

## USO CORPORATIVO DO TERRITÓRIO E INCENTIVOS FISCAIS EM ITATIAIA/RJ

Raquel Alves<sup>1</sup>  
Márcio Toledo<sup>2</sup>

**Resumo:** A implantação de empresas multinacionais em pontos específicos do território brasileiro intensificou-se na década de 1990 acarretando mudanças nas dinâmicas econômica e social. O objetivo deste artigo foi analisar estas alterações no município de Itatiaia (RJ), a partir do levantamento de documentos e dados em órgãos públicos referentes ao período de 1991-2019, e pesquisa de campo. Foram observadas mudanças a partir da instalação de multinacionais no município, após a concessão de isenções fiscais para atraí-las, principalmente na economia e nas contas públicas do município, levando ao comprometimento do desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Multinacional. Dinâmicas territoriais. Desenvolvimento. Atração industrial.

## CORPORATE USE OF THE TERRITORY AND TAX INCENTIVES IN ITATIAIA/RJ

**Abstract:** The implantation of multinational companies in specific points of the Brazilian territory intensified in the 1990s, causing changes in economic and social dynamics. The aim of this article was to analyze these changes in the municipality of Itatiaia (RJ), based on a survey of documents and data in public agencies for the period 1991-2019, and field research. Changes has observed with the installation of multinationals in the city, after the granting of tax exemptions to attract them, mainly in the economy and public accounts of the city, leading to the compromise of local development.

**Keywords:** Multinational. Territorial dynamics. Development. Industrial attraction.

## USO CORPORATIVO DEL TERRITORIO E INCENTIVOS FISCALES EN ITATIAIA/RJ

**Resumen:** La implantación de empresas multinacionales en puntos específicos del territorio brasileño se intensificó en la década de 1990, provocando cambios en la dinámica económica y social. El objetivo de este artículo fue analizar estos cambios en el municipio de Itatiaia (RJ), a partir de una encuesta de documentos y datos en organismos públicos para el período 1991-2019, y una investigación de campo. Se observaron cambios con la instalación de las multinacionales en la ciudad, luego del otorgamiento de exenciones tributarias para atraerlas, principalmente en la economía y las cuentas públicas de la ciudad, lo que llevó al compromiso del desarrollo local.

**Palabras clave:** Multinacional. Dinámica territorial. Desarrollo. Atracción industrial.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de São João del-Rei, Departamento de Geociências, São João del Rei, Brasil, [raquelaalves12@gmail.com](mailto:raquelaalves12@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-8587-1670>

<sup>2</sup> Universidade Federal de São João del-Rei, Departamento de Geociências, São João del Rei, Brasil, [mtoledo@ufsj.edu.br](mailto:mtoledo@ufsj.edu.br), <https://orcid.org/0000-0003-2528-6386>

## Introdução

A implantação de multinacionais no Brasil, trazendo importantes alterações nas dinâmicas de uso do território, foi intensificada a partir da década de 1990, em contexto nacional e internacional específicos. A globalização econômica, os avanços técnicos-científicos e informacionais, a expansão de infraestruturas técnicas sobre o território, a abertura de mercado, a maior autonomia dos estados e municípios para legislarem sobre questões financeiras próprias e, assim, lançarem programas de atração de empreendimentos para seus territórios, a consolidação do Mercosul e de políticas federais visando atrair empreendimentos estrangeiros para o país, como o Novo Regime Automotivo de 1996, são alguns dos fatores que contribuíram para tal intensificação (IBAÑEZ, 2006; DULCE, 2018; DINIZ, CROCCO, 1996).

Alguns destes fatores também contribuíram para a intensificação do processo de desconcentração industrial que já vinha acontecendo desde a década de 1970, quando empresas começaram a deixar as áreas industriais tradicionais e construíram fábricas próximas às infraestruturas novas, criadas sobretudo no governo militar (DINIZ, CROCCO, 1996), e que também contavam com políticas de atração industrial estabelecidas principalmente pelo governo Federal, dando início ao que Santos e Silveira (2006) denominam “reorganização produtiva do território”.

Neste processo, houve a ocupação de áreas até então periféricas à atividade industrial e a remodelação de regiões já ocupadas, como por exemplo, o Estado de São Paulo, onde as empresas passaram a deixar a Região Metropolitana e a migrar para cidades do interior (DINIZ, CROCCO, 1996; SANTOS, SILVEIRA, 2006).

Estas áreas receberam empresas que já vinham passando por um processo de reorganização interna devido à crise no modelo de produção fordista e que passaram a seguir um modo de produção flexível, também denominado pós-fordista, no qual há elevada dependência dos meios de comunicação e tecnologia da informação, de máquinas e equipamentos de última geração, ativação ou reativação de diferentes modelos de produção, qualificação, organização *just in time*, cooperação entre firmas, flexibilidade dos contratos de trabalho entre outros (RAMOS, 2005; PAIVA, 2016).

Santos e Silveira (2006), também apontam a influência do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, adotado ao final da década de 1980, no uso do território brasileiro por grandes empresas nacionais e internacionais. Segundo estes autores, este modelo conduz a uma seletividade maior na distribuição

geográfica dos provedores de bens e de serviços, que devido à necessidade de se manterem competitivos, vão buscar as localizações mais favoráveis.

Essa seletividade quanto à distribuição geográfica já ocorria em períodos anteriores, relacionadas principalmente às infraestruturas físicas e normativas presentes nos lugares, o que levou à concentração industrial em algumas cidades ou áreas metropolitanas como São Paulo e Rio de Janeiro (DINIZ, CROCCO, 1996), que desde o período colonial recebiam infraestruturas básicas, por terem importância na economia agroexportadora. Assim, estradas de ferro, sistemas de abastecimento de água, esgoto, estradas, usinas hidrelétricas, entre outras, passaram a estar presentes em pontos específicos do território, principalmente a partir de 1850 (VARGAS, NAGANIMI, KATINSKY, 1994).

A partir do governo de Getúlio Vargas, em 1930, apoiando-se na ideia de “modernizar o território”, o que significaria reorganizá-lo e ocupa-lo, dotá-lo de infraestruturas e conectar suas partes tendo o Estado como planejador, ocorreu a expansão e criação de novas infraestruturas físicas e normativas que permitiram a extinção de barreiras à circulação de mercadorias entre os estados, o desenvolvimento das comunicações internas, a construção de indústrias estatais de base, etc. (MORAES, 2005; DEAK, 2010; SANTOS, SILVEIRA, 2006).

No período militar, o Estado sustentou níveis elevados de investimentos públicos e intervenção direta nos aparatos produtivos. Foram criados complexos e polos industriais, ampliaram-se as redes de transporte, constituíram-se redes de aeroportos, um sistema de telecomunicações e foi incentivada a modernização da agricultura visando ampliar a participação na economia internacional a partir da exportação de produtos primários (SILVA, 2005; SANTOS, SILVEIRA, 2006). Amparadas na expansão destas infraestruturas pelo território e incentivos territoriais, emergem novas áreas industriais e cidades de porte médio e pequeno crescem rapidamente (DINIZ, CROCCO, 1996).

