

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

**Industrialização e Desenvolvimento Econômico: Estudo de Caso do Município de
Atibaia (1970-2010)**

**Aluno: Isabela Maria Simão Cano
Orientador: Fernando César de Macedo Mota**

Monografia

Campinas, 2012

Isabela Maria Simão Cano

Industrialização e Desenvolvimento Econômico: Estudo de Caso do Município de Atibaia (1970-2010)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Graduação do
Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas
para obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas, sob
orientação do Prof. Dr. Fernando
César de Macedo Mota.

Campinas
2012

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo fazer uma análise histórica das condições que determinaram o processo de aumento da participação do setor industrial no valor agregado, o que será considerado o processo de industrialização, do município de Atibaia. Nesse sentido, tem-se a intenção de demonstrar o contexto desse processo em meio ao vazio de políticas centrais de desenvolvimento regional e em meio a crise fiscal de estados e municípios, que sem condições de financiar políticas autônomas de investimento, recorrem a política fiscal como principal fonte de atração de investimentos. Para tanto foi necessário realizar uma digressão histórica do processo de industrialização do interior paulista, afim de demonstrar a especificidade do recente processo de industrialização de Atibaia, assim como levantar aspectos que julgamos pertinentes para a entender como se dá a utilização da política fiscal como política de desenvolvimento regional. A conclusão a que chegamos é que os instrumentos utilizados para a promoção do desenvolvimento regional não podem ser meramente fiscais, mas devem ser um conjunto de estratégias que visem à ampliação do investimento e redistribuição de renda e ativos, levando em consideração as características específicas e vantagens comparativas de cada região. Este parece ser o que vem acontecendo na cidade de Atibaia, que passou a atrair indústrias com características mais dinâmicas para o local através da concessão de incentivos: empresas com efeitos encadeadores intra e intersetoriais, que poderão ajudar na consolidação das relações intraempresariais e intraindustriais, e capazes de atrair outras empresas interessadas nessas conexões, criando um movimento de autorreforço do grau de especialização e facilitando a concentração industrial.

ABSTRACT

This monograph aims to make a historical analysis of the conditions that determine the increasing participation process in the aggregate value of industry, which is considered in the industrialization process in the city of Atibaia. About this, it has the intention of showing the context of this process amid empty policies and regional development and with the tax crisis of states and municipalities, that when are unable to finance autonomous investment policies, use taxes policy as main source of investments attraction. Therefore, it was necessary to conduct a digression tour in the historical process of industrialization in the country of the state of São Paulo, in order to demonstrate the specificity of the recent industrialization process of Atibaia. As well as approach issues that we believe relevant to understand the use of taxes policy as regional development policies. The conclusion that we reached is that the used instruments for the promotion of regional development can't be merely taxes, but should be a set of strategies that aims at expanding investment and redistribution of income and assets, considering the specific characteristics and advantages comparatives to each region. This seems to be what is happening in the city of Atibaia, which began to attract industries with more dynamic features to the site, granting incentives: companies with chainer effects inter- sectors, which may help in consolidating relations within the companies and within the industries. Also able to attract other companies interested in these connections, creating a movement of self reinforce of the degree of specialization and facilitating industrial concentration.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. CAPÍTULO 1 - O processo de interiorização da indústria paulista.....	5
2.1. Dos primórdios da industrialização à industrialização restringida.....	6
2.2. A industrialização restringida.....	9
2.3. Industrialização pesada e interiorização da indústria paulista.....	11
3. CAPÍTULO 2 – Considerações sobre a utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional.....	16
3.1. A política fiscal como instrumento de política industrial.....	17
3.2. Guerra fiscal como política autônoma de desenvolvimento.....	21
4. CAPÍTULO 3 – Estudo de caso do município de Atibaia.....	25
4.1. Processo histórico da formação do município de Atibaia.....	26
4.2. Principais mudanças na economia após a Lei de Incentivo à Indústria.....	28
4.3. Impactos socioeconômicos da política fiscal como política de desenvolvimento local....	37
5. CONCLUSÃO.....	43
6. REFERÊNCIAS.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação do Estado de São Paulo no PIB do Brasil.....	19
Tabela 2: Indústria de Transformação: participação regional no VTI	19
Tabela 3: Evolução do PIB e PIB per capita do estado de São Paulo e Atibaia.....	28
Tabela 4: Média do Crescimento Populacional.....	28
Tabela 5: Participação Setorial no Valor Agregado do Município de Atibaia.....	29
Tabela 6: Participação Setorial e do PIB de Atibaia no Estado de São Paulo	30
Tabela 7: ICMS recolhido pelas empresas de Atibaia (em valores de 2010).....	32
Tabela 8: Valor Adicionado, Investimento e Índice de Participação.....	33
Tabela 9: Evolução das Receitas de Atibaia e São Paulo (2001-2010).....	33
Tabela 10: Evolução das Despesas de Atibaia e São Paulo (2001-2010).....	35
Tabela 11: Distribuição de Renda.....	37
Tabela 12: Evolução dos Gastos com Saúde entre 2005 e 2010.....	39
Tabela 13: Evolução dos Gastos com Educação entre 2005 e 2010.....	39
Tabela 14: Índice de Desenvolvimento Econômico de Atibaia.....	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação das Empresas no VA do Município por tipo de localidade.....	32
Gráfico 2: Evolução da Receita.....	34
Gráfico 3: Participação por tipo de receita.....	34
Gráfico 4: Participação por tipo de despesa.....	35

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Índice FINJAN de Desenvolvimento Econômico de Atibaia – 2009.....	34
Figura 2: Índice FINJAN de Desenvolvimento Econômico de Atibaia – 2009.....	35
Figura 3: IFDM 2009 – Panorama Brasil.....	35
Figura 4: Evolução do IFDM de Atibaia – 2000 a 2009.....	36
Anexo I – Mapa com a localização de Atibaia.....	47
Anexo II – Relação de empresas incentivadas do município de Atibaia.....	48

1. INTRODUÇÃO

A análise que faremos do município de Atibaia está relacionada ao contexto neoliberal que marca a economia brasileira no período pós 1989, com mudança no papel do Estado e descentralização das políticas econômicas de desenvolvimento regional.

Atibaia teve sua economia historicamente pautada na agricultura, sendo que no século XX era uma cidade produtora essencialmente de café. Após a queda da produção desse gênero, a partir da queda nos preços na década de 1930, a cidade passou a produzir outras culturas como flores e frutas de clima temperado, o que lhe rendeu, junto a suas características climáticas, a condição de Estância Turística em 1978. Assim, a cidade apresentava uma economia marcada pela agricultura e um setor de serviços razoavelmente bem estruturado devido às demandas turísticas da cidade¹.

Nas últimas décadas, entretanto, Atibaia tem passado por profundas transformações. O setor industrial, antes pouco representativo em sua economia, ganhou grande força, em grande parte devido a Lei Complementar nº 367 de 11 de outubro de 2001, a qual dispõe sobre incentivos industriais a grandes empresas.

Na década de 1980, o grau de urbanização da cidade, que mede a proporção da população que vive na área urbana era 83,8, passando para 91,0 em 2010. Já o crescimento populacional anual médio nos últimos 30 anos foi de 2,67%, acima da taxa de crescimento do estado, que foi de 1,69%.

O PIB per capita do município em 2009 atingiu o valor de R\$20.713,77 a preços correntes de 2009, enquanto o PIB per capita do Estado de São Paulo foi de R\$26.202,22. Entretanto, se levarmos em consideração a evolução do PIB estadual e do município nos últimos 10 anos, veremos que o PIB do estado cresceu em média 4,1% ao ano no período entre 1999 e 2009, enquanto o PIB de Atibaia, cresceu 8,16%. O PIB *per capita* do estado de São Paulo aumentou cerca de 2,91% ao ano nesse período, enquanto o PIB *per capita* do município aumentou em média 6,16% ao ano.

Se considerarmos o período entre 1999 e 2009 o PIB de Atibaia mais que dobrou, crescendo 117,36%, enquanto o PIB do estado aumentou no período 48,96%. Já o PIB *per capita* do município cresceu 76,75%, e o do estado, 32,41%.

Portanto, como podemos ver a partir dos dados, apesar do menor nível de renda *per capita* em relação à do estado, o município tem apresentado melhor desempenho quanto ao seu crescimento nos últimos 10 anos que o estado de São Paulo.

¹ STAMATIU

Tendo em vista as transformações na economia da cidade trazida por essa recente industrialização, é importante identificar e analisar quais os fatores dessa industrialização e as consequências desse novo padrão de desenvolvimento para a cidade. A principal hipótese é a de que o crescimento industrial está fortemente atrelado aos incentivos fiscais.

Não é possível entender o recente processo de crescimento industrial do município em questão, sem antes entender o processo de desestruturação das políticas nacionais de desenvolvimento e descentralização tributária, que fizeram com que estados e municípios passassem a deter funções que historicamente foram de responsabilidade do Estado nacional.

O processo de desmontagem do regime autoritário de 1964 culminou na constituição de 1988. Esta, por sua vez, teve um claro impulso de descentralização política e institucional, que se traduziu em deslocamento de poder em favor dos estados e municípios e estimulou uma espécie de anomia em relação ao quadro tributário no âmbito federal. Ao mesmo tempo em que há descentralização da política tributária, em que estados e municípios têm a possibilidade de manejar seus impostos a fim de atrair investimentos para sua localidade, há a predominância de medidas de orientação neoliberal. Tal fato é importante para esta discussão, pois o abandono de políticas e de instrumentos de coordenação e alocação de recursos centralizada entre as diferentes regiões desencadeou um processo de disputa entre as unidades da federação, que passaram a travar disputas extremas e desorientadas em busca de meios de realizar uma política autônoma de desenvolvimento local.

Em meio a finanças debilitadas, dada a crise econômica dos anos 80, e fragilização do poder regulatório do estado central decorrente do avanço do processo de descentralização, a guerra fiscal surgiu como alternativa das unidades subnacionais para a promoção do desenvolvimento econômico.

A discussão sobre a utilização de incentivos fiscais para atração de investimentos é longa, entretanto consideramos que não se pode afirmar que uma política estadual de atração de investimento, com base na concessão de incentivos fiscais, é boa ou ruim, somente pelo ângulo fiscal. Não se pode considerar que a política é boa por ela poder ampliar a base de arrecadação local ou que é ruim porque se supõe que vai subtrair receitas fiscais globais da federação.

A política de concessão de incentivos fiscais, com esse fim, não é uma política fiscal, mas uma política de desenvolvimento local e regional combinada com uma política industrial, que se utilizam de um instrumento fiscal para se viabilizarem. Esse uso, dependendo da forma e da intensidade, pode provocar ou não efeitos fiscais danosos para o

conjunto das localidades ou dos estados, caso extremo em que ocorre a chamada guerra fiscal.

É esta visão de incentivos fiscais como política promotora de desenvolvimento regional que pretendemos mostrar nesse trabalho através do estudo do município de Atibaia.

Nas últimas décadas, Atibaia tem passado por profundas transformações. O setor industrial, antes pouco representativo em sua economia, ganhou força, em grande parte devido a Lei Complementar nº 367 de 11 de outubro de 2001, a qual dispõe sobre incentivos fiscais a grandes empresas.

A cidade é um caso diferente da maioria das cidades paulistas, que passaram por um processo de crescimento industrial em meados dos anos 1970, quando o interior do estado já era a segunda maior concentração industrial do país.

O movimento de desconcentração industrial que favoreceu o interior paulista decorreu dos efeitos das seguintes causas²: melhorias na infraestrutura do interior; transformações e modernização da agropecuária e agroindústria, expandindo as exportações; maiores condições para implementação de atividades de alta intensidade tecnológica, principalmente, nas regiões de Campinas e São José dos Campos; da “Guerra Fiscal” municipal, que contribuiu para a desconcentração de determinados setores industriais; recuperação dos preços do petróleo, expansão da extração e do refino nacional e melhoria dos preços relativos tanto para o setor produtor de petróleo como se álcool (ambos produzidos quase que em sua totalidade no interior do estado, o que contribui para a expansão das indústrias relacionadas a esses setores no próprio interior).

Já o aumento da participação da indústria no município de Atibaia, é, pela hipótese assumida nesta monografia, resultado da política de incentivos fiscais. Desse modo, tendo em vista as transformações na economia da cidade trazida por esse recente crescimento industrial, é importante identificar e analisar quais os fatores e as consequências desse novo padrão de desenvolvimento para a cidade. Partindo da hipótese que este recente processo de crescimento industrial foi impulsionado por uma política fiscal de incentivos, a principal questão a ser respondida é se esse crescimento tem sido o principal motor das mudanças verificadas no município a partir de 2000, respondendo como componente determinante do crescimento do PIB e do PIB per capita acima da média do estado e pela melhoria nos indicadores socioeconômicos.

