentos dessa natureza produzem efeitos encadeadores reduzidos sobre a economia da região na qual atuam, de modo que o seu posterior deslocamento pode ser suficiente para haver o desmanche do núcleo de desenvolvimento econômico, verificado no momento da sua implantação.

Com base nas análises teóricas realizadas, ao tratar da importância da localização geográfica para o desenvolvimento do país e das novas responsabilidades a serem assumidas pelos segmentos governamental e empresarial, bem como ao abordar os conceitos de promoção econômica local, política de localização e competitividade sistêmica, sugere-se maior cautela para os referidos atores e para a sociedade como um todo, ao falar em geração de emprego e renda.

Assim, na tentativa de gerar, por meio de estratégias governamentais, um ciclo de desenvolvimento sustentável em regiões menos desenvolvidas a partir de certos investimentos industriais, é necessário que se conceba um modelo de desenvolvimento portador de intervenções complementares, com alternativas de expansão estáveis e sustentáveis para essas áreas, possibilitando, desta forma, a consolidação de uma melhor distribuição do emprego e da renda estadual.

Em síntese, para os estados em estudo, bem como para a região Nordeste como um todo, um novo ciclo de industrialização deve ter alicerces sólidos, de modo a permitir a construção de vantagens competitivas sustentáveis, incompatíveis com excessiva concentração de renda, analfabetismo e miséria, por exemplo. Em outros termos, sugere-se que os novos alicerces sejam investimentos em infraestrutura básica, desenvolvimento tecnológico, qualificação da força de trabalho, os quais deverão esboçar o novo perfil de atuação do Estado.

Somente a partir desse avanço, será possível aos governos elegerem setores e espaços físicos para concentrarem os seus esforços em termos de políticas produtivas; considerando, além de um planejamento territorial - com vistas à redução da concentração espacial de suas economias estaduais -, políticas de desconcentração setorial, constituindo uma infra-estrutura especializada para o apoio a determinados segmentos. Tudo isto sem prescindir de uma maior participação privada nos processos decisórios, via parcerias inter-setoriais e entre a iniciativa privada e o setor público.

Reconhecida a importância dos novos atores locais (estaduais e municipais) na busca pelo desenvolvimento regional, em virtude da ausência de políticas claras e bem definidas pelo governo federal, sugere-se, com base nos argumentos de Araújo (2000), que os mecanismos de incentivo aos investimentos regionais sejam mantidos e, quem sabe, até mesmo aperfeiçoados e estimulados, desde que fundamentados na implementação de uma política industrial para a região, porém como parte integrante de uma política nacional de desenvolvimento. Somente assim será possível a construção de estímulos ao aproveitamento do potencial de cada região e à consolidação de uma sociedade civil mais justa, equitativa e realmente modernizada, preparada para ser agente ativo do desenvolvimento humano sustentável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. F. *Estratégias de desenvolvimento para o setor industrial: impactos no desenvolvimento humano dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco nos anos noventa*. 2003. 343 f. Tese (Doutorado em Administração). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa.

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional: rumo à desintegração competitiva? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. (org.). *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife: Bagaço, 1997.

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. (org.). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARBIX, G. Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, N. A.; MARTIN, S. (orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

BRASIL. Ministério da Ciência, Indústria e Tecnologia. Secretaria de Política Industrial. *Levantamento das oportunidades, intenções e decisões de investimento industrial no Brasil 1997/2000*. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/progacoes/desenvolvimento/oportu01.html>.> Acesso em : 01 jul. 2002.

CAMARGO, Sônia de. Economia e política na ordem mundial contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, jan./jun. 1997. Disponível em: < <http://www.puc-rio.br/sobrepucc/depto/iri/index.html>> Acesso em: 20 abril 2001.

CÂNDIDO, G. A. *A formação de redes interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário*. *READ*, Porto Alegre, v. 8, n. 28, ago. 2002. Disponível em : < <http://www.adm.ufrgs.br/read28html>> . Acesso em: 20 julho 2003.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

DINIZ, E. *Políticas estaduais de apoio à indústria*. Rio de Janeiro: CNI, 1998.

Governabilidade, Democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

DINIZ, E. J. A problemática nordestina diante da globalização. *Cadernos de Economia*, Patos, ano 1, n. 1, p. 1-8, jul. 1999. Disponível em: <http://aimara.cgnet.com.br/~elenilze/elenilze.html>> Acesso em: 12 mar. 2001.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti. Reforma do estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n.1, p. 70-77, jan./mar. 1999.

GALVÃO, O. J. A.; BARROS, A R.; HIDALGO, A. B. *Comércio internacional e Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro*. Fortaleza: BNB/ ETENE, 1998.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, N.15, jun. 1997. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp15.html>. > Acesso em: 01 mar. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996. Disponível em : < <http://www.unpd.org.br/HDR/HDR2000/catalogo/default.asp> >. Acesso em : 25 fev. 2001.

PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PORTER, M. E. *Competição = On Competition: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. Título Original: On Competition.

RICHARDSON, R. J. (org.). PERES, J. A. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, D. A. Cenários de desenvolvimento regional. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.4, n.7, p. 241-256, jun. 1997. Disponível em : < <http://www.bndes.gov.br/publica/rev10a6.htm>. > Acesso em: 20 jun. 2000.

_____. Os novos investimentos no Brasil: aspectos setoriais e regionais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 169-192, jun. 1998a . Disponível em : < <http://www.bndes.gov.br/publica/rev10a6.htm>. > Acesso em: 20 jun. 2000.

_____. O papel dos governos estaduais na indução do investimento: a experiência dos Estados do Ceará, da Bahia e de Minas Gerais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 151-174, dez. 1998b. Disponível em:<<http://www.bndes.gov.br/publica/rev10a6.htm>. > Acesso em: 20 jun. 2000.

_____. A distribuição setorial e estadual dos novos investimentos no Brasil: 1996-98. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 79-96, jun. 1999. Disponível em : < [http:// www.bndes.gov.br /publica/rev_ant.htm](http://www.bndes.gov.br/publica/rev_ant.htm). > Acesso em: 20 jun. 2000.

_____. Os investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 107-136, jun. 2000. Disponível em : < [http:// www.bndes.gov.br /publica/rev_ant.htm](http://www.bndes.gov.br/publica/rev_ant.htm). > Acesso em: 20 jun. 2000.

SOUZA, C. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 1998. Disponível em: < [http://www.fea.usp.br /fia/projetos/apoioa.htm](http://www.fea.usp.br/fia/projetos/apoioa.htm). >. Acesso em : 20 jul. 2000.