A utilização de mecanismos fiscais para atração de empreendimentos já ocorria, tendo políticas próprias por parte de alguns estados brasileiros, que versavam principalmente sobre o estabelecimento de alíquotas internas para o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. A partir da década de 1960, entretanto, a definição das alíquotas para este imposto, em todo o território nacional, passou a ser realizada pela União, e os estados foram proibidos de criar novos impostos com esta finalidade.

Na década de 1980, os estados passaram a criar outras maneiras de atração industrial, sobretudo, a partir de mecanismos de financiamento. Diante da descentralização político-administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988, que permite que os estados e municípios legislem sobre questões financeiras e tributárias próprias e lancem programas de atração, ressurgiram os incentivos fiscais de maneira ampliada (SILVA, 2005).

São oferecidos a partir daí: redução ou eliminação de alíquotas sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN ou ISS), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), taxas municipais e do ICMS, cuja definição da alíquota volta a ser realizada pelos estados, além dos mecanismos de financiamento.

As multinacionais que demonstram interesse em implantar filiais no país e as que já presentes, buscavam expandir suas fábricas, aproveitaram-se desse cenário, para especular com os lugares (SILVA, 2005), buscando por aqueles que vão oferecer-lhes maiores vantagens e eficácia nos investimentos. Um exemplo é a empresa Volkswagen que ao anunciar em 1994 a implantação de duas novas filiais no país para a produção de motores, ônibus e caminhões enviou questionários de intenções para diversos municípios, no que Ramalho e Santana (2006) consideraram um verdadeiro “processo seletivo”.

Neste movimento de especulação, os governos estaduais e municipais são encorajados a construir e expandir sistemas de engenharias eficientes que servem primordialmente aos interesses das multinacionais (produção, fluidez da mercadoria, competitividade etc.). Também são encorajados a competirem entre si para receber o empreendimento, conformando uma verdadeira guerra fiscal ou guerra dos lugares, quando se considera a utilização de incentivos fiscais e de incentivos territoriais como doação de terreno, criação de infraestruturas, entre outros, e levam a mudanças nas dinâmicas dos lugares antes da decisão definitiva da empresa de onde construirá sua fábrica.

Além disso, uma vez instaladas, elas impactam tanto em outras indústrias como nos setores agrícolas e de serviços, influenciando a estrutura do emprego, o consumo consumptivo e o produtivo, o uso das infraestruturas materiais e sociais, a composição dos orçamentos públicos, a estrutura do gasto público, a imagem do lugar e os comportamentos individuais e coletivos (SANTOS, SILVEIRA, 2006).

Com estratégias, organização espacial e comportamentos próprios, as multinacionais são, segundo Pires do Rio (1998, p.53), “atores de primeira linha na intensificação da divisão técnica e social do trabalho e, por conseguinte, na especialização produtiva de determinadas regiões”.

Por sua atuação global, elas inserem no território em que se instalam, uma lógica global, voltada para aspectos particularizados que lhes garantam competitividade no mercado global, considerando assim, vantagens comparativas locais (técnicas e políticas), que, entretanto, nas circunstâncias atuais da globalização, podem ser rapidamente alcançadas ou perdidas na combinação de fatores do mercado global e decisões do âmbito nacional e local (SANTOS, SILVEIRA, 2006).

Este último aspecto faz com que os lugares tenham que renovar e ampliar as vantagens comparativas que os fizeram vencer competições para sediá-las. Caso contrário, o território será abandonado e as empresas buscarão vantagens em outros lugares.

Diante disso, o objetivo do artigo é analisar as alterações nas dinâmicas econômica e social no município de Itatiaia (RJ), a partir da instalação de multinacionais, e o uso que estas empresas fazem do território itatiaense. Tem-se como hipótese que o município ao criar as condições para atrair estas multinacionais induziu mudanças que podem comprometer seu desenvolvimento.

Partindo da análise da implantação de infraestruturas, das dinâmicas econômica e social, das políticas dos governos, das normas e leis utilizadas na regulação, das regras de financiamento e do histórico de desenvolvimento do município que, segundo Santos e Silveira (2006), permitem verificar os usos que se faz do território, buscou-se comprovar tal hipótese.

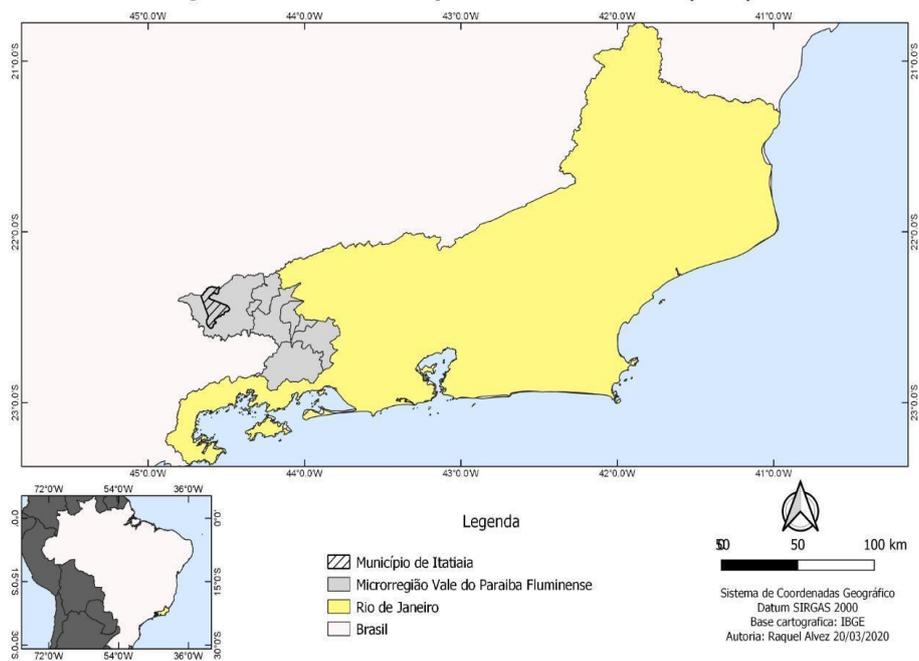
A pesquisa contou com levantamento de documentos e dados em órgãos públicos federais, estaduais e municipais referentes ao período de 1991-2019, trabalho de campo e análise histórica da região na qual o município está inserido, a fim de verificar usos passados e atuais do território do município. Foi realizada análise, crítica, onde procurou-se discutir o uso corporativo do território e os impactos já observados e futuros deste no município, mas também em sua microrregião e no estado do Rio de Janeiro.

## Itatiaia: consolidação e desenvolvimento

Itatiaia é um município brasileiro situado no sul do estado do Rio de Janeiro, na Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense (Figura 1), formada pelos municípios de Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro e Volta Redonda.