² Sobre o processo de desconcentração produtiva no Brasil e especialmente em São Paulo, consultar: CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**, São Paulo: UNESP, 2008, 294 p; CANO, W.; BRANDÃO, C. A.; MACEDO, F. C; de, MACIEL, C. S. (Coord.). **Economia paulista: principais transformações entre 1980 e 2005**. Campinas: Alínea, 2007, 574 p; CANO, W. (coord.). **O processo de interiorização da indústria paulista - 1920 a 1980**. São Paulo, Fundação SEADE. (Coleção Economia Paulista), 1988; CANO, W. (coord.). **São Paulo no limiar do século XXI**. São Paulo, Fundação SEADE-SEPLAN, 1992; CANO, W. A desconcentração espacial da indústria paulista. **Boletim Regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, pp. 18-22, 2006; NEGRI

O trabalho será dividido em três partes: na primeira serão tratados os aspectos gerais do processo de industrialização paulista e suas peculiaridades, o que julgamos crucial para entender o processo de crescimento industrial tardio do município de Atibaia. Na segunda parte será discutida a utilização dos incentivos fiscais como política industrial, e por consequência, de desenvolvimento regional, assim como seu caso mais extremo, a guerra fiscal. Por último faremos a análise do município de Atibaia, identificando as transformações ocorridas em seu padrão de desenvolvimento na última década e o reflexo dessas mudanças na sociedade.

2. CAPÍTULO 1 - O processo de interiorização da indústria paulista

O primeiro capítulo é uma apresentação histórica sobre o processo de industrialização paulista e seu subsequente processo de interiorização. Também é abordado o tema da desconcentração industrial ocorrida no Brasil na segunda metade do século XX, fator importante para compreender por que os governos passam a dar maior importância à política fiscal como fator de promoção das inversões industriais. O objetivo é verificar as causas mais gerais desse processo e como ele representou uma nova configuração para a indústria de São Paulo. Procura-se verificar essa interiorização atingiu (ou não) a economia de Atibaia. As principais obras de referência foram Cano (1988, 1989, 1992, 2006 e 2008), Cano *et. al.* (2007) e Negri (1996).

2.1. Dos primórdios da industrialização à industrialização restringida

Para entender o processo de interiorização da indústria paulista é necessário retomar suas características desde seu estágio inicial, que no início do século XX baseava-se em pouca expressividade do parque industrial, com a presença dominante das indústrias “tradicionais”³. A expansão do parque industrial estava limitada na medida em que o crescimento industrial tinha um movimento dependente, pois se encontrava intimamente ligado à lógica da acumulação de capital e investimentos da produção agrário-exportadora.

Nesse período, o capital investido no núcleo urbano e industrial dependia das oscilações temporais da taxa de lucro do complexo cafeeiro. Logo, as disponibilidades cambiais para importação de máquinas e matérias primas, além do capital destinado a investimento, como em infraestrutura e instalação de plantas industriais, eram determinadas pelos níveis de lucratividade do complexo cafeeiro.

Dessa forma, o crescimento industrial ocorre de maneira dependente ao setor agroexportador, com a expansão de um parque fabril baseado em indústrias produtoras de bens de consumo assalariado ou não duráveis (CANO, 1989, p.18-19).

Observado essas características da fase inicial do processo de industrialização do Brasil, torna-se claro o porquê da dinâmica dela ser mais intensa no estado de São Paulo, visto que este era o centro econômico mais importante do país quanto às atividades relacionadas ao setor cafeeiro que foi o único, conforme descreveu Cano (1998), que conseguiu gerar uma base capitalista de produção que caminhou no sentido de uma maior divisão social do trabalho, promotora de um crescimento urbano:

“Assim, a cidade de São Paulo, já no início do século XX, desponta como o centro urbano em que o parque fabril de indústrias tradicionais encontrará as condições mais favoráveis para o seu desenvolvimento. Este fato explica-se pela importância que adquire a cidade como centralizadora do capital mercantil, oriundo da atividade cafeeira e das atividades comerciais e, além disso, por centrar geograficamente os fluxos de transporte ferroviário entre o interior cafeeiro paulista e o porto exportador”. (CANO, 1989, p. 19)

Além de concentrar as vantagens descritas acima, a cidade de São Paulo havia se tornado desde o final do século XIX o principal centro urbano de atração para imigrantes,

³ Chamamos de indústrias tradicionais as indústrias de baixa intensidade tecnológica e que não exigem mão de obra qualificada, pioneiras na expansão industrial, como a indústria têxtil, de calçado e de alimentos.

quer seja para trabalhar nas fazendas de café do interior ou como mão de obra para a indústria embrionária na capital paulista ou, também, para a construção civil⁴.

Já a transformação da capital como principal centro de desenvolvimento industrial, relaciona-se principalmente à existência da infraestrutura necessária, como energia elétrica, sistema ferroviário, proximidade do porto para importação de insumos e matérias primas e a própria existência de antigas indústrias, além da presença maciça de mão de obra disponível. Tais fatores representavam a possibilidade de menores custos de produção, viabilizando os empreendimentos fabris.

O país não contava, na época, com um mercado nacional integrado e articulado ou um sistema de transporte de longa distância desenvolvido, portanto, outro fator importante a ser destacado é o mercado consumidor urbano da capital paulista, fundamental para o desenvolvimento dessas indústrias nascentes produtoras de bens de consumo assalariado e bens de consumo não duráveis.

Este comportamento das indústrias pioneiras paulistanas parece ser próprio de todo processo de industrialização em seu estágio inicial, que se concentravam em centros urbanos servidos por uma rede de ferrovias. A preferência pelas áreas próximas aos centros urbanos devia-se principalmente a uma busca constante de redução nos custos de transporte, em particular o ferroviário, e a uma busca pela proximidade do mercado de consumo.

Pode-se afirmar que as vias férreas, e posteriormente as grandes rodovias, teriam um importante papel na definição dos futuros distritos industriais na segunda fase de industrialização da indústria paulista, que se moveu em direção ao interior, como será abordado na próxima sessão.

Por fim, é importante registrar que as características do parque industrial paulistano nos primórdios do processo de industrialização do Brasil (início do século XX), refletem uma tendência de certa maneira universal, das fases iniciais do desenvolvimento industrial em áreas urbanas de médio ou grande porte. Neste período, a atividade industrial encontra-se sumamente ligada à estrutura urbana, definindo usos específicos de um espaço que se relaciona não apenas, estruturalmente, aos outros setores da economia (especialmente o comércio), mas também fisicamente a eles, tal é o grau de associação espacial entre tais usos dentro da cidade, embora a urbanização e industrialização sejam dependentes das receitas advindas do complexo agrário mercantil exportador. A concentração do setor industrial no território paulista deve ser entendida, portanto, como um fenômeno ligado às profundas

⁴Sobre a participação dos imigrantes italianos na construção civil na cidade de São Paulo, ver: PEREIRA, Paulo C. X. P. São Paulo: a construção da cidade – 1872-1914. São carlos: RiMA, 2004, 174 p.

transformações por que passou o desenvolvimento capitalista do país no decorrer do século XX, comandado a partir do epicentro industrial brasileiro: a cidade de São Paulo.

2.2. A industrialização restringida

A partir de 1933 se inicia na economia uma nova fase do período de transição de uma economia agrário exportadora para uma economia industrial, pois a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nessa fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida (Cardoso de Mello, 1986, p. 23).

Segundo Cardoso de Mello, ocorre industrialização, pois a dinâmica da acumulação passa a se basear na expansão industrial, ou seja, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e o capital industrial, mas é restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, capaz de autodeterminar o processo de desenvolvimento industrial.

A partir do desenvolvimento do período anterior (baseado na produção agrícola e industrial que ampliou a rede urbana e promoveu uma maior divisão social do trabalho), a economia paulista teve condições de ultrapassar a crise de 1929, transformando sua estrutura produtiva. Juntamente ao desenvolvimento do setor produtor de bens de consumo não duráveis, há também o desenvolvimento dos setores produtores de bens intermediários, bens de capital e bens de consumo durável (CANO, 1989, p. 21).

A crise dos anos 30 e a Segunda Guerra Mundial impuseram ao país dificuldades para importar. Com isso, indústria nacional (especialmente a paulista, que cresce a uma taxa acima da indústria nacional) teve condições para o atendimento do mercado interno. Esta recuperação industrial após 1933 ocorreu, sobretudo, pela eliminação da capacidade ociosa da indústria que havia sido implantada na década anterior, aproveitando-se de que as dificuldades impostas às importações tornaram o mercado nacional cativo à indústria nacional, o que beneficia a diversificação do parque industrial paulista (ARRADI, 1989, p. 17).

O desenvolvimento industrial aumentou a concentração industrial no estado de São Paulo, nucleada na capital e em seu entorno, ao mesmo tempo em que se modernizou e se expandiu a estrutura da indústria, que em meados dos anos 1950 já não tinha mais nos setores tradicionais (têxtil e alimentos) a liderança do parque industrial, que passou a se concentrar nos setores de bens de produção e de consumo durável (CANO, W. 1989, p.23).

As indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis cresceram em extensão e em diversificação, amplamente interiorizadas. Já as indústrias produtoras de bens de produção e bens de consumo duráveis, se concentravam na metrópole, ou nos grandes centros interioranos, principalmente na região de Campinas. Em 1956, a concentração industrial do interior respondia por 46,4% da produção das indústrias produtoras de bens de consumo não

durável; 24,9% das indústrias produtoras de bens intermediários e por 10% das indústrias produtoras de bens de capital e bens de consumo durável (ARRADI, 1989, p. 19).

O desenvolvimento da indústria promoveu uma concentração populacional nos núcleos em que se desenvolvia e estimulou o desenvolvimento do setor terciário, tanto por suas demandas industriais específicas quanto pelo crescimento populacional. O setor terciário era responsável por 28,6% da PEA em 1940 no estado de São Paulo. Em 1950 esse valor aumenta para 33,2% e em 1960 a 44%. A indústria concentrava 15,4%, 23,3% e 23,3% respectivamente. Nesse período o peso da região metropolitana (que se forma durante esse período) no setor terciário aumenta passando a deter mais da metade da PEA no terciário (54,4% em 1960), sendo que antes era o interior que detinha o maior peso da PEA paulista neste setor. (ARRADI, 1989, p. 19).

2.3.Industrialização pesada e interiorização da indústria paulista

A partir de 1955 inicia-se um novo período da industrialização paulista, marcada pela indústria pesada. Segundo Negri, Gonçalves e Cano,

“O advento da industrialização pesada desobstruiu os limites para uma modernização generalizada de todo o sistema urbano paulista, desenvolvendo ao extremo aquilo que nesses anos ainda era embrionário – a exacerbação do crescimento das cidades, o esvaziamento do campo e a consagração do ‘consumo industrializado’” (NEGRI *et. al.*, 1988-1989, p. 57).

A industrialização pesada ocorre com elevado volume de investimentos entre 1956 e 1960, que sedimentou a base para o desenvolvimento da indústria pesada no Brasil. O período caracterizou-se por uma intensa diversificação industrial que foi articulada diretamente pelo Estado. Instalaram-se no país as indústrias automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras de máquinas e equipamentos, ao mesmo tempo em que se expandiram indústrias básicas como a siderúrgica, a de metais não ferrosos, a química pesada, a de petróleo e a de papel e celulose.

Esse novo período da industrialização trouxe consigo diversas transformações nos centros urbanos. Em primeiro lugar, as transformações da própria estrutura produtiva trazem consigo o crescimento do emprego no setor industrial e diversificação da estrutura social. Em segundo lugar, exige mudanças tanto no mundo rural, como no setor de terciário das cidades.

A agricultura passa a subordinar-se ainda mais à indústria com o surgimento de um segmento de bens de produção para o setor e pelo crescimento da atividade da agroindústria de processamento. Também crescem e se diversificam os serviços de apoio à produção (transportes, comunicações e intermediação financeira)⁵.

Nas cidades essa transformação está na origem do desenvolvimento de atividades intrinsecamente urbanas, como as novas formas de comercialização e consumo, coerentes com a modernização do padrão de consumo, aceleram-se as transformações do comércio de mercadorias, das atividades sociais e da administração pública, além daqueles serviços urbanos que emergem pelo simples crescimento populacional.

Há dois ciclos de crescimento no período da industrialização pesada. O primeiro se estende de 1956 a 1962 e caracteriza-se pela implantação da indústria pesada, a qual reforçou a concentração da população, da indústria e os serviços relacionados às demandas

⁵ NEVES, p.7

industriais e de sua mão de obra na metrópole paulista. O segundo, de 1968 a 1973⁶, corresponde à fase do “milagre brasileiro”. Este determinou o crescimento e modernização do interior, provocando uma desconcentração relativa da população e da atividade urbana, tanto no setor secundário como no terciário. Nesse movimento de modernização, o interior de São Paulo transformou-se tendendo a assemelhar o seu perfil ao da metrópole, embora em menor escala.

Assim, os anos 1970 representaram o avanço do processo de interiorização da indústria em São Paulo. A indústria do interior crescia a taxas médias anuais superiores tanto em relação às taxas de crescimento da região metropolitana, como também em relação às taxas da indústria nacional. Em meados da década de 70, o interior do estado já era a segunda maior concentração industrial do país.

Nesse período o governo federal promoveu investimentos industriais em direção à periferia nacional, desconcentrados da região metropolitana de São Paulo, como forma de enfrentar o agravamento do “caos urbano” na metrópole. Porém, pela própria natureza e desenvolvimento capitalista do interior paulista viu-se obrigado a concentrar aí fortes investimentos. Como resultado promoveu-se uma descentralização no estado, no sentido metrópole-interior.

Os principais investimentos que ocorreram no interior paulista foram nas áreas de refino de petróleo e petroquímica, com refinarias da Petrobras em Paulínia e São José dos Campos; a implantação do Proálcool a partir de 1975, fortemente concentrado nas regiões de Campinas e Ribeirão Preto; na consolidação do parque petroquímico e siderúrgico (COSIPA) em Cubatão; na implantação de um complexo aeronáutico para fins civis e militares e indústrias de material bélico no Vale do Paraíba; e a concentração de institutos de pesquisa e empresas estatais no setor de telecomunicações e microeletrônica em Campinas.

Apesar de a expansão industrial ter ocorrido em todo o interior, ela se concentrou em poucas regiões. A região de Campinas, litoral, Vale do Paraíba, Sorocaba e Ribeirão Preto respondiam, em 1970, por 86,5% do VTI do interior. Em 1980 esse valor salta para 90,3% do VTI do interior.

A perda de participação industrial de São Paulo, especialmente da metrópole, persiste até os dias atuais, embora tenha se estancado no período pós-2004. Segundo Cano (2007),

⁶ A partir deste período há uma desconcentração em direção a outros estados brasileiros, estimulados por diversos fatores, dentre os quais, a política da SUDENE e da SUFRAMA. No entanto, esta monografia se restringirá exclusivamente ao processo de desconcentração em direção ao interior paulista. Sobre a desconcentração produtiva regional no Brasil, ver Cano (2008).

“A economia paulista foi, duplamente, a mais afetada pelas transformações que ocorreram no país desde o fim da década de 1970. De um lado, porque os efeitos negativos da “Guerra Fiscal” teriam, necessariamente, que ampliar, em São Paulo, os efeitos diretos e indiretos que deprimiram ou inibiram o desempenho de vários ramos da indústria paulista. Ainda, a continuidade da expansão da fronteira agropecuária e da mineral na periferia nacional, a despeito do baixo crescimento do PIB nacional, também gerou diminuição do peso econômico de São Paulo na indústria nacional” (CANO, et. al., 2007, p. 193).

Tabela 1 - Participação do Estado de São Paulo no PIB do Brasil (em %)

Setores	1970	1980	1989	2002	2003	2010
Primário	18	14,2	15,5	26,6	23,9	11,3
Indústria Geral	56,4	47,3	44,7	33,1	33,3	33,3
Terciário	35	34,8	36,1	33,3	32,9	33,3
Total	39,5	37,7	37,8	32,6	32,1	32,1

Fonte: Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005, Editora Alínea, Campinas. 2007, p.193.

A Tabela 1 mostra um primeiro movimento da indústria paulista já descrito, o de desconcentração da produção industrial a nível nacional que ocorre a partir dos anos 1970, decorrente em grande medida do bloco de investimentos do II PND. A indústria paulista passa perde participação no setor secundário no total do país, passando de 56,4% em 1970 para 33,3% em 2003. Já a Tabela 2 mostra, além da perda de participação da produção industrial paulista no total nacional, um segundo movimento no sentido metrópole-interior, ou seja, a interiorização da indústria. A região metropolitana de São Paulo passa a concentrar, em 2003, apenas 16,8% da produção da indústria de transformação do país, o que significa uma grande perda visto que concentrava, em 1970, 43,5% da produção nacional.

Tabela 2 - Indústria de Transformação: participação regional no VTI (em %)

	1970	1980	1985	1989	1998	2003	2010
Brasil, exclusive Estado de SP	41,8	46,6	48,1	49,3	50,2	56,2	58,0
Estado de SP	58,2	53,4	51,9	50,7	49,8	43,8	42,0
Região Metropolitana de SP	43,5	33,6	29,4	28,7	24,6	16,8	-
Interior	14,7	19,8	22,5	22	25,2	27	-

Fonte: Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005, Editora Alínea, Campinas. 2007, p.197.

O interior paulista ganha progressivamente maior participação no total nacional, chegando a 27% da produção em 2003. Nas palavras de Wilson Cano, “Esse movimento, portanto, subdivide-se em dois vetores: um que resulta na canalização de parte da

desconcentração para o próprio interior do estado, e outro, para o restante do país” (CANO, et. al., 2007, p. 197).

Como destaca MACEDO,

A desconcentração produtiva regional da indústria, verificada ao final da década de sessenta do século XX e início da seguinte, manifestou-se como um processo que se irradiou a partir da Região Metropolitana de São Paulo e assumiu duas direções: (i) as demais economias estaduais, especialmente nas capitais que apresentavam vantagens aglomerativas suficientes para receberem os investimentos que se espraíavam no bojo do processo de integração produtiva do mercado nacional; (ii) o próprio interior paulista, cujas excelentes condições de infraestrutura, especialmente viária, atraíram um conjunto de investimentos, aumentando progressivamente sua participação na indústria do estado (MACEDO, 2010, p. 214)

O movimento de desconcentração que favorece o interior paulista decorre dos efeitos das seguintes causas: melhorias na infraestrutura do interior; transformações e modernização da agropecuária e agroindústria, expandindo as exportações⁷; maiores condições para implementação de atividades de alta intensidade tecnológica, principalmente, nas regiões de Campinas e São José dos Campos; da “Guerra Fiscal” municipal, que contribuiu para a desconcentração de determinados setores industriais; recuperação dos preços do petróleo, expansão da extração e do refino nacional e melhoria dos preços relativos tanto para o setor produtor de petróleo como se álcool (ambos produzidos quase que em sua totalidade no interior do estado, o que contribui para a expansão das indústrias relacionadas a esses setores no próprio interior). (CANO, et. al., 2007, p. 198).

No entanto, cabe mencionar, conforme ressaltou Macedo (2010) que o processo de interiorização do desenvolvimento econômico foi, também, um processo de espraçamento dos problemas urbanos. Segundo ele, “o processo de interiorização do desenvolvimento foi também, em segundo lugar, um processo de interiorização dos problemas urbanos, agravados por uma conjuntura na qual o investimento público tem se mostrado absolutamente insuficiente para fazer frente a questões substantivas que passaram a integrar o cotidiano dessas cidades” (Macedo, 2010, p. 216).

Cabe ressaltar as diferenças encontradas no processo de interiorização e desconcentração do período recente e o processo verificado entre 1970 e 1985. Neste último, a interiorização ocorre, sobretudo, pelos efeitos positivos das políticas de desenvolvimento nacional e regional (II PND), pelo elevado nível de investimentos públicos e privados e pelas

⁷ No período a agropecuária e agroindústria tiveram a seu favor, ainda, a melhora dos preços externos, contribuindo para o aumento das exportações.

elevadas taxas de crescimento da economia. Com isso, ocorre a intensificação da industrialização e consolidação do mercado nacional, que junto aos efeitos positivos das políticas pró-exportação, promoveu a expansão das fronteiras agropecuárias e mineral.

Essa dinâmica fez com que a urbanização e industrialização se difundissem para a periferia nacional. Portanto, nesse momento, a desconcentração industrial de São Paulo não se explica pelos efeitos negativos da crise dos anos 80, mas pelo fato de que o Brasil teve crescimento econômico alto e acima do paulista (apesar de este também ser elevado).

Na década de 1980, a indústria paulista, por concentrar os segmentos mais complexos da produção industrial⁸, foi mais afetada que a indústria do restante do país tanto pela queda da demanda, mas principalmente pelo baixo investimento em modernização dessas indústrias. Outro fator que não pode ser deixado de lado é a “Guerra Fiscal” resultante da ausência de políticas industriais. Cada estado ou município oferece melhores condições de incentivos para a instalação de indústrias, estimulando a desconcentração industrial⁹.

⁸Setores de metal-mecânica, material de transporte, química e eletro-eletrônica.

⁹ O tema da Guerra Fiscal será melhor explicado quando forem analisados os fatores de atração das indústrias que passam a se instalar a partir de 2000 no município de Atibaia a partir da Lei Complementar nº 367 de 11 de outubro de 2001, a qual dispõe sobre a criação de incentivos ao desenvolvimento industrial no Município de Atibaia.

3. CAPÍTULO 2 – Considerações sobre a utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional

O presente capítulo procura abordar algumas considerações sobre o uso por parte dos governos estaduais e municipais de políticas fiscais como políticas de desenvolvimento regional. O enfoque será na política fiscal enquanto política industrial, ou seja, aquela que procura ampliar plantas industriais já existentes ou implantar novas indústrias em seu território a partir da concessão de incentivos, além da guerra fiscal, caso extremo do uso dos incentivos.

Defendemos que os incentivos fiscais tomam força a partir da década de 1990, como decorrência do novo padrão de inserção externa da economia brasileira e da mudança no papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico. Assim, a guerra fiscal, caso extremo da concessão de incentivos, emerge como produto da falta de promoção e coordenação de políticas industriais e de distribuição da atividade industrial no território nacional frente a inundação de investimento externo ocorrido com a liberalização da economia brasileira e sua estabilização a partir do Plano Real.

3.1. A política fiscal como instrumento de política industrial

Jair do Amaral Filho, em sua obra sobre a utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento local ou regional, discute sobre o porquê dar incentivos fiscais pelos governos subnacionais, quanto deve ser dado de incentivo, para quem dar e que projeto escolher, trazendo importantes considerações pouco abordadas por outros autores.

Considera que uma política subnacional de atração de investimentos através de incentivos fiscais não pode ser considerada 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 se supõe que vai subtrair receitas fiscais globais da federação (...) a política de concessão de incentivos fiscais, com esse fim, não é uma política fiscal, mas uma política de desenvolvimento local e regional combinada com uma política industrial, que se utilizam de um instrumento fiscal para se viabilizarem” (AMARAL FILHO, p. 09).

Isso ocorre porque a simples oferta de incentivos não é suficiente para fazer mudar a localização das empresas. Isso seria subestimar a capacidade do mercado, sendo um pensamento até certo ponto ingênuo.

Outros fatores devem ser considerados, como condições de infraestrutura, distância dos mercados, disponibilidade de mão de obra qualificada, agressividade sindical¹⁰. Ou seja, os incentivos fiscais são um dos elementos analisados no momento da escolha do local do investimento, mas não são seus determinantes, embora possa ser um fator de desempate entre escolhas ótimas¹¹.

Nesse ponto, PRADO & CAVALCANTI inserem a ideia de áreas ou zonas de equivalência¹². Segundo os autores, as empresas escolhem um conjunto de localidades que apresentam os requisitos essenciais para a existência da inversão, baseada nos fatores descritos anteriormente. Após essa primeira seleção as empresas procuram identificar a localidade onde os incentivos sejam mais vantajosos para as próprias empresas.

Assim, um segundo aspecto a ser considerado é o custo fiscal envolvido na concessão do incentivo. Supondo que há uma localidade fora da alocação preferencial da empresa, ou seja, que não se encontra na zona de equivalência em questão. Para que haja a inversão nessa localidade há necessariamente um custo envolvido em rever a decisão

¹⁰ PRADO & CAVALCANTI, p. 20

¹¹ Entenda-se por escolha ótima a alocação orientada por critérios estratégicos, logísticos e operacionais da empresa que realiza o investimento.

¹² PRADO & CAVALCANTI, p. 32

preferencial. Quanto mais se afasta da zona de equivalência da empresa, maior o custo envolvido em benefícios fiscais para obter o investimento.

Uma observação a ser feita sobre o assunto é que não basta que os benefícios fiscais cubram o custo de deslocamento, é necessário que proporcionem um prêmio. Caso contrário não haverá o investimento, pois a empresa apenas trocaria uma situação ótima natural por outra equivalente, mas que depende de apoio do setor público, o que traria riscos adicionais ao empreendimento.

Não há uma fórmula que seja capaz de quantificar o valor justo que um projeto deve receber como prêmio de inventivo. Entretanto podemos considerar alguns fatores envolvidos: a concorrência fiscal entre localidades ou estados; a relação entre os custos relativos; e a relação custo benefício¹³. Pode-se afirmar que o governo estaria disposto a assumir custos mais elevados para projetos que apresentem maiores beneficiado como maior densidade industrial, quanto a geração de emprego e massa salarial, ou indústrias que tenham maiores economias de escala e externalidades¹⁴.

A discussão sobre o balanço final como positivo ou negativo da política fiscal como instrumento de política industrial é extensa na literatura sobre o assunto. Podemos listar, entretanto, os argumentos a favor e contra a concessão de incentivos fiscais.

Como argumentos contra podemos citar a possibilidade de desvio de gastos públicos, alto custo dos empregos gerados pelas empresas incentivadas, incentivos concedidos além do necessário tendo em vista a dificuldade de avaliação do valor de incentivos a serem concedidos às empresas.

Como benefícios trazidos pelas empresas incentivadas os críticos sobre o assunto costumam privilegiar os ganhos tecnológicos, a aprendizagem dos trabalhadores, o ambiente empresarial e a geração de emprego e renda.