**Figura 1-** Localização do município de Itatiaia

### Localização do Município de Itatiaia (RJ), Brasil



Autora: Raquel Alves, 2019.

O município é considerado um dos mais desenvolvidos da microrregião, principalmente devido à sua atividade industrial e turística, estando presente, no ano de 2013, no ranking das “*Latin American States of the Future*” organizado pelo *FDI Intelligence* ligado ao jornal britânico *Financial Times*, elaborado com base nos indicadores: potencial econômico; capital humano e estilo de vida; custo-benefício, conectividade; ambiente de negócios e atração de investimentos.

Com população total de 28.793 habitantes, localizando-se majoritariamente em área urbana, o município está entre os vinte maiores valores de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado.

No ranking do Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2018, o município ocupa a 22ª posição no estado do Rio de Janeiro, a 212ª no Brasil. Já no ranking que considera o PIB per capita no mesmo ano, ocupa a 26ª posição no país e a 3ª no

estado. O setor de serviços apresenta maiores valores adicionados ao PIB, seguido pelos setores indústria e agropecuária (IBGE, 2021).

O município teve seu povoamento e desenvolvimento ligados aos usos que se fez do território. Esta foi área de passagem para escoamento do ouro proveniente da Província de Minas, posteriormente abrigou fazendas de café, pecuária e indústrias associadas a esta atividade. A partir da década de 1940, intensificou-se a industrialização, tendo a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Santo Antônio de Volta Redonda (atual Volta Redonda) como símbolo (RAMOS, 2005).

Os ciclos econômicos desenvolvidos na região foram importantes para que esta tivesse sua densidade técnica aumentada, como ferrovia, rodovias, hidrelétricas, entre outros (RAMOS, 2005). A construção da CSN contribuiu para a ampliação e modernização e incentivou a industrialização da região devido à presença de fornecedoras e compradoras do aço proveniente desta. Além disso, outras indústrias se estabeleceram na região em busca de boas condições de infraestruturas para sua produção nas décadas seguintes (BENTES, 2014).

Itatiaia, ainda na condição de distrito do município de Resende, recebeu a instalação das multinacionais Xerox em 1973 e a fabricante de pneus Michelin em 1981. Sete anos após a instalação destas empresas, o distrito se emancipou.

### **Rumo à cidade do futuro?**

Uma vez emancipado, o município passou a gerir seu destino quanto às demandas sociais e de infraestruturas, já contando com arrecadação de impostos de duas grandes empresas internacionais, e de atividades ligadas ao turismo devido ao Parque Nacional de Itatiaia (BENTES, 2014).

Desde então, o que pode ser observado são avanços em índices de aspectos sociais como educação, renda e habitação (condições de moradia como acessos a água encanada, energia elétrica e coleta de lixo). Houve crescimento populacional e urbano, melhora nas condições de vida refletidas por exemplo, no aumento da expectativa de vida, decréscimo da mortalidade, aumento do IDHM e melhora nas condições de moradia em relação ao saneamento básico. Na tabela 1, estão apresentados alguns destes indicadores nos anos de 1991, 2000 e 2010.

**TABELA 1-INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS DE ITATIAIA**

<b>Indicadores</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
População Residente	16.073	24.793	28.783
Expectativa de vida (Média em anos)	70,3	72,0	75,2
IDHM	0,513	0,653	0,737
Mortalidade	6,7	4,7	3,0
Habitação (Média)	95,9	97,0	96,0

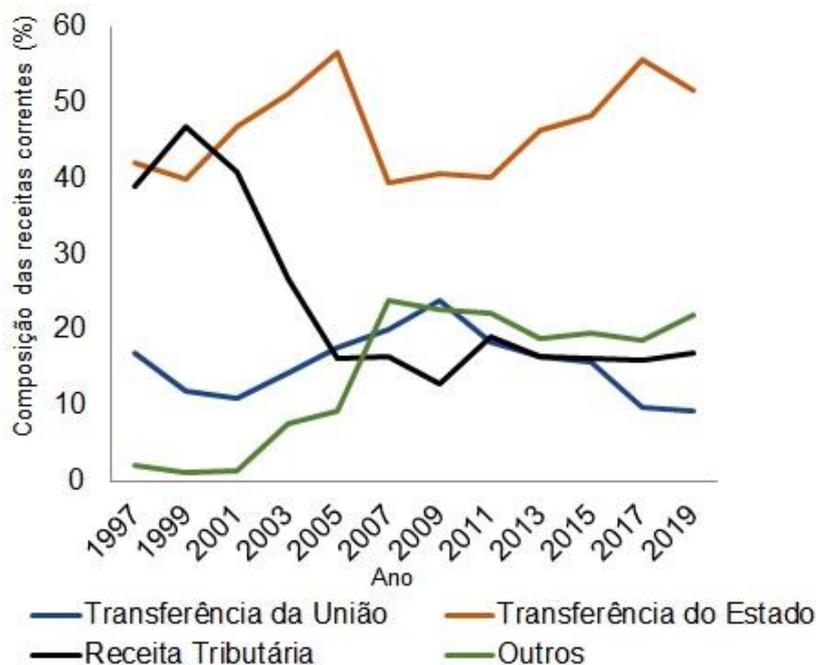
Fonte: IBGE, 2010; IPEA,2013; DATASUS, 2013. Org.: autores, 2021.

Quanto aos aspectos econômicos e financeiros, a receita e as despesas do município aumentaram entre 1997 e 2019, segundo dados de relatórios anuais do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). O aumento das receitas é proveniente principalmente do aumento de transferências de fontes externas. Estas corresponderam a 71,1% da receita total do município em 2015 (IBGE, 2021).

Já as receitas tributárias provenientes da arrecadação municipal de impostos e taxas municipais apresentaram queda, passando de 39% em 1997 para 17% em 2019. Nesta arrecadação, os principais impostos recolhidos são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Serviços sobre Qualquer Natureza (ISS), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Os repasses de recursos do estado para o município – repasses de parte do ICMS, por exemplo, e de outras fontes (receita patrimonial, royalties do petróleo, receita de serviços) são importantes para a composição da receita total do município, sobretudo a partir de 2002, quando houve uma queda na arrecadação própria.

As transferências da União onde estão inclusas o Fundo de Participação de Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) até o ano de 2001, entre outros, e outras fontes de receitas, apesar de apresentarem valores inferior aos repasses estaduais e próximos à arrecadação própria do município ao longo do período 1997-2019, são repasses que apresentaram crescimento até 2009, enquanto a arrecadação própria houve queda de 2002 e pequena variação. Na figura 2 é apresentada a composição da receita municipal ao longo desses 22 anos.

**Figura 2-** Evolução das receitas de Itatiaia no período de 1997-2019

Fonte: TCE-RJ, 2020. Org.: autora, 2021.