Além disso, há de se considerar o tipo de empresa que se procura atrair com os incentivos fiscais, analisando o volume do investimento, tipo de emprego a ser gerado pelo projeto, setores e cadeias produtivas que se desenvolvem com a instalação de determinada empresa, impactos interindustriais e intersetoriais gerados pelas compras de insumos e serviços e a responsabilidade social que a empresa pode gerar para a localidade em que se instala.

“(…) é razoável propor que uma política de incentivo aos investimentos privados procure reforçar as vantagens comparativas já reveladas pela economia local. Se, de um lado, os bens são produzidos geralmente nas regiões em que o custo para a sua realização é mais barato, de outro, as regiões tenderão a se especializar na produção dos bens para os quais têm vantagens comparativas. Essa interdependência sugere que uma política de incentivos pode tornar-se mais barata e eficiente caso seja voltada para as vantagens comparativas do local,

¹³AMARAL FILHO, p. 15

¹⁴AMARAL FILHO, p. 21

além de poder transformar-se num mecanismo de aceleração do fluxo circular cumulativo a favor da indústria ou do setor beneficiado” (AMARAL FILHO, p. 24).

Segundo o autor, espera-se que a especialização da indústria proporcione efeitos de encadeamento intra e intersetoriais que poderão ajudar na consolidação das relações empresariais e industriais, além de poder atrair outras empresas, criando um movimento de autorreforço do grau de especialização e facilitando a concentração espacial da indústria¹⁵.

Nesse sentido podemos afirmar que as políticas de incentivos devem dar prioridade às “indústrias industrializantes”¹⁶ que exercem força de atração de outras indústrias devido aos efeitos de encadeamento. Essas empresas são aquelas criadoras de externalidades, com significantes gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e em produtos inovativos.

Essas empresas são capazes de produzir vantagens geradas por concentrações de mercados consumidores, por concentrações de serviços, infraestrutura e logística. Além disso, essas concentrações proporcionam ganhos de escala e redução de custo de transporte e de transações.

“Como se pode deduzir, 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 intraindustriais ou intrasetoriais. Mas o principal do processo terá que ser realizado pela coordenação, articulação e planejamento, bem como pelas despesas públicas, diferentemente da renúncia fiscal” (AMARAL FILHO, p. 34).

Tendo em vista esses aspectos, o autor considera que o governo pode e deve se utilizar da política fiscal para promover o desenvolvimento industrial. Entretanto este uso atua principalmente na redução de custos relativos de fatores e dos custos de transporte, e tem impacto limitado sobre outras fontes geradoras de eficiência das empresas como aquela que é fruto das aglomerações.

“Isto significa que as fontes geradoras de externalidades reclamam uma expansão das políticas, estas sim, com um corte mais horizontal. Sempre procurando associar impactos setoriais com impactos territoriais, essas políticas devem privilegiar: o apoio aos

¹⁵ Como será demonstrado no próximo capítulo, este parece ser o caso de Atibaia, em que os incentivos foram de extrema importância para a instalação das primeiras indústrias, mas a partir dos investimentos e efeitos encadeadores das indústrias pioneiras, outras indústrias foram atraídas mesmo sem a concessão de incentivos.

¹⁶ DEBERNIS

sistemas e arranjos produtivos locais (SAPL) formados espontaneamente, em particular por micro e pequenas empresas; a construção de infraestrutura; 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” (AMARAL FILHO, p. 34).

3.2. Guerra fiscal como política autônoma de desenvolvimento

Definiremos guerra fiscal como um fenômeno que ocorre em países federativos à medida que as unidades federativas, sejam estados ou municípios, intensificam suas posturas competitivas para a atração de investimentos através de instrumentos fiscais e orçamentários. Ou seja, é uma situação em que estados e municípios ocorrem para oferecer um maior número de vantagens comparativas à iniciativa privada, ao promoverem verdadeiros leilões de incentivos aos investimentos¹⁷. Trata-se de um caso extremo da utilização da política fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional.

Argumenta-se que as unidades da federação são intrinsecamente competitivas, portanto não se trata de enfatizar o caráter cooperativo ou não entre elas. A questão que se coloca na guerra fiscal é que essas localidades promovem ações não cooperativas de grande proporção e de forma isolada e descoordenada, sem que haja ações centralizadas para regulamentar e articular as diferentes políticas de desenvolvimento local. A guerra fiscal, portanto, é implementada levando em consideração apenas os ganhos da localidade que a pratica, fora de uma ação de política nacional de desenvolvimento.

“Lutar por interesses próprios de forma não cooperativa é inerente a agentes federativos: a Federação é, nesse sentido, intrinsecamente conflituosa, composta de agentes competitivos entre si, o que exige um agente regulador das relações federativas – o governo central em conjugação com o Congresso. Estes devem impedir que iniciativas individuais de governos subnacionais gerem prejuízos para o conjunto da sociedade, minimizando e equalizando os efeitos perversos sobre os demais agentes.” (PRADO & CAVALCANTI, p. 32)

Os incentivos concedidos pelos estados estão relacionados ao ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), o principal imposto estadual. Os estados podem conceder isenções, redução de alíquota, redução da base de cálculo, dilatação do prazo de pagamento com juros e correção abaixo das taxas de mercado, entre outros instrumentos¹⁸.

Em relação às isenções municipais, há isenção do ISS (Imposto Sobre Serviço), IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e ITBI (Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis). Além das isenções desses impostos, os municípios podem realizar a doação de terrenos e obras de infraestrutura, tendo como contrapartida das empresas beneficiadas, a geração de empregos e, dependendo da indústria incentivada os ganhos de escala e aglomeração, abordados na sessão anterior, trazendo outras indústrias para a localidade.

¹⁷ CARDOSO, p. 1

¹⁸ Sobre outros instrumentos de isenção de ICMS vide Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990, tese de doutorado de Soraia Aparecida Cardoso.

Esse tipo de competição assumiu forma particularmente intensa ao longo dos anos 90, mas não deve ser visto como algo novo ou surpreendente. Ao contrário, o uso de instrumentos fiscais no repertório de políticas de desenvolvimento regional é bastante antigo no Brasil, assim como em outras nações igualmente marcadas por forte heterogeneidade econômica interna. O que é novo e polêmico é que a competição passou a ser travada, à falta de meios de regulação capazes de atenuar seu impacto negativo sobre as relações federativas.

Defendemos neste trabalho que a guerra fiscal a partir dos anos 1990 é um subproduto do modelo neoliberal implementado no Brasil e as mudanças na estrutura tributária brasileira implementadas com a constituição de 1988, com maior participação da arrecadação de estados e municípios em detrimento da União.

Num contexto de descentralização do sistema tributário e das competências entre os níveis de governo e abertura comercial, e a financeirização da economia, a guerra fiscal guarda estreita relação com a política neoliberal, que impôs transformações na atuação do Estado, que deixou de ser o promotor das políticas de desenvolvimento regional, além de sucatear as instituições públicas antes responsáveis pela promoção desse desenvolvimento. Deparando-se com esse vazio de políticas nacionais de desenvolvimento local, os estados e municípios passam a se utilizar de instrumentos, principalmente fiscais, para a atração de investimentos, aumentando a rivalidade entre os governos subnacionais, na ausência de uma instituição reguladora da concessão dos incentivos.

Assim, além do sistema tributário inaugurado com a Constituição de 1988, a guerra fiscal acaba surgindo como alternativa para os governos estaduais que se deparam com o vazio institucional no que diz respeito às políticas de desenvolvimento regional, antes promovidas pela União, assim como com a escassez de recursos para gastos em investimentos.

“Com a fragilização do Estado Nacional, ele reduz sua atuação – seja pela adoção do modelo neoliberal, seja por redução da sua autonomia orçamentária – na execução de políticas de desenvolvimento; o movimento político econômico que predomina é o de ampliação da autonomia das instâncias subnacionais através dos processos de descentralização e de devolução de poderes a elas; como consequência das situações descritas os governos subnacionais vêm progressivamente (e autonomamente) ocupando os espaços vazios deixados pela ação intervencionista do poder central, mediante a ampliação do seu raio de ação, cujo objetivo principal é garantir pela sua localidade de uma parcela maior da atividade econômica nacional” (DANTAS, p. 29).

O processo de desmontagem do regime autoritário de 1964 culminando na constituição de 1988: impulso claro de descentralização política e institucional, a traduzir-se em deslocamento de poder em favor de estados e municípios. Estimulou uma espécie de

anomalia no que diz respeito ao quadro tributário no âmbito da federação, ao atribuir a cada estado o poder e fixar autonomamente as alíquotas do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Até anos 70 há uma atenuada centralização das políticas de desenvolvimento nacional, sendo que o governo federal reduziu a autonomia dos governos estaduais para iniciativas autônomas. O elevado dinamismo do investimento público federal e a forte atuação dos seus agentes descentralizados (empresas e autarquias) garantiam ainda, pelo menos até o início dos anos 80, forte papel regulador no sentido mais amplo definido acima¹⁹.

O poder de acomodar distintos interesses federativos, cimentando-os por meio da utilização de fundos públicos, vai sendo perdido pelo União, ao longo dos anos 1980, com o esgotamento do padrão de financiamento do setor, que viabilizava o controle e planejamento das principais decisões de investimento a partir do governo central e permitia que interesses conflitantes entre blocos regionais fossem articulados num único projeto através do governo central.

A perda efetiva dessa capacidade regulatória, dada a crise econômica dos anos 80, foi acompanhada de um relativo enfraquecimento político da união, promovido pelo avanço do processo de descentralização político-fiscal, que culminou com a maior autonomia federativa estabelecida pela constituição de 88. Na situação que vigora pelo menos até o final dos anos 70, o forte controle imposto pelo governo federal sobre a alocação dos recursos tributários, inclusive aqueles em princípio sob controle dos Estados, como os fundos de participação, tornavam os governos subnacionais dependentes de um desgastante processo de captação de investimentos e financiamentos.

Ao mesmo tempo, o governo da União tem levado adiante, desde o início da década de 1990, toda uma sequencia de medidas de orientação liberal, que se ligam ao cenário da guerra fiscal sobre dois aspectos. Um deles diz respeito ao abandono de políticas e de instrumentos de coordenação interregional, dentro da estratégia mais ampla de mudança do papel diretivo do poder central sobre a economia. Além do mais, consolidou-se no âmbito do governo federal uma “postura basicamente avessa a políticas industriais de caráter discricionário”²⁰.

Assim, o terreno ficou livre para as disputas entre os estados por oportunidades e meios de desenvolvimento, a serem procurados cada um por si. Configurava-se o arcabouço para as ações e reações desordenadas da guerra fiscal.

Outro aspecto refere-se a abertura da economia brasileira, com o aprofundamento de sua inserção global. A abertura ensejou a condição econômica para a escala da guerra fiscal, na medida em que atraiu um fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no país. Parcela relevante da guerra fiscal tem a ver com a

¹⁹ DANTAS, p. 33

²⁰ PRADO & CAVALCANTI, 2000, p. 113

disputa por projetos industriais de origem externas.

Considera-se, em geral, que o leilão de incentivos fiscais promovido pelos governos estaduais não tem sido importante para que essas empresas definam-se por novos projetos no Brasil. Elas o fariam de qualquer maneira pelas razões de mercado. E instalar-se-iam em princípio na área economicamente central do país. É precisamente essa opção que o leilão de incentivos pretende alterar. Trata-se 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. A ausência dessas políticas faria com que as empresas fizessem uma avaliação de alocação “ótima” do investimento, no sentido que essa avaliação seria orientada por critérios estratégicos, logísticos e operacionais. Alterações nessa alocação ótima envolveria, portanto, um custo adicional a ser coberto para que a empresa modificasse sua decisão alocativa, como descrito na sessão anterior.

O que parece ser um consenso geral para os autores é que para o país como um todo, as consequências da guerra fiscal são negativas. Como adverte Diniz, a guerra fiscal corrói as finanças públicas, compromete receitas futuras e desvia os preços relativos²¹. Entretanto, considerando cada localidade isoladamente, criam-se novos empregos, diversifica-se a produção local, as indústrias incentivadas atraem outras que são suas fornecedoras, o que por sua vez expande o nível de emprego e renda da região, gerando cada vez mais efeitos encadeadores. Além disso, do ponto de vista fiscal, “a base orçamentária em que se apoia o incentivo não é previamente dada: ela é afetada pelo próprio objeto do incentivo, na medida em que aumenta a produção industrial realizada localmente” (PRADO & CAVALCANTI, p. 32). Isso significa que os governos subnacionais renunciam uma receita apenas “potencial”, visto que essa não existe no momento da concessão de incentivos. Dessa forma, não é de se estranhar a difusão do uso dos incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento local.

²¹

DINIZ, p. 343

4. CAPÍTULO 3 – Estudo de caso do município de Atibaia

O presente capítulo busca reiterar os conceitos e considerações sobre os incentivos fiscais e sua utilização como política de industrial a partir do estudo de caso do município de Atibaia.

A primeira sessão apresenta a formação da cidade e o contexto histórico em que se insere; a segunda aborda as principais alterações econômicas ocorridas a partir da criação da Lei de Incentivo à Indústria no ano de 2001; já na terceira fazemos uma análise de alguns indicadores socioeconômicos, afim de avaliar o atual nível de desenvolvimento do município de Atibaia.

4.1. Processo histórico da formação de Atibaia

O município de Atibaia teve sua economia historicamente pautada na agricultura, sendo uma cidade produtora essencialmente de café. Conforme destacou Conti (195-), “no início do século XX já produzia 80.000 arrobas, para produzir 180.000 no ano de 1910 e 220.000 em 1920”²². Após o declínio da produção desse gênero, a partir da queda nos preços na década de 1930, a cidade passou a produzir outras culturas como flores e frutas de clima temperado, gêneros os quais deram à o reconhecimento como “cidade das flores e dos morangos”²³, o que lhe rendeu, em função também de suas características climáticas, a condição de Estância Turística em 1978. Assim, a cidade apresentava uma economia marcada pela agricultura e um setor de serviços razoavelmente bem estruturado devido às suas demandas turísticas²⁴.

Nas últimas décadas, entretanto, Atibaia tem passado por profundas transformações. O setor industrial, antes pouco representativo em sua economia, ganhou grande força, em grande parte devido a Lei Complementar nº 367 de 11 de outubro de 2001, a qual dispõe sobre incentivos industriais a grandes empresas.

Tendo em vista as transformações na economia da cidade trazida por essa recente industrialização, é importante identificar e analisar quais os fatores dessa industrialização e as consequências desse novo padrão de desenvolvimento para a cidade.

Para entender melhor o atual nível de desenvolvimento econômico de Atibaia, é necessário primeiro compreender o processo histórico em este ocorre, e também fazer algumas considerações sobre o conceito de desenvolvimento econômico.

Oficialmente fundada em 24 de junho de 1665, Atibaia é a cidade mais antiga da zona bragantina. A economia, primitivamente, sustentava-se na produção de grãos, especialmente o trigo que lhe conferiu em 1773 a condição de principal fornecedora do produto, tanto para o abastecimento da província quanto para exportação. O cultivo do café foi expressivo entre o final do século XIX e o início do século XX, trazendo ainda os imigrantes europeus que integrados à comunidade contribuíram para a diversificação do comércio, da lavoura, da indústria e das atividades artísticas e culturais.

A beleza e o bom clima da cidade tiveram ampla divulgação nos jornais paulistanos através dos escritores, poetas e artistas que passavam temporadas em Atibaia. Desde então a cidade passou a abrigar casas de campo e novos moradores, contudo, a

²² CONTI, Vol. II, p. 30

²³ Idem Ibidem, p. 31

²⁴ STAMATIÚ

expansão imobiliária aconteceu a partir de 1950 quando surgiram loteamentos e novos bairros, tanto de alto padrão quanto populares. Nessa mesma década a infraestrutura da cidade foi modernizada e foram criados novos serviços públicos.

A subdivisão das grandes propriedades e principalmente a instalação das cooperativas, como a Cooperativa Agrícola de Cotia e Sul Brasil, formadas por integrantes da colônia japonesa, mudaram o perfil da produção agrícola que passou a abrigar mais de mil culturas diferentes, em pequenas áreas, com alta produtividade, utilizando moderna tecnologia. Entre essas culturas destacam-se as flores, as hortaliças e as frutas.

O turismo e a cultura dos gêneros agrícolas acima descritos eram, até os anos 2000, os grandes propulsores da economia local. Devido ao turismo e à população flutuante, ou seja, aquela que apesar de ter residência na cidade, trabalha em outros municípios como São Paulo e Campinas²⁵, desenvolveu um setor de serviços extremamente diversificado, se levado em consideração a dimensão da cidade. Além disso, apesar de historicamente ser uma cidade agrícola, trata-se de uma população essencialmente urbana desde a década de 1950²⁶; na década de 1980, o grau de urbanização da cidade, que mede a proporção da população que vive na área urbana era 83,8, passando para 91,0 em 2010.

²⁵ Não podemos deixar de ressaltar que o crescimento populacional do município pode estar relacionado ao crescimento de condomínios fechados que passaram a atrair moradores de outras regiões e que trabalham em São Paulo ou Campinas.

²⁶ CONTI, Vol. II, p. 13.

4.2.Principais mudanças na economia a partir da Lei de Incentivo à Indústria

A cidade passou por mudanças radicais, principalmente nos últimos dez anos. Analisando a evolução do PIB e do PIB per capita de do estado de São Paulo e de Atibaia nos últimos 10 anos, podemos ilustrar essa situação.

Tabela 3 – Evolução do PIB e PIB per capita do estado de São Paulo e Atibaia entre 1999 e 2009 (em R\$ a preços de dez/2009)

Estado de São Paulo			Atibaia		
Ano	PIB	PIB per capita (1)	PIB	PIB per capita (2)	(2/1)
1999	727.935,72	19.788,52	1.207,95	11.719,58	0,59
2000	760.255,33	20.336,10	1.289,07	11.416,23	0,56
2001	771.547,34	20.310,84	1.384,39	11.967,63	0,59
2002	757.026,85	19.614,22	1.478,01	12.475,85	0,64
2003	784.799,24	20.014,94	1.573,26	12.971,09	0,65
2004	809.418,38	20.324,26	1.655,63	13.340,22	0,66
2005	865.214,79	21.393,55	1.719,02	13.542,00	0,63
2006	926.191,16	22.559,36	1.916,44	14.770,16	0,65
2007	997.254,23	25.038,94	2.233,48	18.742,61	0,75
2008	1.046.245,15	25.510,93	2.291,31	18.269,42	0,72
2009	1.084.353,49	26.202,22	2.625,61	20.713,77	0,79

Fonte: Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), Elaboração Própria

O PIB per capita do município em 2009 atingiu o valor de R\$20.713,77 a preços correntes de 2009, enquanto o PIB per capita do Estado de São Paulo foi de R\$26.202,22. Entretanto, se levarmos em consideração a evolução do PIB estadual e do município nos últimos 10 anos, veremos que o PIB do estado cresceu em média 4,1% ao ano no período entre 1999 e 2009, enquanto o PIB de Atibaia, cresceu 8,16%. O PIB *per capita* do estado de São Paulo aumentou cerca de 2,91% ao ano nesse período, enquanto o PIB *per capita* do município aumentou em média 6,16% ao ano, sendo que Atibaia tem apresentado também, historicamente, média de crescimento populacional maior que a do estado de São Paulo, como demonstrado na Tabela 4. A última coluna da Tabela 1 ainda demonstra a convergência da renda per capita de Atibaia em relação a renda do estado.

Tabela 4 – Média do Crescimento Populacional

	Atibaia	Estado de São Paulo
1971-1980	4,63%	3,51%
1981-1990	3,71%	2,12%
1991-2000	2,96%	1,83%
2001-2010	1,31%	1,09%

Fonte: Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), Elaboração Própria

Se considerarmos o período entre 1999 e 2009 o PIB de Atibaia mais que dobrou, crescendo 117,36%, enquanto o PIB do estado aumentou no período 48,96%. Já o PIB *per capita* do município cresceu 76,75%, e o do estado, 32,41%.

Portanto, como podemos ver a partir dos dados, apesar do menor nível de renda *per capita* em relação à do estado, o município tem apresentado melhor desempenho quanto ao seu crescimento nos últimos 10 anos que o estado de São Paulo. Buscaremos mostrar ao longo da monografia as causas desse bom desempenho dos indicadores econômicos, e como esse crescimento econômico está sendo incorporado pela cidade, ou seja, se há desenvolvimento econômico.

Uma hipótese a ser desenvolvida é que em parte esse bom desempenho dos indicadores econômicos decorreu da grande expansão industrial que ocorreu na cidade na última década. A tabela abaixo demonstra essa evolução.

**Tabela 5 - Participação Setorial no Valor Agregado do Município de Atibaia
(1999-2009)**

	Agropecuária	Indústria	Serviços
1999	3,9%	20,2%	75,9%
2000	4,3%	20,7%	75,0%
2001	5,3%	21,9%	72,9%
2002	6,9%	25,2%	67,9%
2003	6,2%	25,7%	68,1%
2004	5,6%	29,1%	65,3%
2005	3,7%	30,3%	66,0%
2006	3,4%	31,3%	65,4%
2007	3,9%	34,2%	61,9%
2008	2,6%	33,1%	64,3%
2009	3,2%	33,6%	63,2%

Fonte: Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), Elaboração Própria

Como podemos ver na Tabela 5, o setor industrial ganhou grande participação nos últimos anos no valor adicionado do município, passando de 20,2% do valor adicionado para 33,6% em 2009. O setor primário, apesar das pequenas oscilações quanto a sua participação ocorridas no período, manteve sua participação em torno de 3,2%, e o setor terciário foi o setor que perdeu relativamente participação no valor adicionado, passando de 75,9% em 1999 para 63,2% em 2009.

**Tabela 6 – Participação Setorial e do PIB de Atibaia no Estado de São Paulo
(1999-2009)**

Ano	PIB	Indústria	Agropecuária	Serviços
1999	0,17%	0,12%	0,44%	0,13%
2000	0,17%	0,12%	0,57%	0,14%
2001	0,18%	0,14%	0,43%	0,14%
2002	0,20%	0,17%	0,53%	0,14%
2003	0,20%	0,17%	0,52%	0,14%
2004	0,20%	0,18%	0,55%	0,14%
2005	0,20%	0,20%	0,42%	0,14%
2006	0,21%	0,23%	0,34%	0,14%
2007	0,22%	0,27%	0,46%	0,14%
2008	0,22%	0,26%	0,42%	0,15%
2009	0,24%	0,29%	0,50%	0,16%

Fonte: Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP), Elaboração Própria

Como podemos ver na Tabela 6, apesar da pequena participação do município no estado de São Paulo, o PIB total e a Indústria tiveram ganho em sua participação, passando de 0,12% do valor agregado pela indústria para 0,29% no período, ou seja, mais que dobrou sua participação, e o PIB passou de 0,17% em 1999 para 0,24% em 2009. Se esse crescimento ainda não é suficiente para dar maior expressão industrial a Itatiba no cenário estadual, não deixa de ser expressivo, pois num intervalo de 10 anos ele apresentou aumento contínuo nessa participação. Ademais, o crescimento observado foi importante para mudanças verificadas no município.

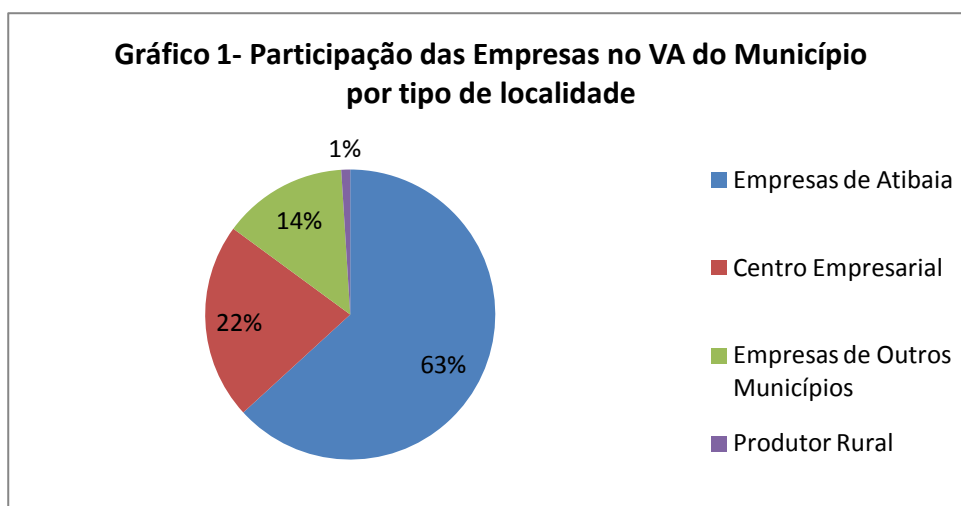
A expansão da industrialização foi impulsionada principalmente pela Lei Complementar nº 367 de 11 de outubro de 2001, a qual dispõe sobre incentivos industriais a grandes empresas. Esta lei prevê a isenção dos seguintes impostos municipais:

- Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ISTBI – incidente sobre a aquisição do imóvel;
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN – incidente sobre a execução das obras civis de construção, ampliação e/ou reforma do prédio para instalação da indústria;
- Taxa de Licença de Localização – TLL;
- Taxa de Licença de Funcionamento – TLF – e Imposto Predial Urbano – IPTU – pelo período de 10 anos.

Não é possível saber ao certo a dimensão da importância dos incentivos quanto à decisão de instalação das empresas, mas pode ser considerado o principal fator de atração. Outro fator que pode ser decisivo na decisão das empresas é a localização da cidade, que está situada a 65 km da capital paulista, e cortada pelas rodovias Fernão Dias, que liga São Paulo a Belo Horizonte, e Dom Pedro, que liga Campinas e a região de São José dos Campos²⁷. A proximidade com grandes centros produtores e consumidores, além das vias de escoamento de produtos e fácil acesso aos aeroportos de São Paulo, Guarulhos e Campinas são fatores que podem contribuir para a escolha da localização das empresas.