A dependência da entrada de recursos provenientes de fontes externas, reflete no indicador de autonomia financeira<sup>3</sup>, medido a partir da relação entre a contribuição da receita tributária própria do município e o atendimento às despesas com a manutenção dos serviços da máquina administrativa. Este, em 2019, correspondeu a 20,7%, indicando baixa autonomia financeira diante da arrecadação de impostos. Em 2017, o valor desse indicador foi menor, 18,2%, o que indica que houve uma pequena melhora que, entretanto, ainda evidencia uma baixa autonomia (TCE-RJ, 2021).

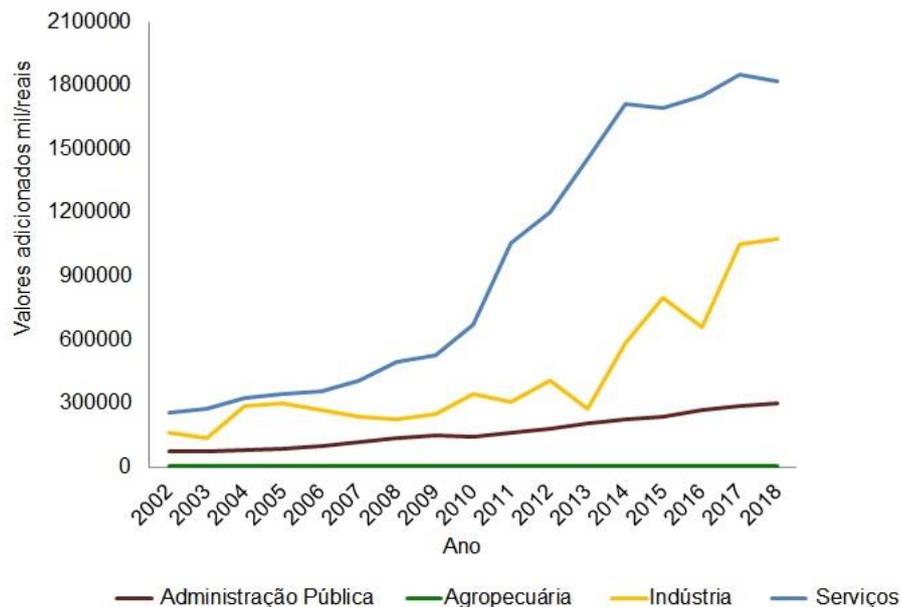
O Produto Interno Bruto municipal apresentou crescimento ao longo dos últimos 16 anos, principalmente a partir de 2009, com destaque para o setor de serviços. Este setor e o industrial se destacaram frente aos valores adicionados pela administração pública e pela agropecuária no período 2002-2018, apresentando crescimento contínuo lento no primeiro caso e variação no setor industrial até o ano de 2009.

A partir de 2009, o setor de serviços apresentou crescimento elevado, quando comparado aos demais setores. O mesmo ocorreu com a indústria a partir de 2013

<sup>3</sup> Este indicador mede a contribuição da receita própria do município no atendimento às despesas com a manutenção dos serviços da máquina administrativa e é calculado pela divisão do valor da receita tributária própria pelo valor das despesas de custeio (TCE-TJ, 2018).

(comparando-a com a administração pública e com a agropecuária). A administração pública apresentou aumento contínuo nos valores adicionados ao PIB, entretanto, sem grandes variações. Já a agropecuária permaneceu pouco expressiva durante os anos analisados. A figura 3 apresenta esta evolução dos valores adicionados ao PIB por setor e a preços correntes no período 2002-2019.

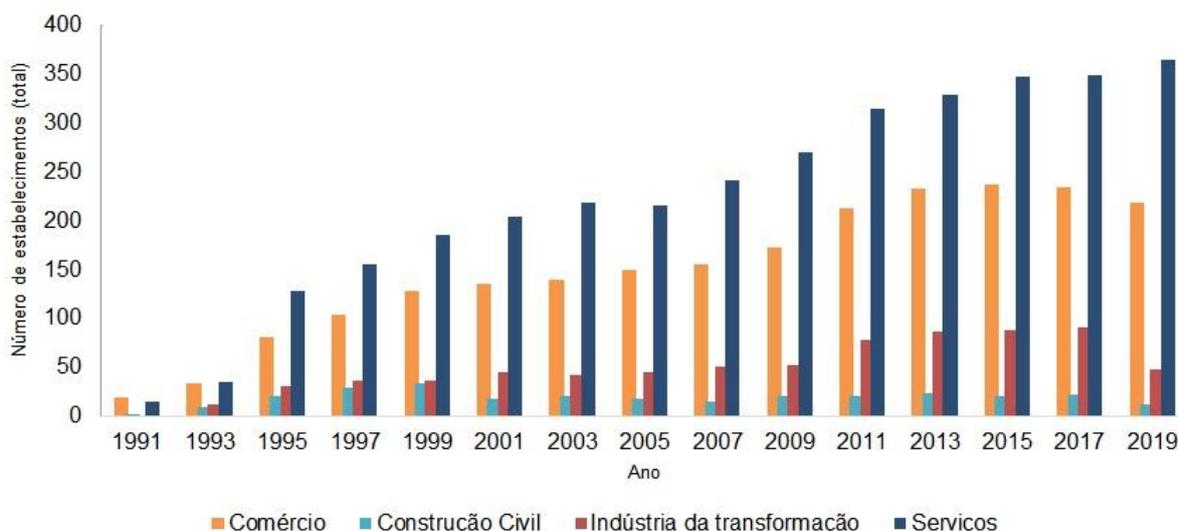
**Figura 3-** Evolução dos valores adicionados ao do PIB por setor 2002- 2018.



Fonte: SIDRA-IBGE, 2021.Org.: autora, 2021

Além de mudanças sociais, econômicas e financeiras, também é possível constatar mudanças em outros fatores no município. A análise do número de estabelecimentos presentes entre 1991 e 2019, demonstra aumento ligado a alguns subsetores enquanto outros permanecem pouco expressivos.

Os subsetores serviços, indústria da transformação e comércio são exemplos do primeiro caso, enquanto os estabelecimentos ligados à indústria extrativa mineral, aos serviços industriais de utilidade pública, construção civil, agropecuária são exemplos do segundo. Na figura 4 é apresentada a variação no número de estabelecimentos no período. Não constam no gráfico os subsetores que apresentaram número de estabelecimentos inferior a 25 em todo o período analisado.

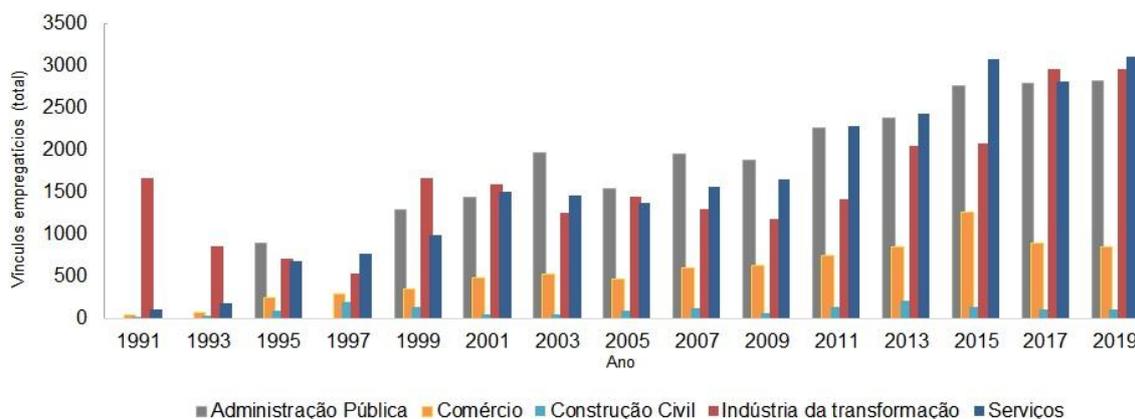
**Figura 4-** Número de estabelecimentos por setor em Itatiaia, 1991-2019

Fonte: MTE/RAIS, 2021. Org.: autora, 2021.

A análise do número de empregos gerados no mesmo período demonstra que a administração pública, o subsetor serviços e a indústria da transformação são importantes empregadores no município. A administração pública, no período 2002 a 2010, foi o setor com mais vínculos empregatícios registrados, seguida pelo setor de serviços, pela indústria da transformação e pelo comércio.

Não há dados referentes à quantidade de trabalhadores na administração pública nos anos de 1991-1993 e de 1997. Excetuando o período 1995-1997, o maior número de vínculos empregatícios no município está associado à indústria da transformação. De 1991 a 2003 no geral, houve crescimento dos vínculos empregatícios no setor de serviços, na administração pública e no comércio. Já a indústria da transformação e a construção civil apresentaram variação. A primeira apresentou queda até 1997 e posteriormente crescimento; a segunda apresentou crescimento até 1998 e queda a partir daí.

A partir de 2011, os serviços tiveram o maior número de vínculos empregatícios registrados, até 2017 quando foram superados pela indústria da transformação. Em 2019, este setor voltou a ter mais vínculos empregatícios. A figura 5 apresenta essa evolução no número de empregos gerados no período. Nela também não constam, os setores que apresentaram números de vínculos empregatícios inferiores a 50.

**Figura 5-** Vínculos empregatícios em Itatiaia de 1991 a 2019

Fonte: MTE/RAIS, 2021. Org.: autora, 2021.

Estas alterações verificadas no município, principalmente a partir de 2009, ocorreram devido a mudanças em políticas econômicas adotadas pela prefeitura itatiaense, que refletem mudanças em contexto global, nacional e regional desde a década de 1990, representada principalmente pela privatização da CSN em 1993 e pela chegada de multinacionais na microrregião.

Essa privatização impactou a microrregião acarretando desemprego em massa, devido à saída ou fechamento de empresas fornecedoras e compradoras da CSN, o que motivou as prefeituras locais a iniciarem políticas de recuperação econômica, através da atração de outros empreendimentos por meio de incentivos fiscais e territoriais, como forma de reinserir a mão de obra local em outras atividades (BENTES, 2014).

A partir daí, teve início o processo de reestruturação produtiva da microrregião, principalmente nos municípios de Resende, Porto Real e posteriormente Itatiaia. Neste processo, verifica-se a entrada de empresas com novas formas de produzir (mais flexíveis), que alteram as dinâmicas dos municípios que as recebem. A construção da fábrica da Volkswagen Ônibus e Caminhões em Resende é apontada como marco para o início desse processo (RAMOS, 2005).

Apoiando-se em isenções de impostos municipais e estaduais, instalação de infraestrutura viária, melhorias de portos de exportação, qualificação de mão de obra, doação de terreno, implantação de estação de força elétrica, linha de canalização de gás, iluminação pública, sinalização, água, esgoto e infraestrutura de telecomunicações por meio de fibra ótica, se instalaram as multinacionais Volkswagen Ônibus e Caminhões em Resende e a Peugeot e Citroen em Porto

Real, inauguradas em 1996 e 2001 respectivamente (RAMOS, 2005). Posteriormente, se instalaram outras empresas (nacionais e internacionais) nos dois municípios, recebendo benefícios parecidos aos recebidos por estas empresas (RAMALHO e SANTANA, 2006).

Uma pesquisa realizada em 1998 pela Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro – CIDE (atual Fundação CEPERJ), com a finalidade de avaliar as condições dos municípios cariocas para atrair investimentos e multiplicar os benefícios advindos, considerando aspectos como: centralidade e vantagem locacional; qualificação da mão de obra; facilidades para negócios; infraestrutura para grandes empreendimentos; dinamismo, economia local e cidadania, evidenciou que o município estudado não era considerado favorável à instalação de grandes empreendimentos quando comparado a outros municípios da microrregião como Resende, Barra Mansa e Volta Redonda (TCE-RJ, 2002).

A partir de 2009 essa situação começa a mudar devido à implantação do Programa de Desenvolvimento Econômico do Município de Itatiaia - PRODEMI, instituído e regulamentado pela Lei Complementar nº.18, de 10 Junho de 2009. Tal Programa visa fomentar o desenvolvimento econômico e social, mediante a concessão de incentivos fiscais à indústrias, operadoras logísticas e afins, comércio atacadista, prestação de serviços, produtoras e distribuidoras de gás e energia, condomínios e loteamentos empresariais e comércio varejista, interessados em se instalar no município ou expandir suas fábricas e que se comprometam a realizar investimentos no projeto de instalação ou expansão em valores determinados e empregue entre 50 a 200 pessoas, preferencialmente munícipes (ITATIAIA, 2009).

Se inseridas neste programa, as empresas recebem redução ou isenção total sobre alíquota de incidência em impostos discriminada no Código Tributário Municipal, nos Imposto de Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); alíquotas variando entre 2,5% e 2% para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN ou ISS), e isenção total em taxas administrativas municipais. Os empreendimentos que utilizam imóveis de terceiros, mediante contratos de locação ou leasing imobiliário, recebem um repasse baseado no aumento da participação do município decorrente da atividade empresarial beneficiada do repasse do ICMS feito pelo Estado do Rio de Janeiro (ITATIAIA, 2009).

Com o PRODEMI e incentivos provenientes do Governo do Estado e da União, como a isenção do ICMS por prazo determinado, financiamento com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social- FUNDES entre outras, com apoio da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro- CODIN, e da Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, empresas nacionais e internacionais de diferentes setores, começaram a anunciar à instalação de fábricas no município.