O anexo II apresenta a lista de empresas incentivadas do município. É importante ressaltar que a maior parte delas encontram-se nos condomínios empresariais situados a margem da Rodovia Dom Pedro e outras em uma avenida industrial com saída para a Rodovia Fernão Dias²⁸. Tal fato demonstra a importância da localização do município para a instalação das empresas, ou seja, corrobora as considerações realizadas nos capítulos anteriores de que a instalação de novas indústrias numa localidade depende não somente da existência ou não de incentivos, mas dos requisitos básicos que o local deve possuir, como infraestrutura, mão de obra qualificada e proximidade com os centros consumidores.

O gráfico seguinte demonstra a participação das empresas no valor agregado do município por localidade. As empresas localizadas no centro empresarial correspondem a 22% da produção do município.



Fonte: Dados da PEA – Elaboração Própria

²⁷ IBGE – Cidades@

²⁸ No Anexo I encontra-se o mapa com a localização do município.

As atividades das empresas incentivadas são: importação e exportação de materiais hidráulicos; indústria de materiais para construção civil; produtos farmacêuticos, produção de autopeças; metalurgia; componentes eletrônicos; filtros industriais, entre outros.

Segundo dados da Secretaria de Planejamento e Finanças, em 2012, apenas 30% das indústrias de Atibaia são beneficiadas com os incentivos fiscais. Segundo informações da Secretaria de Planejamento e Finanças, isso se deve ao fato de que embora os incentivos tenham sido determinantes para a instalação das primeiras empresas na cidade, os efeitos dinamizadores das primeiras indústrias, com investimentos em mão de obra, infraestrutura, entre outros aspectos, acabaram atraindo novas empresas mesmo sem a concessão dos incentivos, o que demonstra que foram geradas sinergias que vêm levando a constituição de efeitos de aglomeração que podem funcionar como atrativos a novas entradas.

Desde a criação dos incentivos fiscais, em 2001 a dez de 2011 foram criados 20.638 novos empregos, dos quais 3.748 empregos são nas empresas incentivadas, ou seja, 18,2% ocorreram diretamente pela instalação das novas empresas na cidade²⁹.

Tabela 7 - ICMS recolhido pelas empresas de Atibaia (em valores de 2010)

Ano	Valor	Variação
2000	526.848.495,61	-
2008	1.410.126.078,15	-
2009	1.624.086.605,89	15,17%
2010	1.809.981.001,00	11,45%

*Fonte: dados da Prefeitura da Estância de Atibaia -
Elaboração Própria*

A tabela 7 mostra a evolução do ICMS arrecadado pelas empresas do município. Desde a instalação das principais indústrias, o valor do ICMS arrecadado saltou de 0,5 bilhões, em 2000, um ano antes da Lei de Incentivos à Indústria, para 1,8 bilhão em 2010, ou seja, um aumento de 243,55% no valor do ICMS arrecadado pelo município. Além disso podemos ver que o imposto recolhido tem tido grande aumento anual; em 2009 a arrecadação aumentou 15,17% em relação ao ano anterior, e em 2010, 11,45%.

Já na Tabela 8 podemos ver o índice de participação, que refere-se a proporção do ICMS arrecadado pelo município no total do arrecadado pelo estado de São Paulo. Desde 2000, apesar de pequena, a participação no total estadual aumentou cerca de 58,5%. Os

²⁹ Dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento e Finanças da Prefeitura da Estância de Atibaia

investimentos realizados pela prefeitura também aumentaram consideravelmente no período, com um aumento de 158,77%.

Tabela 8 – Investimento e Índice de Participação (2000-2010)

Ano	Investimento	Índice de Participação
2000	13.968.523	0,159
2001	10.704.699	0,153
2002	17.437.509	0,165
2003	18.717.193	0,178
2004	19.349.825	0,182
2005	16.351.870	0,186
2006	20.649.530	0,195
2007	33.223.830	0,212
2008	39.974.817	0,225
2009	29.220.485	0,236
2010	36.146.824	0,252
Variação 2000/2012	158,77%	58,74%

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico - Prefeitura da Estância de Atibaia

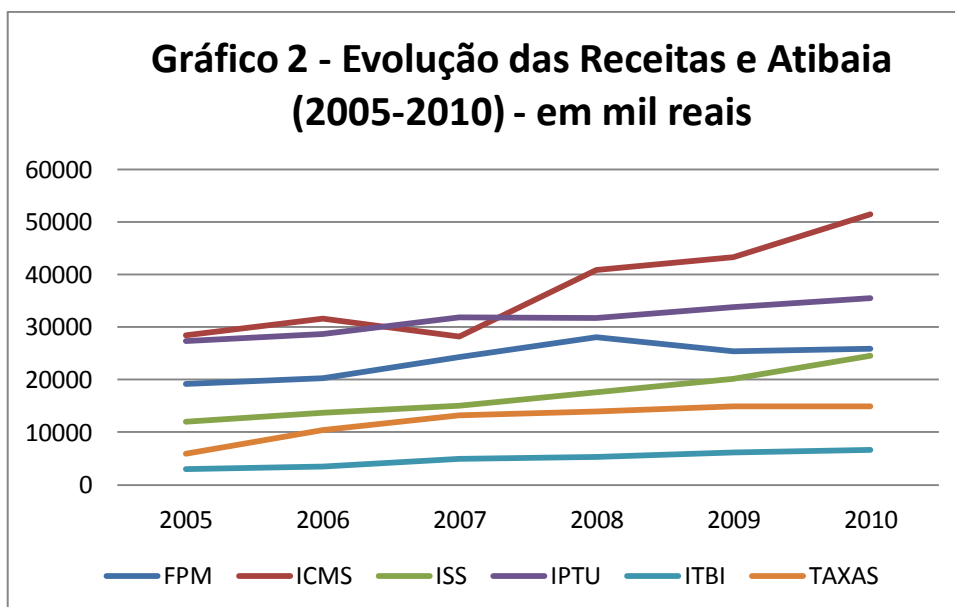
A Tabela 9 apresenta uma comparação entre as receitas de Atibaia e do Estado de São Paulo nos anos de 2001 e 2010, por tipo de receita. A receita da cidade cresceu mais que a receita do estado tanto em relação a receita total como em cada tipo de receita.

Tabela 9 - Evolução das Receitas de Atibaia e São Paulo (2001-2010) - Em valores de 2010

	2001		2010		Variação	
	Atibaia	Estado de SP	Atibaia	Estado de SP	Atibaia	Estado de SP
Tributos	40.582	12.994.086	87.262	26.401.553	115,0%	103,2%
FPM	12.404	4.022.409	25.913	7.114.162	108,9%	76,9%
ICMS	19.639	14.050.869	51.427	22.668.725	161,9%	61,3%
Receita Total	125.242	48.276.570	260.194	92.629.572	107,8%	91,9%

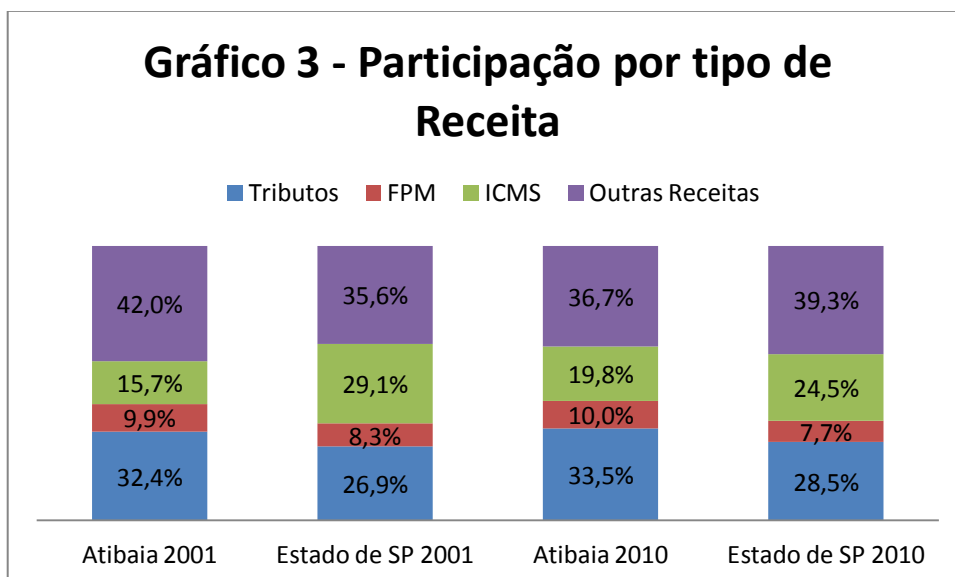
Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

O Gráfico 2 permite melhor visualização do crescimento da receita por tipo de receita. Nele podemos ver que o crescimento mais expressivo se deu quanto à arrecadação do ICMS, o que explica a melhoria no Índice de Participação dos Municípios apontado anteriormente.



Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

O ganho do ICMS como fonte de receita do município é mostrado no Gráfico 3. Este aumentou sua participação de 15,7% em 2001 para 19,8% em 2010, o que parece ter sido causado pela instalação das empresas a partir de 2001. Ainda notamos a queda da participação do ICMS na receita do Estado de São Paulo, que passou de 29,1% para 24,5% em 2010.



Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

A Tabela 10 mostra a evolução das despesas de Atibaia e do Estado de São Paulo nos anos de 2001 e 2010, e no Gráfico 4, a participação por tipo de despesa no total das despesas em Atibaia e no Estado de São Paulo.

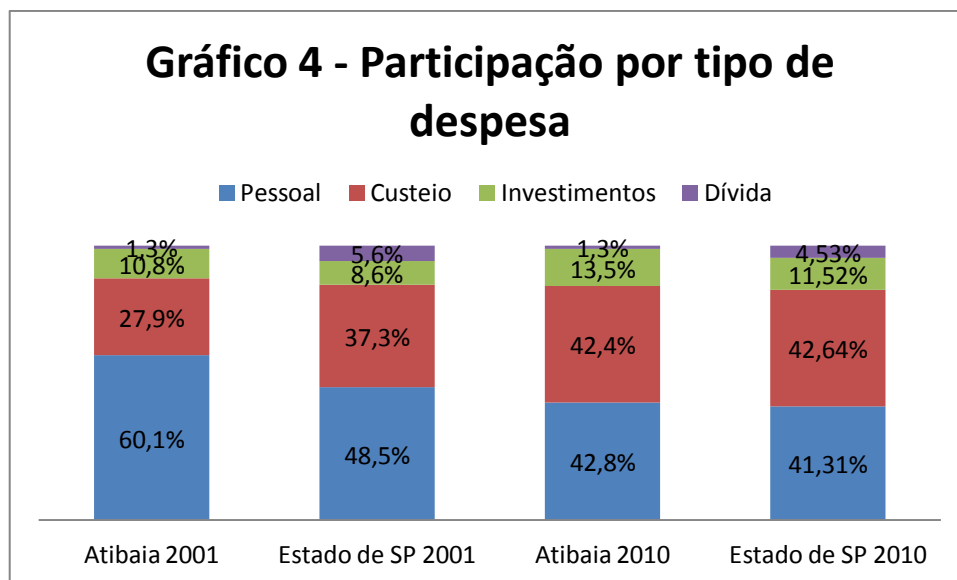
Tabela 10 - Evolução das Despesas de Atibaia e São Paulo (2001-2010)
Em valores de 2010, em mil reais

	2001		2010		Variação	
	Atibaia	Estado de SP	Atibaia	Estado de SP	Atibaia	Estado de SP
Pessoal	67.673	22.156.271	113.807	37.191.974	68,20%	67,90%
Custeio	31.416	17.053.741	112.863	38.391.536	259,20%	125,10%
Investimentos	12.138	3.934.539	35.880	10.371.774	195,60%	163,60%
Dívida	1.415	2.580.952	3.427	4.081.317	142,10%	58,10%
Despesa Total	112.644	45.725.535	266.520	90.076.037	136,60%	97,00%

Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

Em todos os tipos de despesas houve maior crescimento das despesas do município que no Estado de São Paulo. As evoluções mais expressivas de deram nas despesas com custeio³⁰ e investimentos.

A partir do Gráfico 4 vemos que apesar do grande aumento do gasto com dívidas, através de pagamento de juros e amortização, este se manteve com apenas 1,3% da participação nos custos, bem abaixo do gastos do estado, que reduziu a proporção de gasto com pagamento de dívida, passando para 4,53% em 2010.



Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

³⁰ O custeio refere-se a despesa corrente, exceto as de pessoal, os pagamentos de juros e as transferências a pessoas como inativos, pensionistas e salários-família. Assim, incluem os gastos com serviços de terceiros, despesas com material de consumo e diversas transferências correntes.

Os gastos com investimento passaram de 10,8% da despesa para 13,5% em 2010, no município de Atibaia, sendo que de 2009 para 2010, o gasto com investimentos aumentou 25,35%, após queda de 28,11% no ano anterior devido à crise econômica. A previsão da Prefeitura da Estância de Atibaia é que o investimento seja retomado nos níveis anteriores a crise, atingindo 23,4% dos gastos da prefeitura em 2020.

4.3. Impactos socioeconômicos da política fiscal como política de desenvolvimento local

Nesta sessão faremos uma análise de alguns indicadores socioeconômicos com a finalidade de avaliar como a sociedade como um todo incorporou o crescimento econômico da cidade.