A Procter & Gamble e a CER-RJ (atual Naturgy), anunciaram sua instalação no município em 2009; a Rayovac inaugurou um centro de distribuição de produtos de todas as linhas da empresa em 2011; a Hyundai Heavy Industries, neste mesmo ano, anunciou a construção de uma fábrica no município; a Jaguar Land Rover, a Pátria Investimentos e a Multiterminais Logística Integrada em 2013; A Michelin aproveitou os incentivos do PRODEMI para expandir sua fábrica em 2012.

Em 2014, o Programa foi alterado por meio da Lei Complementar nº.27 de 30 de junho de 2014. Os incentivos oferecidos passaram a ter prazos de vigência estabelecidos (entre 10 e 25 anos), mudanças nos valores de investimentos e na quantidade de postos de trabalho direto gerados. As isenções do ISSQN passaram a ser destinadas também às empresas prestadoras de serviços relacionadas com a construção ou ampliação de outras empresas já inseridas no PRODEMI, e repasse obrigatório de 5% de verbas aos centros de capacitação profissional de Itaitiaia.

Após essa alteração se instalaram no município a IBR-Lam, empresa nacional de laminação de vergalhões de cobre, em 2014 e a ARNO, em 2016. Esta última encerrou suas atividades na fábrica instalada a mais de 70 anos no bairro da Mooca em São Paulo, afirmando ser necessário mudar a localização de sua fábrica que vinha apresentando dificuldades operacionais e logísticas.

Além destes incentivos, as empresas tiveram garantidas infraestruturas necessárias para seu funcionamento, uma vez que o poder local faz o possível para maximizar a atratividade do local como forma de manter a cidade um ambiente atraente aos diferentes tipos de negócios (CODIN, 2018; HARVEY, 2005).

Houve a construção e expansão da Avenida Industrial Alda Bernardes de Faria e Silva em 2015 que é atualmente o principal acesso rodoviário de entrada e saída de cargas do Terminal Intermodal Porto Vale, da Jaguar Land Rover, da ARNO e das empresas que alugam galpões da Xerox. A prefeitura busca fornecer mão-de-obra qualificada – através de cursos oferecidos no Centro de Qualificação e

Formação e no Núcleo de Emprego e Qualificação (NEQ) municipal; cria e mantém trechos de rodovias, serviços de recuperação asfáltica, sinalização e iluminação em áreas que não estão concedidas a nenhuma empresa; garante o fornecimento de gás natural por tubulações instaladas no subsolo e áreas disponíveis para implantação ou expansão de plantas industriais em seu polo industrial.

A disponibilização desses aparatos é importante, uma vez que como evidencia Harvey (2005), a produção também se utiliza de uma matriz completa de serviços físicos e sociais que devem estar localizados *in situ*. Estes aparatos foram sendo constituídos a partir do momento em que a prefeitura assumiu como principal estratégia para alavancar sua economia a presença de indústrias (FERREIRA, LEOPOLDINI, AMARAL, 2012).

Nos anos recentes, o município não recebeu a instalação de outras multinacionais e busca diversificar as atividades desenvolvidas, principalmente ligadas à agropecuária e ao turismo, como foi recomendado pelo TCE-RJ, diante da crise financeira declarada pelo governo estadual em 2016, inserida em um contexto de crise nacional, mas também internacional, que colocou em questão os incentivos fiscais oferecidos pelo estado do Rio de Janeiro.

No ano seguinte, foi instituído no município a Lei Complementar nº. 040 de 28 de dezembro de 2017, que revoga isenções referentes ao ISSQN a prestadoras de serviços por 25 anos, presentes na Lei de 2014. O estado também suspendeu o oferecimento de incentivos fiscais por um tempo.

Tal suspensão criou uma instabilidade para as empresas em todo o estado do Rio de Janeiro, pois comprometeu o uso que estas empresas fazem do território ao se apoiarem nos incentivos oferecidos – essenciais para a escolha para a instalação das fábricas. Essas empresas, além de escolherem os municípios que possuem as melhores infraestruturas físicas, sociais e normativas vão sempre exigir o aprofundamento dessas infraestruturas e, em um cenário de guerra fiscal, ameaçam buscar outras regiões com melhores atributos locacionais, principalmente com incentivos fiscais mais interessantes (FERREIRA, LEOPOLDINI; AMARAL, 2012).

## **O uso do território e os incentivos fiscais**

A valorização de Itatiaia como lugar apto a receber empresas multinacionais se deu de forma rápida, a partir do momento em que o município passou a oferecer vantagens capazes de ganhar disputas para abrigar esses empreendimentos, como infraestruturas, ambiente político e financeiro favorável. Estas condições foram criadas a partir de 2009.

Até então, mesmo que já abrigasse duas empresas internacionais e a posição geográfica da microrregião já despertasse interesse, principalmente do setor automobilístico, nenhuma empresa de grande expressão internacional havia se instalado no município. Estas preferiram os municípios de Resende e Porto Real que ofereceram garantias financeiras e físicas (associadas às garantias oferecidas pelo governo do Estado), que os fizeram vencer as competições para sediá-las.

Este fato evidencia a seletividade territorial destes agentes possuem, que buscam pontos que possuem uma gama de fatores considerados instrumentais para sua competitividade no mercado nacional e internacional. Estes fatores são oferecidos por Estados e municípios que além das isenções fiscais, investem em modernizações territoriais, participando da guerra dos lugares e levam a mudanças nas dinâmicas socioeconômicas e ao aumento da expectativa de desenvolvimento municipal ou regional.

Santos (2010) evidenciou que, nesta situação, há uma drenagem de recursos sociais para atender as exigências do setor privado e atraí-lo, mediante um discurso oficial de que tais empresas são essenciais ao desenvolvimento econômico e social dos lugares por trazerem empregos e modernidade. Este discurso é tanto das empresas quanto dos governos (municipal, estadual e federal) e demais instituições que defendem interesses privados em detrimento de interesses sociais.

Os gastos públicos com a criação de condições exigidas pelas empresas, passam a ser vistos como “fundamental e normal” para os gestores, como os que estavam à frente da prefeitura e Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Itatiaia na época de implantação do PRODEMI. O discurso de desenvolvimento com a chegada de empresas multinacionais é contínuo, o que exige da prefeitura a criação e manutenção das condições que fizeram as empresas escolherem o município.

A prefeitura itatiaense deixa de arrecadar recursos e ainda gasta com as demandas das empresas, seja com os incentivos oferecidos no âmbito do

PRODEMI, seja na preparação de mão-de-obra para atendê-las, seja na manutenção e criação infraestruturas. Além disso, as outras empresas, industriais e de serviços, situadas no município aderem a lógica dessas multinacionais em busca de oferecerem serviços a estas, o que intensifica ainda mais, no território, os impactos de sua atuação.

Santos e Silveira (2006) alertam para o fato de o papel desempenhado pelo território na lógica das multinacionais, é o de mera base de operações, por isso, há o estabelecimento de relações verticais com tais lugares e exerce-se um comando da vida econômica, social e da dinâmica territorial. Em Itatiaia esse comando é realizado principalmente pelas automobilísticas, que, a partir do anúncio de instalação, têm suas demandas prontamente criadas como o fornecimento de energia a gás e a construção da Avenida Industrial Alda Bernardes.

Estas empresas, se associaram a outras ligadas ao setor para formar o Cluster Automotivo Sul Fluminense e aumentar seu poder de uso do território ao realizar exigências aos poderes públicos, de aparatos necessários à melhoria da competitividade e desempenho (PAIVA, 2016). Este poder (competitivo), as coloca em condições de controlar os recursos que lhes são necessários, mas que também são necessários a outras empresas.

Mas as infraestruturas criadas não deixam de beneficiar outras. A Arno e empresas que alugam galpões da Xerox se beneficiam da construção da Avenida Industrial Alda Bernardes. A P&G implantou seu centro de distribuições próximo à Michelin que conta com vias de circulação já estruturadas.

A presença dos centros de distribuição da P&G e da Rayovac indicam as vantagens logísticas do município, como a proximidade de grandes mercados consumidores e um ambiente fiscal que também as favorece. A Rayovac, por exemplo, recebe, dentro do PRODEMI, repasses do ICMS por estar situada em um imóvel alugado.

O ambiente fiscal atraente resulta na baixa autonomia municipal em relação às suas próprias despesas. Ao conceder redução ou isenção total dos impostos que recolhe e das taxas municipais, além de repassar parte do ICMS de volta para empresas sob condições determinadas, a prefeitura reduz a entrada de recursos próprios em seu orçamento e ainda cede parte do território para a implantação de empreendimentos que apesar de gerarem empregos, exigem às custas de sua

instalação e do discurso criado em torno desta, uma série de aparatos técnicos, normativos e sociais.

A contestação de que esses empreendimentos trazem instabilidade às contas públicas é negada pela FIRJAN que afirma que, sem estes, a arrecadação de impostos seria igual a zero e “antes ter menos, do que nada”. O que se gasta na criação de infraestruturas para atender metas específicas criadas por pelas multinacionais não é levado em conta. Foram feitas propostas e ações para melhorar a competitividade industrial do estado com a criação de mais aparatos técnicos pela própria FIRJAN, em 2016, ocorrendo no mesmo período em que se anunciou a crise do estado do Rio de Janeiro.

Mesmo em um cenário de crise financeira do estado, foram criadas propostas que respondem às exigências das empresas e que dizem respeito ao planejamento e ordenamento do território. Em justificativa do porquê manter incentivos fiscais, a FIRJAN deixou claro que a entrada dos empreendimentos no Estado foi baseada nestes e que a proibição da concessão, da ampliação e da renovação de incentivos coloca o Estado sob risco de esvaziamento econômico diante da saída dos empreendimentos na guerra fiscal.

O território, inserido nesta lógica, é abandonado assim que as condições deixem de ser vantajosas. A chegada da Arno (pertencente ao Grupo SEB) em Itatiaia, após 70 anos localizada em São Paulo, com a justificativa do município possuir vantagens operacionais e logísticas evidencia isso. Outros exemplos já foram registrados na literatura sobre o tema. O anúncio, em janeiro de 2021, do fechamento de fábricas da empresa Ford, após mais de um século presente no mercado brasileiro, tendo como um dos motivos a “continuidade do ambiente econômico desfavorável” também evidenciam o papel que o território assume para essas empresas.

Diante do pouco enraizamento que possuem, principalmente o ramo automobilístico, Itatiaia precisa manter e aprofundar as condições que ela mesma criou para atraí-las, mantendo sua competitividade. Caso isso não ocorra, as empresas podem deixar seu polo industrial e o impacto disso no município pode ser grande, uma vez que principalmente o setor de serviços, que tem a maior participação no PIB atualmente, apresentou crescimento a partir do PRODEMI, e grande parte da população está empregada no setor e nas indústrias.

Há estudos nacionais e internacionais, desde a década de 1990, que questionam a eficácia da utilização de incentivos fiscais. Calgano e Hefner (2018) em “*Targeted Economic Incentives*” abordam sobre a ampla literatura norte-americana que relata como estes incentivos fazem pouco ou nada para promover crescimento econômico, reduzir o desemprego ou aumentar a renda pessoal no país. Estes autores procuram demonstrar, em pesquisa referente ao período de 1993-2014, que a permanência destas práticas nos EUA está ligada a fatores como aumento do poder político, análise superficial dos reais impactos dessa instalação e à fuga da realização de reformas em aspectos da política fiscal e pública.

Ibañez (2006) chama atenção para o fato de os incentivos fiscais no âmbito municipal estão diretamente relacionados às condições de vida no município, uma vez que estes entes federativos têm altos encargos sociais, como manutenção de escolas, hospitais e gastos com a prefeitura, mas são entre as esferas federativas, a que tem o menor poder de arrecadação. Mesmo que receba repasses das demais esferas federativas, a arrecadação própria é fundamental.

Os indicadores demográficos e sociais apresentaram melhora desde a emancipação do município. Entretanto, não se pode afirmar, baseando-se somente nos dados analisados, que essa melhoria possa estar associada somente a investimento da prefeitura em infraestruturas de atendimento à população, uma vez que por se localizar muito próximo a Resende, a população possa buscar melhores infraestruturas lá.

Itatiaia não recebeu, nos últimos dois anos, nenhuma grande multinacional como vinha ocorrendo nos anos anteriores. Entretanto, as exigências das empresas já instaladas por melhorias continuam. Algumas dessas empresas se associam a outras, extrapolando o território municipal e fazendo exigências que afetam toda a microrregião e áreas próximas.

Verifica-se comandos externos aos lugares, ações de empresas pouco preocupadas com a vida nestes e que ditam algumas regras novas de funcionamento, e os governos as recebe (IBAÑEZ, 2006). Quando os governos realizam tais obras, o uso corporativo do espaço se fortalece.

## Considerações finais

Buscou-se analisar o uso que as multinacionais fazem do território itatiaense ao se apoiarem em incentivos fiscais, e a relação estabelecida entre estes, entendendo que em um cenário de guerra dos lugares a dependência que o município possa assumir é danosa à sua população e ao Estado do Rio de Janeiro.

O município criou condições fiscais, físicas e sociais para atrair empresas e estas foram essenciais para a instalação das multinacionais presentes. Entretanto, tal instalação veio acompanhada de mudanças em dinâmicas municipais que refletem no aumento da dependência do município em relação a transferências do Estado, além da necessidade de manter condições favoráveis para a permanência das empresas.

O ano de 2009 marcou o início dessas mudanças de forma mais direta no município, podendo-se a partir deste observar o aumento do PIB, sobretudo, no setor de serviços, e esse é o ano em que se institui o PRODEMI, e que a P&G e a Rayovac inauguram seus centros de distribuição no município. E a partir deste ano também que o número estabelecimentos e de vínculos empregatícios, ligados aos subsetores serviços e indústria, voltam a crescer.