O conceito de desenvolvimento econômico em que nos baseamos é o encontrado nas obras de Caio Prado Jr. e Celso Furtado, em que há uma diferenciação entre crescimento e desenvolvimento econômico³¹. O primeiro é o meio para o segundo, mas a simples existência de crescimento econômico não se traduz, necessariamente, em desenvolvimento econômico. Segundo Caio Prado, o desenvolvimento econômico é condição para conforto e bem-estar material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar, ou seja, o desenvolvimento ocorre quando são atingidos os níveis e padrões da civilização moderna, mas para tanto, o crescimento econômico deve ser distribuído para a população como um todo, caso contrário não haverá o desenvolvimento.

No mesmo sentido segue o pensamento de Celso Furtado, que critica a análise estritamente econômica do desenvolvimento, sendo preciso analisar o processo social envolvido e os impactos desse processo sobre a sociedade.

Assim, não podemos pressupor que crescimento econômico seja sinônimo de desenvolvimento. Devemos analisar também como esse crescimento econômico é incorporado pela sociedade e seus impactos sobre ela. Para tanto devemos analisar não somente indicadores de renda, renda per capita, investimentos e gastos. Devemos analisar os indicadores de emprego, distribuição da renda, escolaridade, saúde, entre outros, para ver se e como a sociedade incorporou os ganhos provenientes da industrialização, que supomos como o principal motor do crescimento econômico do município no período analisado.

Tabela 11 - Distribuição de Renda – 2011

Renda Familiar em Salários Mínimos	Proporção do número de famílias no total de famílias	Proporção da renda por faixa na renda total
até 2	26,82%	5,96%
2 a 5	39,93%	23,74%
5 a 10	20,90%	25,78%
10 a 20	8,86%	21,86%
mais de 20	3,49%	22,66%

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico - PEA

³¹ FURTADO, p.23

A Tabela 11 mostra a distribuição da renda por faixa de salário mínimo, e a proporção de famílias por faixa no total de famílias. A tabela nos mostra que a maior parte da população tem como rendimento familiar até cinco salários mínimos; para ser mais preciso, 66,75% da população vive com até cinco salários mínimos por mês, entretanto este rendimento representa apenas 29,3% dos rendimentos totais. Em outras palavras, 66,75% da população detém apenas 29,3% dos rendimentos totais.

No outro extremo, podemos ver que 12,35% da população vive com mais de 10 salários mínimos por mês, o que representa 44,52% dos rendimentos. Se considerarmos apenas os 3,49% de famílias que vivem com mais de 20 salários, veremos que 3,49% das famílias detém 21,88% dos rendimentos totais.

Trata-se, portanto, de um caso em que ainda há considerável desigualdade social entre as faixas de rendimento das famílias residentes no município.

Ainda tratando-se sobre emprego e renda, entre 2001 e 2011 foram criados 20.638 novos empregos, sendo o rendimento médio dos trabalhadores do município igual a R\$ 1.533,66. Esta média de rendimento é 10,1% maior que a média de rendimento dos trabalhadores da Região de Governo de Bragança Paulista, mas 22,5% menor que a média de rendimento do estado. A indústria representa quase 30% dos empregos formais da economia de Atibaia, com rendimento médio de R\$ 1.860,72, enquanto a média de rendimento da indústria no Estado de São Paulo é de R\$ 2.336,04, ou seja, 25,5% menor que o rendimento da indústria no estado.

Em 2010 foram inaugurados na cidade uma unidade da UPA, Unidade de Pronto Atendimento, e do AME, Ambulatório Médico de Especialidades, ambos em parceria com os governos estadual e federal, além do SAMU. Essa mudança deve melhorar o atendimento a saúde do município, visto que antes os atendimentos à população dependiam apenas da Santa Casa e postos de saúde.

A tabela 12 mostra a evolução dos gastos com saúde. Comparando Atibaia com o restante do interior paulista e o estado como um todo, a cidade foi que apresentou maior aumentos nos gastos com saúde nos últimos anos, sendo que no de 2009 para 2010 os gastos aumentaram 15,1%, enquanto no estado o aumento nesse período foi de 9,1%.

Tabela 12 - Evolução dos Gastos com Saúde entre 2005 e 2010 (em valores de 2010 - mil reais)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	05/10	09/10
Atibaia	26.588	28.677	32.112	36.531	39.596	45.577	71,4%	15,1%
Interior	8.596.361	9.533.612	10.456.108	11.967.978	12.623.556	13.973.929	62,6%	10,7%
Estado	11.967.336	13.139.563	14.335.868	16.586.613	17.577.822	19.178.285	60,3%	9,1%

Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

Tabela 13 - Evolução dos Gastos com Educação entre 2005 e 2010 (em valores de 2010 - mil reais)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	05/10	09/10
Atibaia	38.509	41.965	47.304	51.827	54.685	59.084	53,4%	8,0%
Interior	9.767.979	10.722.879	12.324.671	14.013.396	14.437.977	16.121.943	65,0%	11,7%
Estado	13.934.391	15.246.796	17.584.621	19.700.342	20.227.578	22.322.272	60,2%	10,4%

Fonte: Finanças dos Municípios Paulistas 2002 e 2011 – Elaboração Própria

A Tabela 13 mostra os gastos com educação, este parece ser o único indicador do município abaixo do Estado de São Paulo. O aumento entre 2005 e 2010 foi de 53,4% enquanto o aumento dos gastos no Estado foi de 60,5%. Entre 2009 e 2010 o gasto com educação aumentou 8,0% em Atibaia, enquanto no estado aumentou 10,4%.

Atualmente o IDH, Índice de Desenvolvimento Econômico do município é 0,819, considerado um alto índice de desenvolvimento. A cidade é a 66ª com melhor IDH do estado e 234ª melhor IDH do Brasil.

Abaixo demonstramos uma tabela com índices componentes do IDH: educação, renda e longevidade.

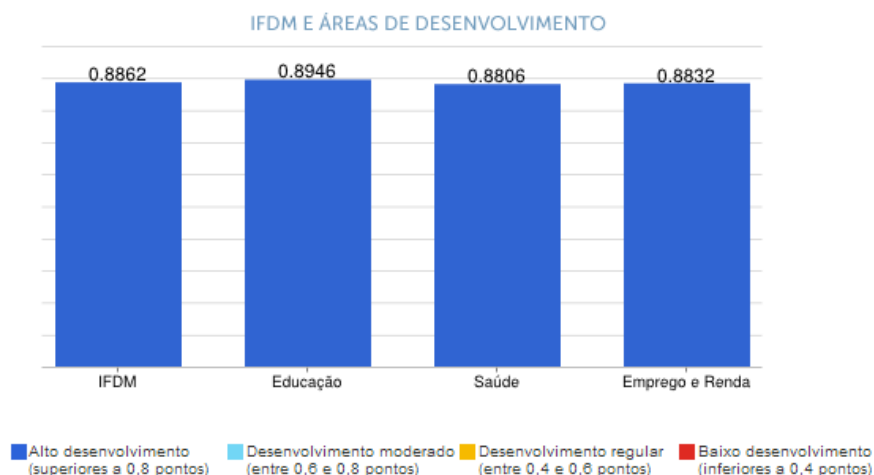
Tabela 14 - Índice de Desenvolvimento Econômico de Atibaia - 2011

Geral	0,819
Educação	0,866
Renda	0,791
Longevidade	0,801

Fonte: Prefeitura da Estância de Atibaia

Já o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual do Sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros em três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Os seguintes dados foram obtidos a partir do índice de 2009.

Figura 1 – Índice FINJAN de Desenvolvimento Econômico de Atibaia - 2009

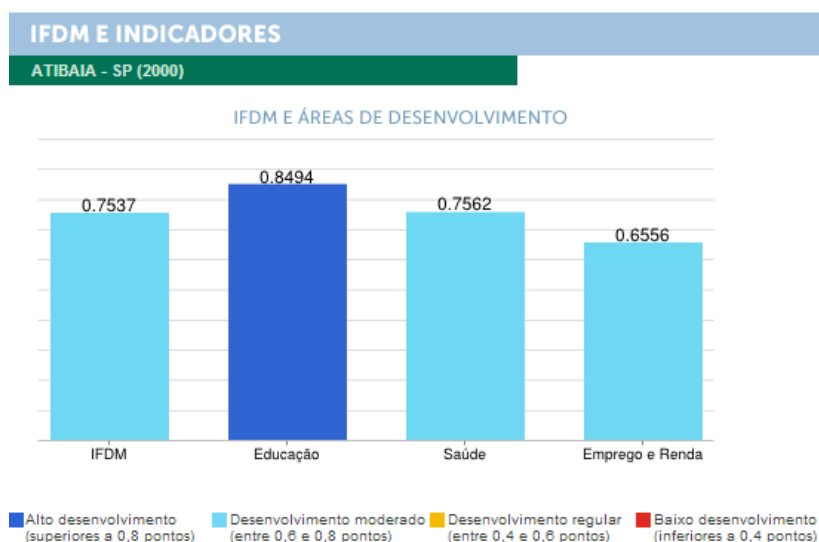


Fonte: Sistema FIRJAN – IFDM

O IFDM de 2009 do município ficou em 20º lugar do estado de São Paulo, e em 21º do país, com índice de 0,8862, considerado de alto desenvolvimento.

Ao compararmos o índice elaborado em 2009 com o IFDM de 2009, vemos grandes alterações, principalmente no indicador de renda e emprego, o que pode confirmar a ideia de que a atração de indústrias para o município foi em grande medida responsável pelo considerável aumento da renda no período 2000-2010. O índice de 2000 encontrava-se, inclusive, na faixa de desenvolvimento moderado, com valor de 0,7537.

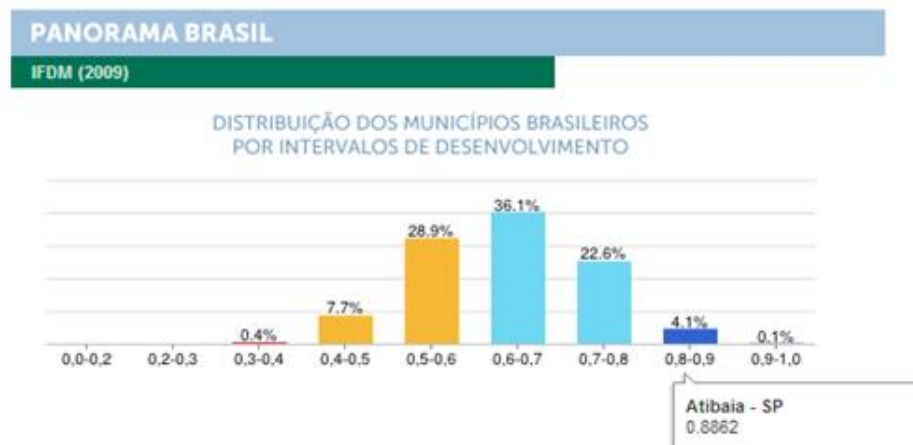
Figura 2 – Índice FINJAN de Desenvolvimento Econômico de Atibaia - 2009



Fonte: Sistema FIRJAN – IFDM

Quando comparados com os demais municípios do estado de São Paulo, Atibaia encontra-se na faixa de alto desenvolvimento, na qual se 21,6% dos municípios paulistas. 78,0% dos municípios paulistas se encontram na faixa de desenvolvimento moderado e apenas 0,5% na faixa de desenvolvimento regular, como pode ser visto na Figura 3.