Longe de esgotar o tema, foram reunidos fatos que vêm ocorrendo em Itatiaia que, em aspectos gerais, não diferem de situações já abordadas na literatura como: utilização dos incentivos, exigências em infraestruturas, a rápida valorização, o comprometimento dos gastos públicos, a agregação de empresas de mesmo setor etc. Esses processos são recentes no município estudado.

O assunto é amplo e diante das múltiplas questões que envolvem a presença destas empresas no território, exige análises mais aprofundadas. A estruturação, organização e atuação das empresas, a forma como cada empresa reage e se relaciona com o município frente a questões do mercado global, de questões nacionais e regionais, a relação da prefeitura e do desenvolvimento local diante dos avanços e retrocessos a partir da instalação; a dependência da receita do município em relação a transferências externas; a relação entre a chegada das empresas e a vida da população itatiaense com dados atuais são algumas das questões que precisam ser aprofundadas.

A análise contínua dos impactos provenientes da instalação de multinacionais nos municípios brasileiros se faz necessária. A chegada, a possibilidade de saída e a saída de fato destas empresas influenciados por diversos fatores, levam a

profundas mudanças na vida local e regional e coloca os interesses nacionais em segundo plano.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ministério do Trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). 2019. Disponível <http://trabalho.gov.br/rais>

BENTES, Júlio C. da G. **Dispersão urbana no Médio Paraíba Fluminense**. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2014.

CALCAGNO, Peter T. and HEFNER, Frank L. Targeted Economic Incentives: An Analysis of State Fiscal Policy and Regulatory Conditions. **The Review of Regional Studies**. Vol.48, pp. 71–91.2018.

CODIN; **Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.codin.rj.gov.br/> Acesso em: Agosto de 2019.

DEAK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: Falas e Façanhas. In: DEAK, C; SCHIFFER, S.R. **O processo de urbanização no Brasil**. 2º ed. São Paulo: EDUSP, 2010, p.9-18.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.6, nº1, p.77-100, jul. 1996.

DULCI, João Assis. Configurações do desenvolvimento em duas novas regiões automobilísticas: Sul Fluminense e Camaçari (BA). **Revista de Ciências Sociais**, nº 48, janeiro/junho de 2018, p. 75-94.

FERREIRA. André; LEOPOLDINI, Maria Antonieta; AMARAL, Marcelo Gonçalves do; **Poder Público Municipal e Desenvolvimento Regional: Um Estudo de Caso na Região do Vale do Paraíba Fluminense**. In: Encontro de Administração pública e governo. 2012. Salvador/BA.

FIRJAN; **Federação Das Indústrias do Estado do Rio De Janeiro**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/pagina-inicial.htm> Acesso em: setembro de 2019.

HARVEY. David. A Geopolítica do capital. In: **A produção do espaço capitalista**. Trad: Carlos Szlak- São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e adjacências) p.129 a 162.

IBAÑEZ, Pablo. **Território e Guerra fiscal: A perversidade dos incentivos territoriais**.2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

IBGE; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: agosto de 2019.

ITATIAIA. Lei complementar nº 018. Julho/2009. Institui e regulamenta o Programa de Desenvolvimento Econômico do Município de Itatiaia, PRODEMI, e dá outras providências. Itatiaia/RJ.

ITATIAIA. Lei complementar nº 027. Junho/2014. Dá nova redação à Lei Complementar nº018 de 10 de junho de 2009 na forma específica. Itatiaia/RJ.

ITATIAIA. Lei complementar nº 040. Dezembro/2017. Revoga o artigo 4º, parágrafo

1º, inciso IV e IX, da Lei Complementar no 18 de 10 de Junho de 2009, assim como o artigo 4o, inciso IV e IX, da Lei Complementar nº 27 de 30 de Junho de 2014, que institui e regulamenta o programa de desenvolvimento econômico do município de Itatiaia – PRODEMI. Itatiaia/RJ.

MORAES, Antônio C. R. de. Ideologias Geográficas e Projetos Nacionais no Brasil. In: MORAES, Antônio Carlos Robert de. **Território e História no Brasil**. 2ªed.São Paulo: Annablume. 2005. Cap.6 p.91-103.

PAIVA, Alexandre D.de. **O cluster automotivo sul fluminense: experiência de aglomeração industrial ou ação coletiva empresarial?** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, Rio de Janeiro, 2016.

PIRES DO RIO, Gisela Aquino. Estrutura organizacional e reestruturação produtiva: Uma contribuição para a Geografia das corporações. **Revista Território** – UFRJ, Rio de Janeiro, Ano III, nº 5, p. 51-66, jul./dez. 1998.

RAMALHO, José Ricardo; SANTANA, Marco Aurélio (Org.) **Trabalho e desenvolvimento regional: efeitos sociais da implantação do polo automotivo Sul Fluminense**. Rio de Janeiro: Mauad X, 239 p.2006.

RAMOS, Tatiana T. **Reestruturação produtiva e des-territorialização no Médio Vale do Paraíba Fluminense**. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6662. 08 de janeiro de 2014. Concede tratamento tributário especial à sociedade que menciona. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro**. Acesso em: Agosto, 2019. Disponível em: [http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53\\_b032564fe00526%202ef/bbd7f95d9f0e575583257c5f0058111b?OpenDocument&Highlight=0,6662](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53_b032564fe00526%202ef/bbd7f95d9f0e575583257c5f0058111b?OpenDocument&Highlight=0,6662)

RIO DEJANEIRO. Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro: Itatiaia. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Acesso em: setembro, 2019. Disponível em: [https://www.tcerj.tc.br/por\\_tal novo/ publicadordearquivo/estudososocioeconomicos](https://www.tcerj.tc.br/por_tal novo/ publicadordearquivo/estudososocioeconomicos)

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. A questão: o uso do território. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p.19-22.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. Uma ordem espacial: a economia política do território. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p.289-325.

SILVA, Clayton L. **Alienação e uso corporativo do território de São Paulo: incentivos territoriais e investimentos provados**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Campinas, Campinas, São Paulo. 2005.

VARGAS, Milton; KATINSKY, Júlio Roberto; NAGANIMI, Marilda. Indústria da Construção e a tecnologia no Brasil. In: MOTOYAMA, Shozo (Org) **Tecnologia e Industrialização no Brasil: Perspectiva histórica**.1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 1994, Parte I, Cap. 1, p.29-36.

## NOTAS DE AUTOR

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

**Raquel Maria Alves** - Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão da versão final do trabalho.

**Márcio Roberto Toledo** – Elaboração do manuscrito. Participação ativa da discussão dos resultados; Revisão e aprovação da versão final do trabalho.

### FINANCIAMENTO

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC / 2019 – 2020 Edital nº 003/2019/PROPE.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

### LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

### HISTÓRICO

Recebido em: 19-11-2021

Aprovado em: 27-02-2023