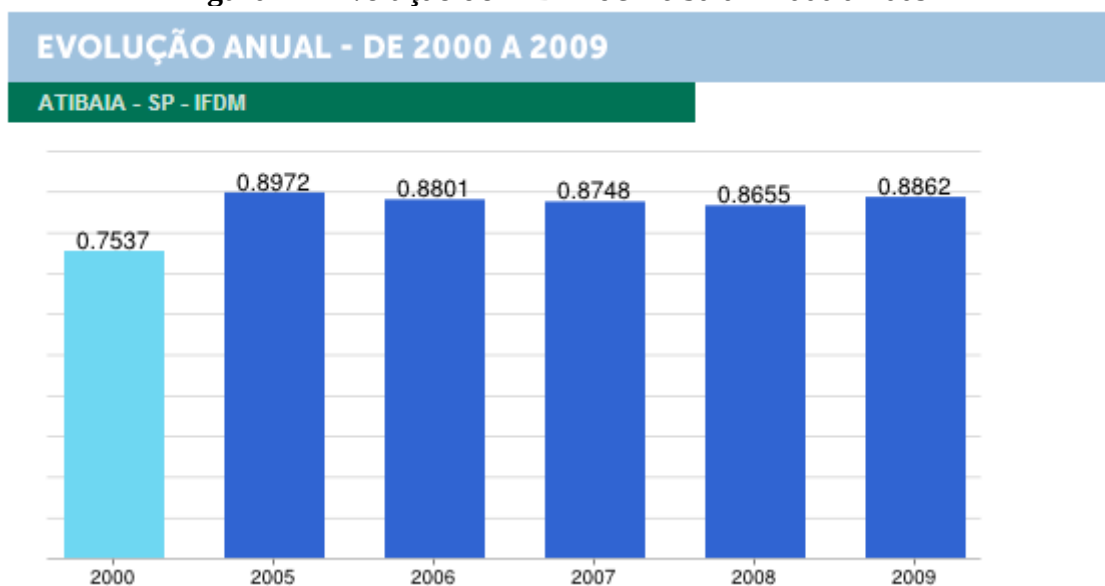
Figura 3 – IFDM 2009 – Panorama Brasil

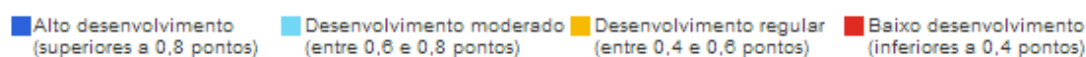
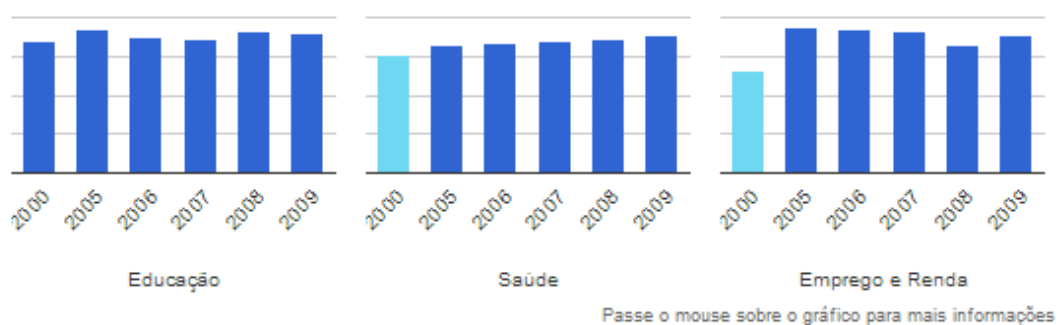


Fonte: Sistema FIRJAN – IFDM

A Figura 4 demonstra a evolução do IFDM geral do município de Atibaia, junto com a evolução de seus componentes entre os anos de 2000 e 2009. Vemos que em 2005, o índice já encontrava-se na faixa de alto nível de desenvolvimento, com todos os seus componentes acima de 0,8.

Figura 4 – Evolução do IFDM de Atibaia – 2000 a 2009





Fonte: Sistema FIRJAN – IFDM

É difícil mensurar em que medida os incentivos fiscais contribuíram para a melhora dos indicadores econômicos com base apenas nos dados disponíveis. Entretanto, notamos a partir do estudo realizado nesse capítulo, melhoria acima da média do estado na maior parte dos indicadores, o que nos permite afirmar que nos últimos anos houve algum fator que colaborou para o crescimento da cidade acima da média de crescimento estadual.

Consideramos que esse fator é exatamente a instalação das novas indústrias no município a partir da lei de incentivos de 2001, que a partir da criação de empregos, investimentos e aumento na arrecadação colaborou no crescimento e mudanças ocorridos nos últimos anos.

4. CONCLUSÃO

Conforme pudemos analisar durante o trabalho, o município de Atibaia insere-se num processo de industrialização específico e diferenciado em relação a outros municípios do estado de São Paulo.

Os anos 70 representaram o avanço do processo de interiorização da indústria em São Paulo. A indústria do interior crescia a taxas médias anuais superiores tanto em relação às taxas de crescimento da região metropolitana, como também em relação às taxas da indústria nacional. Em meados da década de 70, o interior do estado já era a segunda maior concentração industrial do país.

Nesse período o governo federal promoveu investimentos industriais em direção à periferia nacional, desconcentrados da região metropolitana de São Paulo, como forma de enfrentar o agravamento do “caos urbano” na metrópole. Porém, pela própria natureza e desenvolvimento capitalista do interior paulista viu-se obrigado a concentrar aí fortes investimentos. Como resultado promoveu-se uma descentralização no estado, no sentido metrópole-interior.

Já a cidade de Atibaia insere-se num contexto de ausência de uma política centralizada de desenvolvimento e escassez de recursos dada a crise econômica dos anos 80, que culminou na abertura financeira e econômica da economia, e na predominância de políticas de cunho liberal e legislação tributária descentralizada a partir da constituição de 1988.

Em meio a esse contexto, a política fiscal surgiu como alternativa das unidades subnacionais para a promoção do desenvolvimento econômico. A discussão da política fiscal como política de desenvolvimento regional a partir da atração de indústria a determinada localidade é extensa. Por um lado há autores que defendem que apesar dos incentivos fiscais trazerem benefícios para o local em que a empresa é instalada, o país como um todo perde, pois a empresa poderia se instalar em outra localidade onde os custos fiscais seriam menores.

Outro argumento utilizado por essa vertente é que a simples oferta de incentivos não é suficiente para fazer mudar a localização das empresas. Isso seria subestimar a capacidade do mercado. Outros fatores devem ser considerados, como condições de infraestrutura, distância dos mercados, disponibilidade de mão de obra qualificada, agressividade sindical. Ou seja, os incentivos fiscais são um dos elementos analisados no momento da escolha do local do investimento, mas não são seu determinante, embora possa ser um fator de desempate entre escolhas ótimas.

Entretanto, se bem manejadas, as políticas fiscais podem trazer efeitos benéficos não só para a localidade. Ao atrair determinados tipos de empresas para o local podemos criar efeitos de encadeamento intra e intersetoriais através da especialização e concentração industrial, que poderão ajudar na consolidação das relações empresariais e industriais, além de poder atrair outras empresas, criando um movimento de autorreforço do grau de especialização e facilitando a concentração espacial da indústria.

Nesse sentido podemos afirmar que as políticas de incentivos devem dar prioridade às “indústrias industrializantes” que exercem força de atração de outras indústrias devido aos efeitos de encadeamento. Essas empresas são aquelas criadoras de externalidades, com significantes gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e em produtos inovativos.

Essas empresas são capazes de produzir vantagens geradas por concentrações de mercados consumidores, por concentrações de serviços, infraestrutura e logística. Além disso, essas concentrações proporcionam ganhos de escala e redução de custo de transporte e de transações.

Ainda que embrionário, pode-se afirmar através do estudo realizado, que Atibaia tem caminhado para a constituição de um parque industrial especializado em “indústrias industrializantes”, capazes de atrair outras empresas ao gerar tais efeitos encadeadores.

Ainda que os incentivos fiscais tenham sido o “critério de desempate” entre Atibaia e qualquer outro município, na decisão das primeiras empresas de se instalarem na região, outras empresas, mesmo que não contempladas pelos incentivos, estão sendo atraídas pelas externalidades geradas pelas indústrias pioneiras.

A conclusão a que chegamos é que os instrumentos utilizados para a promoção do desenvolvimento regional não podem ser meramente fiscais, mas devem ser um conjunto de estratégias que visem à ampliação do investimento e redistribuição de renda e ativos, levando em consideração as características específicas e vantagens comparativas de cada região.

Apesar do aumento de emprego e renda, e melhoria de diversos indicadores sociais, a cidade ainda está longe de chegar a um nível de excelência em desenvolvimento, apesar de muitos desses indicadores estarem acima da média da Região de Governo de Bragança Paulista, ou do estado de São Paulo.

Ainda é necessário grande aumento dos gastos em saúde e saneamento básico, além de capacitação profissional para compor uma mão de obra qualificada, que possa ser fator de atração de outras indústrias, para dar continuidade a esse processo verificado na última década.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. Política fiscal como política de desenvolvimento local ou regional, Revista Desenharia nº 12 / mar. 2010.

ARRADI, S. L. **Desenvolvimento econômico e urbanização** – estudo de caso do município de Marília (1960-1985). Campinas: IE/UNICAMP, Monografia, 1989.

ATIBAIA. Lei Complementar nº 367 de 11 de outubro de 2001. Dispõe sobre a criação de incentivos ao desenvolvimento industrial no Município de Atibaia, 2001. Disponível em <http://www.camaraatibaia.sp.gov.br/leis/leis_complementares/2001/367.pdf>. Acesso em 5 maio 2012.

CANO, J.C.I. **Desenvolvimento econômico e urbanização** – estudo de caso do município de São José dos Campos (1960-1985). Campinas: IE/UNICAMP, Monografia, 1988.

CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil> 1930-1970, São Paulo, Global/Unicamp, 1985.

CANO, W., BRANDÃO, C.A., MACIEL, C.S., MACEDO, F.C. **Economia paulista** – dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005. Editora Alínea, Campinas, 2007.

CANO, W. **A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo** – 1920-1980. São Paulo: Fundação SEADE, 1988.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

CANO, W. **São Paulo no limiar do século XXI**, Vol. 3, São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

CARDOSO, S. A. **Guerra fiscal e alteração nas estruturas produtivas estaduais desde os ano 1990**. Campinas, UNICAMP, IE, 2010.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **Capitalismo tardio**, 5ª Edição, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

CONTI, J.B. **História de Atibaia**, Vol. I e II, Editora Grosse, [195-].

DANTAS, G.F. **Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal**, Campinas, UNICAMP, IE, 2006.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960, 2ª Edição, São Paulo, Ed. Terra e Paz, 2004.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em <http://www.firjan.org.br>, acesso em 28/11/2012

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**. São Paulo, 1980.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). Campinas, Unicamp/IE, 2010.

MACEDO, F. C., ANGELIS, A. **Impasses na construção da nação**: guerra fiscal e desenvolvimento regional no Brasil no início de século XXI. Rio de Janeiro, I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, 2012.

MACEDO, F. C. ARAUJO, D. S. **Avaliação do programa de apoio ao desenvolvimento industrial do Rio Grande do Norte (Proadi)**: 2003/2007 in Revista Econômica do Nordeste, Vol. 40, nº 2, Abril-Junho de 2009.

MARTINS, N.S. **Atibaia** (O paraíso possível na terra). Coleção S. Paulo através da história, Volume II, Editora Mario M. Ponzino e Cia, 1940.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**, Campinas, Editora Unicamp, 1996.

NEGRI, B., GONCALVES, M. F., CANO, W. **O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no estado de São Paulo (1920-1980)**. In: A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980). São Paulo, Fundação SEADE, 1988-1989.

PRADO, S. & CAVALCANTI, C. **A guerra fiscal no Brasil. São Paulo**, Edições Fundap, 2000.

SILVEIRA, W.F. **História de Atibaia**. São Paulo [s.n.], 1950.

SMOLKA, M. O. **O espaço do espaço na teoria econômica**. Literatura Econômica, Rio de Janeiro, IPEA, 5(6). Nov./dez, 1983.

STAMATIU, A. **História de Atibaia**, Disponível em <<http://www.camaraatibaia.sp.gov.br/index.asp?centro=historia>>. Acesso em 5 maio 2012.

TERCI, E., BILAC, M., VIEIRA JUNIOR, A., PADILHA, D. e GOLDSCHIMIDT, M. **Desconcentração industrial** – impactos socioeconômicos no interior paulista (1970-1990), Piracicaba, Ed. MB, 2005.

Anexo I – Localização do Município de Atibaia



Anexo II – Relação de empresas incentivadas do município de Atibaia³²

Empresas com prédio próprio:

LANDRONI IND E COM PEÇAS P/ TRATORES LTDA
HUF DO BRASIL LTDA
ADVANCE EMBALAGENS LTDA
SCHEUERMANN + HEILIG DO BRASIL TEC PEC EST DOB MOL LTDA
SÃO PAULO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MOLAS LTDA
SPEL EMBALAGENS LTDA
NETWORK BEAUTY & FASHION COSMÉTICA LTDA
COMERCIAL MERCOTUBOS ATIBAIA IMP. E EXP. LTDA
BRUMA COMÉRCIO DE PNEUS LTDA
SALES METAL ESQUADRIAS METÁLICAS LTDA ME
LEONARDI CONSTRUÇÃO INDUSTRIALIZADA LTDA
STYROCORTE IND. E COM. DE PLÁSTICOS LTDA
DIAMANFER FERRAMENTAS TÉCNICAS LTDA
APEXFIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA
SINTO BASIL PRODUTOS LTDA
COBRIREL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA - (EM CONSTRUÇÃO)
ATIBAIA TEXTIL LTDA - (EM CONSTRUÇÃO)
FRONT RUBBER ARTEFATOS DE BORRACHA LTDA - (EM CONSTRUÇÃO)

Empresas com prédio alugado:

BOSCH REXROTH LTDA
CALOI NORTE S.A.
SMART MODULAR TECHNOLOGIES IND. DE COMP. ELETRÔNICOS LTDA
PRÓ METALURGIA S.A.
LITENS AUTOMOTIVE DO BRASIL LTDA
SPL DESSECANTES S.A.
FLOWTRACK IND. E COM. DE EQUIPAMENTOS PARA AUTOMAÇÃO INDUSTRIAL LTDA
PREVENT TWB DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA
DONALDSON DO BRASIL EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA
ALTHAYA S.A. INDÚSTRIA FARMACÊUTICA
CONSTANTA INDUSTRIAL LTDA
WINCOR NIXDORF SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA
COOPER STANDARD AUTOMOTIVE DO BRASIL LTDA
VISKASE BRASIL EMBALAGENS LTDA
PEGUFORM DO BRASIL LTDA
ACUMENT BRASIL SISTEMAS DE FIXAÇÃO S.A.
HOME PLAY INDUSTRIAL LTDA

³² Informações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico