

TRAJETÓRIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA E SUAS DIFERENÇA REGIONAIS

Aurélio Ricardo Troncoso Chaves¹

Resumo

Este trabalho apresenta um estudo histórico da industrialização brasileira, passando pelas políticas públicas de incentivo à industrialização, pelas primeiras ações voltadas para a desconcentração industrial, pelo processo de renúncia fiscal dos estados, pela criação de programas de incentivo fiscais e financeiro, sendo usados com atrativos na captação de indústrias.

Palavras-chaves: Histórico, Industrialização, Incentivos, Fiscal, Financeiros.

Abstract:

This paper presents a historical study of the Brazilian industrialization process, pointing out public policies to encourage the industrialization process, the first actions that aimed an industrial decentralization, the process of state taxes' exemption, the creation of fiscal and financial incentive programs being used to attract industries

Keywords: History, Industrialization, Incentives, Tax, Financial.

Introdução

No Brasil e em outros países, tem-se observado uma presença crescente de níveis intermediários, a presença dos governos estaduais e municipais não só como referência, mas atuando na formulação e implementação de políticas regional com o propósito de interferir no processo de desenvolvimento de um determinado espaço regional. Esta interferência é bastante conhecida quando diz respeito aos incentivos fiscais e financeiros e a outros mecanismos de estímulo ou atração de investimentos para suas respectivas áreas. Cabe ressaltar as principais questões que caracterizam a emergência destas instâncias como operadoras de políticas de desenvolvimento.

É importante lembrar que as pré-condições de ordem interna que permitiram o avanço da industrialização, no Brasil, após 1930, ocorreram em São Paulo, ao que seguiu a constituição de um setor industrial concentrado neste estado, particularmente na microregião da capital paulista. A participação do governo brasileiro como promotor do desenvolvimento industrial torna-se explícita e bastante significativa a partir de 1950, contribuindo para acelerar

¹ Me. Aurélio Ricardo Troncoso Chaves – Economista formado pela PUC-Goiás, Especializado em Docência Universitária, Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIALFA, Professor de Economia e Finanças, Consultor Empresarial, Comentarista Econômico da Radio PAZ FM. E-mail: aurelio.troncoso@unialfa.com.br

a taxa de crescimento da produção industrial, por meio da articulação de mecanismos de estímulo aos investimentos que consolidaram o que foi chamado de “Indústria de Base²”.

Durante essa fase acentuam-se ainda mais a concentração industrial no espaço geográfico de recente expansão e, por outro lado, recende-se a questão das desigualdades regionais onde os interesses dos demais estados percebem o surgimento ou a ampliação do atraso relativo às áreas industrializadas. Sendo assim, os outros estados passam a reivindicar ao governo central políticas que visem difundir a industrialização desses estados brasileiros.

Neste contexto os governos estaduais em sua maioria, buscam estruturar-se para intervirem em suas economias com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico nos respectivos espaços que têm jurisdição, seguindo a mesma linha de justificativa das políticas nacionais de desenvolvimento. No plano nacional, a problemática para a qual estavam voltadas as políticas de industrialização, motivadas pelos ideais de desenvolvimento fundado na indústria, a época de ampla difusão na América Latina, referia-se à internalização dos setores dinâmicos da economia mundial. Uma intervenção pública voltada para promover garantia de mercado (via barreiras protecionistas) e de fatores escassos (infraestrutura, crédito e insumos básicos) constituíam o núcleo do que poderia ser, então, chamado de política industrial, ou seja, um modelo de Substituição de Importação³.

Neste cenário é que surgem intervenções de governos estaduais, que assumem a formulação da industrialização e, na perspectiva de suas economias regionais, mais atrasadas que São Paulo, os estados passam a traçar ações utilizando os instrumentos disponíveis e igual argumento legitimador para tal tipo de intervenção. Assim, tentam atrair para seus respectivos espaços, algumas indústrias de menor escala, vistas como complementares aos grandes projetos que se instalavam apoiados pelas políticas nacionais, ou as produtoras de bens de consumo que encontraram uma oportunidade na expansão do mercado interno, estimulado pelo processo de industrialização.

Industrialização por substituição de importação

O primeiro processo de substituição de importação (PSI) se deu em 1930, e continuou nas décadas seguintes, com grande avanço no setor industrial no Brasil. Este avanço teve determinadas características, sendo a principal delas uma industrialização voltada para o mercado nacional. Fechada em função de dois elementos, o primeiro visava ao atendimento do mercado interno, e não, às exportações, e o segundo visava proteger a indústria nacional dos concorrentes externos (GREMAUD et al, 2002).

Em outras palavras, o processo de industrialização por substituição de importação caracterizou-se pela ideia de “construção nacional”, de alcançar o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização. Nesse processo, a indústria vai se diversificando e vão diminuindo as necessidades de importação em relação ao abastecimento doméstico (GREMAUD et al, 2002).

² São empresas ou setor industrial que alimentam os demais. São indústrias de base as que operam a extração de minérios e sua transformação em matéria-prima para outros setores industriais, e também as indústrias de produção de energia elétrica.

³ Conceito elaborado por economistas da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, para designar um processo interno de desenvolvimento estimulado por desequilíbrio externo que resulta na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. Portanto, é mais que a produção local de bens tradicionalmente importados.

Tabela 1 - Estrutura de Produção Doméstica e Importação de Produtos Manufaturados – 1949 – 1964

BENS DE CONSUMO		BENS DE PRODUÇÃO			TOTAL DE PRODUTOS
Ano	Bens não duráveis	Bens duráveis	Bens Intermediários	Bens de capital	Manufaturados
A - IMPORTAÇÕES					
1949	5,4	8,9	18,2	15,8	48,3
1955	4,5	2,1	22,6	13,7	42,9
1959	2,8	2,9	21,2	29,2	56,1
1964	3,9	1,5	18,6	8,7	32,7
B - PRODUÇÃO DOMÉSTICA					
1949	140	4,9	52,1	9	206
1955	200,9	19	104	18	341,9
1959	258	43,1	159,6	59,5	520,2
1964	319,5	93,8	261,1	79,7	754,2
IMPORTAÇÕES SOBRE OFERTAS TOTAL [A/(A+B)]					
1949	3,7	64,5	25,9	63,7	19
1955	2,2	10	17,9	43,2	11,1
1959	1,1	6,3	11,7	32,9	9,7
1964	1,2	1,6	6,6	9,8	4,2

Fonte: Gremaud et al, 2002. Bilhões de cruzeiros, a preços de 1955

A tabela 1 mostra que o processo de substituição de importação para o período de 1949 a 1964 fez diminuir paulatinamente a dependência de produtos importados. O processo mostra que a importação entra no fator de quanto menor melhor.

Papel da agricultura no Processo de Industrialização Brasileira

Não há como falar da industrialização brasileira sem destacar a importância da agricultura neste processo. Gremaud (2002) enumera cinco grandes feitos do setor agrícola, como principais contribuições da agricultura para o desenvolvimento industrial do Brasil.

A **primeira** contribuição foi na liberação mão-de-obra ao longo do processo de industrialização, a força de trabalho antes concentrada no campo foi transferida para a indústria. Sem essa transferência, haveria escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho urbano, aumentando o custo de produção da indústria em função da elevação de salários.

A **segunda** grande contribuição foi o fornecimento de alimentos e matéria-prima, à medida que ocorria o crescimento das zonas urbanas e o desenvolvimento da indústria, pois estes setores necessitavam cada vez mais de produtos fornecidos pela agricultura (alimentos e diversas matérias-primas). Levando-se em consideração que a mão-de-obra no campo estava diminuindo, em virtude de sua transferência para a indústria, o aumento de produtividade foi substancial no setor agrícola. A falta de alimentos e de matéria-prima poderia inviabilizar e/ou gerar sérios problemas que, em geral, refletiriam em aumento dos preços desses bens, gerando, assim, um processo inflacionário.

A **terceira** contribuição vem da transferência de capital. Em uma economia tipicamente agrícola, os trabalhadores estão concentrados no campo e o capital está aplicado na produção agrícola. Desse modo, a industrialização exige que partes desses recursos seja transferida para investimentos em setores industriais.

A **quarta** contribuição é a geração de divisas. Uma importante função do setor agrícola era o elevado nível de exportação, a fim de viabilizar, com as divisas obtidas, a importação de máquinas e equipamentos necessários ao processo de industrialização.

A **quinta** contribuição naturalmente foi o próprio mercado consumidor; se existem produtos tem que existir consumidor para os produtos gerados no setor industrial. À medida que a agricultura se desenvolve, ela necessita cada vez mais de implementos agrícolas, como tratores, colheitadeiras, produtos químicos, entre vários outros produtos, que foram fornecidos pela indústria.

A agricultura não representava um entrave a esse desenvolvimento, dado que o setor primário cumpriria, na medida do possível, suas funções, apesar de a política econômica adotada durante o período não lhe ser favorável. Foi em grande parte por meio dessa política que se transferiu parte do capital antes aplicado na agricultura para a indústria. Mesmo assim o setor gerou mão-de obra, divisas, matéria-prima e alimentos para o setor industrial, apesar de que nessa fase, seu papel, enquanto demandante do setor industrial, ainda esteve restrito (GREMAUD et al, 2002, p. 376)

A agricultura não só fomentou a industrialização do Brasil como foi fomentada pelo processo industrial com a modernização do campo. A Tabela 2 mostra que, mesmo com a ausência de incentivos por parte do governo, a agricultura forneceu matéria-prima para as indústrias, como: algodão, mandioca, milho e açúcar, aumentou a produção de trigo, e fomentou o mercado com arroz, carne, feijão, além de exportar café em grande quantidade.

Tabela 2 - Estrutura Produtiva Doméstica, Exportação e Importação de Produtos Primários: 1931-1961

PRODUTOS	1931	1936	1941	1946	1951	1956	1961
ALGODÃO	375	1.171	1.677	1.122	969	1.161	1.828
ARROZ	1.078	1.214	1.688	2.759	3.182	3.182	5.392
CACAU	77	127	132	122	121	161	156
CAFÉ	1.302	1.577	962	917	1.080	979	4.457
CANA DE AÇUCAR	16.250	18.496	21.463	28.068	33.653	43.978	59.377
CARNE		853	782	736	1.003	1.077	1.193
FEIJÃO	687	826	874	1.076	1.238	1.379	1.745
MANDIOCA	5.209	4.946	7.763	12.225	11.918	15.316	18.058
MILHO	4.750	5.721	5.438	5.721	6.218	6.999	9.036
TRIGO	141	144	231	213	424	854	544
EXPORTAÇÃO							
AÇUCAR	11	90	25	22	19	19	783
ALGODÃO	21	200	288	353	143	143	206
BORRACHA	13	13	11	18	5	3	8
CACAU	76	123	134	131	102	135	118
CAFÉ	1.068	852	660	930	984	1.008	1.020
ERVA MATE	77	67	50	49	50	58	61
FUMO	38	31	18	54	30	31	49
CARNE		53	65	9	5	9	14
IMPORTAÇÃO							
TRIGO	798	920	895	212	1.306	1.422	1.881

Fonte: IBGE (2009)

Mil toneladas

Estado como instrumento de concentração e execução da Política Industrial

Após essas considerações sobre a história do processo de industrialização do Brasil a partir dos anos 30, o fato é que muito se fala da política industrial (PI), mas a falta de consenso sobre seu significado faz com que seja necessário discutir algumas condicionantes e linhas teóricas das interpretações disponíveis.

A primeira premissa é aceitar a presença do estado na formulação de políticas industriais sejam elas em maior ou menor amplitude, mas com um papel determinado no desenvolvimento regional capitalista. Vale lembrar que para os neoclássicos os mecanismos de mercado, funcionando livremente, são suficientes para o perfeito funcionamento e coordenação do mercado, preferências individuais de consumo e produção, dispensando a presença do estado e políticas para tais propósitos.

Entretanto, a realidade tem frequentemente apresentado situações consideradas particulares que dificultam o pleno funcionamento do mercado, o que é chamado na economia de “Falhas de Mercado⁴”. Para corrigir ou evitar tais falhas, além das políticas macroeconômicas, os governos passaram a utilizar políticas específicas. Neste sentido a PI é caracterizada como tendo um papel importante no auxílio do bom funcionamento do mercado.

Difícilmente PI terá consenso entre os autores que falam do assunto, tendo em vista que vários autores seguem uma “Visão Neoclássica⁵” do mercado, com seu critério da livre iniciativa, mas que já admitiram a possibilidade da imperfeição, ou economias e deseconomias externas, que tornam justificáveis uma intervenção, até mesmo na economia de subsídios e impostos que visem a certas atividades econômicas ou regionais.

Historicamente, não existe unanimidade de pensamento entre autores; alguns partem do pressuposto da necessidade da aplicação de políticas macroeconômicas para controle do nível de atividade e reconhecem que seus feitos sobre os diversos setores e/ou agentes econômicos são diferenciados. Nesse sentido, a PI encontra sua justificativa na necessidade de apoiar, organizar e/ou atuar, ou, ainda evitar o ajustamento que seria provocado pela medida de política macroeconômica em setores, indústrias ou regiões particulares previamente definidas por objetivos de produção e ou crescimento e/ou manutenção do nível de emprego.

Pereira (1998) diz que a política industrial se refere às políticas implementadas para aumentar o nível de bem-estar de dada economia quando imperfeições do sistema de mercado competitivo, falha de mercado, criam problemas para alocação de recursos e distribuição de renda por meio da livre competição. Inclui a totalidade de políticas destinadas

⁴ Ocorre quando os mecanismos de mercado, não regulados pelo estado e deixados livremente ao seu próprio funcionamento, originam resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis do ponto de vista social. Tais falhas geralmente provocadas pela imperfeição do mercado, nomeadamente informações incompletas dos agentes econômicos, custo de transações elevadas, existência de externalidades e ocorrência de estrutura de mercado do tipo concorrência imperfeitas.

⁵ Denominação genérica de uma série de modelos construídos de acordo com o conceito que dá ênfase e coloca na facilidade de substituição entre o trabalho e capital na função de produção de tal forma assegurar um crescimento contínuo e estável de tal maneira que o problema da instabilidade gerada pelo processo de substituição destes dois fatores possa ser superado.

a atingir estes objetivos via intervenção na alocação de recursos entre indústrias ou setores, ou na organização de indústrias particulares.

O autor destaca dois pontos importantes: primeiro PIs são aquelas políticas que são necessárias somente quando “Falhas do mercado” não permitem que os mecanismos de mercado proporcionem a melhor alocação de recursos e distribuição de renda. Segundo a justificativa para adoção de uma PI, como definida, está na proposição de que ela promova de alguma maneira o nível de renda da população de uma região.

W.M Corden (1980) apud Pereira (1994) focaliza a PI como referida a setores, industriais ou regiões particulares, especialmente definindo subsídio direto ou indireto, quotas, tarifas, impostos e subsídios sobre os fluxos de importação e exportação de determinado produto. Para Corden, as políticas macroeconômicas referem-se à economia como um dado buscando controlar o nível de atividade e preços. Seus efeitos são de curto prazo e, principalmente, sobre o nível de atividade. Os instrumentos da PI, por outro lado, estão relacionados com os efeitos setoriais, com diferenciação entre indústrias ou região e podem apresentar resultados tanto de curto como de longo prazo. Nesta posição, a política industrial teria uma atuação quase independente e de forma complementar as políticas macroeconômicas, objetivando promover e ou preservar partes previamente escolhidas da economia para o alcance de metas de longo prazo e localizadas, que, de outra forma, estariam prejudicadas pelas ações de caráter global.

Johnson (1984), apud Pereira (1998), considera que PI é um termo síntese para as atividades dos governos que tencionam desenvolver ou restringir várias indústrias em uma economia nacional, a fim de manter a competitividade global. Como conjunto de políticas, é a terceira face das políticas governamentais, ao lado das políticas monetárias e fiscais. Envolve o reconhecimento de que toda medida governamental tem importante impacto sobre a saúde de todos os setores, industriais e empresas em economia de mercado. Para Johnson, a PI pode ser negativa quando geram distorções, desestímulo e desigualdades, resultantes de uma desordenada ação pública que beneficia ou restringe um seguimento da economia. Em seu sentido positivo, significa a iniciativa e coordenação de atividades governamentais voltadas para alavancar a produtividade e a competitividade da economia como um todo e de indústrias em particular. Acima de tudo, PI positiva significa a inclusão de metas orientadas e pensamento estratégico na política econômica.

Em termos mais abstrato, PI é uma extensão lógica do conceito de mutação de vantagem comparativa⁶. A noção clássica ou estática recorre às diferenças na dotação de fatores naturais de produção para explicar a divisão global do trabalho. O mais novo conceito substituiu o critério clássico por elementos tais como capacidade criativa e de previsão, força de trabalho altamente qualificada, talento organizacional, habilidade de escolha e de adaptação. Tais tributos não são concebidos a partir do ambiente natural, mas construídos por meio de políticas públicas, tais como de educação, de pesquisa e de investimentos sociais. A longo prazo, os elementos-chave para atuação da PI são o crescimento econômico, a produtividade e a eliminação de uma eventual rigidez estrutural que possam bloquear as mudanças.

⁶ Concepção teórica sobre o comércio internacional desenvolvida por David Ricardo, em 1817. A principal consequência prática dessa concepção teórica é que cada país deveria dedicar-se ou especializar-se onde os custos comparativos fossem melhores.

Políticas Públicas e programas federais para industrialização Regional no Brasil

Para se entender melhor as chamadas “Políticas Públicas” ou políticas sociais, segue definições de alguns autores.

Embora, “Políticas Públicas” seja um conceito oriundo de duas áreas, Política e Administração, vem sendo utilizado nas mais variadas áreas. Isso porque permite estudar o espaço social antes da implementação.

Entende-se por Políticas Públicas “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público” (Guareschi, Comunello, Nardini & Hoenisch, 2004, pg. 180).

Para José Matias Pereira Política Pública compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos, sendo que os personagens envolvidos nestes conflitos são denominados "atores políticos".

Historicamente, a palavra “região” apareceu no vocábulo das políticas governamentais relacionadas a dois fenômenos: o primeiro, vinculado ao centralismo administrativo bem expresso nas primeiras regionalizações do país; e o segundo ao planejamento regional, utilizando a região como uma escala de intervenção, como ocorreu a partir da década de 1960, no Brasil, e, um pouco antes, na Europa.

Nos dois casos, o adjetivo político comparece associado à política governamental. No primeiro mais instrumental, tendo como um dos pressupostos a regionalização do país para fins administrativos, assim nascem, por exemplo, as grandes regiões brasileiras - Norte, Sul, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Já o planejamento regional tem relação com o reconhecimento, por parte das esferas governamentais, de uma desigualdade entre as regiões do país, representada por mais de indicadores econômicos e sociais, o que legitimou o discurso da presença no nosso território de regiões historicamente deprimidas, forjando, no caso do Nordeste brasileiro, o que ficou conhecido como o mito da necessidade. (ARRAIS, 2004)

Obrigatoriamente, as explicações para diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional, cada vez mais, precisam ser buscadas na esfera da política. É nessa esfera que, por um lado, ocorre a forma de reação positiva, resultante da incapacidade organizacional dos agentes regionais de superar as condições e resolver os conflitos através da integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados, o que impossibilita a construção de um projeto próprio; e que, por outro lado, ocorre o inverso na forma de reação ou ação ativa, nascida. A ação resultará da capacidade organizacional dos agentes regionais de superar as contradições e resolver os conflitos por mais da integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados e destes com os interesses econômico-corporativos transnacionalizados (BECKER E WITTMANN, 2003).

Portanto, as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização das comunidades regionais. E uma crescente organização social equivale, diretamente, a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional. Da mesma forma, uma melhor participação política

comunitária leva, conseqüentemente, a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais.

Para que se possa discutir PI faz-se necessário resgatar as principais linhas de atuação das políticas públicas voltadas e orientadas para o desenvolvimento regional, concentrando a atenção para o período analisado neste estudo, a partir dos anos sessenta, passando pelas políticas dos anos setenta com o II Plano nacional de desenvolvimento - PND, mas tendo como foco principal do trabalho o início dos anos oitenta até 2003. Neste âmbito enquadram-se programas geridos pelo governo federal, sendo eles centralizados por administração de caráter regional organizados com fins específicos de promover o desenvolvimento da região de abrangência. Enquadram-se também ações dos governos estaduais e municipais com a mesma finalidade.

Cabe lembrar que o Brasil representa uma heterogeneidade das diversas regiões, originárias da forma em que se deu a ocupação econômica do território brasileiro.

É importante relembrar alguns pontos que marcaram os debates sobre as políticas de desenvolvimento regional (dos anos cinquenta) e que serão úteis para o entendimento da descrição para o que será discutido a seguir.

Algumas particularidades (pontos) regionais serão eternamente discutidas por teóricos, a **primeira delas** é o problema das secas no Nordeste que já merecia uma atenção especial por parte do governo federal, desde o final do século XIX. Seu tratamento estava, e ainda está contido sob uma ótica assistencialista, por um lado na construção de açudes, por outro a quanto da distribuição de renda. O fraco resultado obtido por essa via, em termos de melhorias das condições de vida daquela região, acrescido do agravamento das secas na década de cinquenta, conduziram a uma mudança do enfoque das propostas para a região. Era necessário buscar uma saída econômica para o autodesenvolvimento do Nordeste.

Segundo ponto refere-se à concentração de recursos financeiros na órbita federal, recursos estes voltados para o desenvolvimento industrial o qual estava previsto na Constituição de 1946 e é aprofundado na reforma tributária de 1966⁷. Se por um lado, o atendimento pelo governo central das demandas regionais exige concentração de recursos neste nível de administração, por ser o governo federal o gestor dos recursos de desenvolvimento industrial, por outro lado, exacerba os requerimentos e reclamações, principalmente das regiões consideradas mais pobres. Em **terceiro ponto**, cabe destacar a necessidade de integração do mercado nacional, posta pela industrialização do Estado de São Paulo. O processo e as circunstâncias dos movimentos cafeeiros juntamente com recursos naturais favoráveis, elevaram a produtividade da agricultura paulista, tornando possível um processo de industrialização mais integrada à agricultura do café, então núcleo dinâmico desta economia regional. Tal organização particular acaba gerando as condições para que o processo de industrialização no Estado de São Paulo cresça mais que nos demais estados da federação, tornando-se dominante no processo de acumulação de capital. Por estas razões, aponta-se a concentração do processo da industrialização brasileira no Estado de São Paulo, especialmente na área de influência da capital⁸. Integrar o mercado nacional colocava-se como exigência deste movimento industrial, na medida em que avançava para produtos com maior atualização tecnológica, como forma de viabilizar a produção em escala na nova base

⁷ Ver Oliveira (1981)

⁸ Para melhor compreensão dessas referências ver Cano (1995)

técnica. Isso ficou evidente na década de cinquenta, com a implantação da indústria de bens duráveis.

O cenário acima exposto deve ser completado resgatando os principais argumentos presentes nos apelos regionais por políticas promotoras da industrialização. Na década de cinquenta, ganhavam repercussão internacional os estudos com base no referencial centro periferia, que acabaram refletindo-se e sendo incorporado ao discurso político sobre a questão regional brasileira, bem como as propostas de políticas regionais. Assim, a crença na industrialização como forma de reduzir a pobreza e o desemprego nas demais regiões, por um lado, e a identificação de São Paulo como centro, por outro, estiveram presentes e marcaram as primeiras ações significativas do governo federal em relação ao desenvolvimento regional. Esta linha de argumentação conduzia para o entendimento de que cabia ao governo federal realizar uma política de industrialização das demais regiões como única forma de reduzir as desigualdades. Também orientava, em grande medida, tal política, para a “substituição regional de importação”. Esta indicação prevaleceu, pelo menos até a década de sessenta, para as políticas de nível nacional e, principalmente, para as políticas dos governos estaduais⁸.

Políticas de Industrialização para a Região Nordeste

A criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952, talvez seja a primeira manifestação de uma institucionalidade própria para administrar programas de desenvolvimento regional. A Constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959, que propõe a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi, em seguida, substituído por ela. De forma coerente, os estudos do GTDN propuseram, e, posteriormente, o I Plano Diretor (PD) da SUDENE definiu, como objetivo estratégico da política de desenvolvimento regional a industrialização, que deveria substituir o setor externo como fonte de dinamismo para as atividades locais, garantindo a autonomia para o crescimento regional a partir da capacidade de auto propagação da indústria; reduzir o desemprego e o subemprego; e, finalmente, dinamizar a economia regional com vistas a reduzir o atraso em relação ao sudeste. (PEREIRA, 1998)

A SUDENE e o Banco do Nordeste do Brasil - BNB foram responsáveis por operacionalizar os instrumentos criados para execução dos objetivos apontados. Tais instrumentos foram definidos tomando por base a proposição de que, para a industrialização desta região, o mais importante seria atuar sobre a redução dos custos do programa. Desta forma, definiram-se como principais, os seguintes instrumentos:

- Concentração e incentivos fiscais – Isenção do imposto sobre a renda para as pessoas jurídicas que executassem projetos na região;
- Criação de um mecanismo que permitia às pessoas jurídicas deduzirem em até 50% do imposto sobre a renda em favor de participação acionária em projetos aprovados pela SUDENE;
- Financiamento em condições privilegiadas pelo BNB;

O I Plano Diretor citava ainda como “instrumentos gerais” a elaboração de estudos e diagnósticos, bem como a divulgação de oportunidades locais de investimentos e, ainda, a

coordenação do planejamento regional e de investimentos federais na região em infraestrutura, pesquisa de recursos naturais, educação e treinamento de mão-de-obra.

Pereira (1998) apresenta como resultado desta política os seguintes registros: durante o período de 1965/74, mais de 69% da Formação Bruta de Capital (FBC) das indústrias extrativistas e de transformação correspondiam aos investimentos apoiados pelos mecanismos de incentivos; os recursos financeiros do mecanismo de incentivos (art. 34/18) corresponderam a mais de 34% da FBC dos mesmos setores e períodos. Apenas estas informações já demonstram a importância deste instrumento para a economia nordestina.

De acordo com o autor, naquele período de 65/67 verificou-se aumento do ritmo de expansão do setor industrial, mas, quando comparado com o Brasil, mostra que o Nordeste apenas acompanhou de perto a média nacional. Sendo assim, no que diz respeito ao setor industrial, esta política não foi além de contribuir para evitar que a diferença fosse ampliada.

As indústrias consideradas dinâmicas continuaram a se expandir em ritmo acelerado no Sudeste, raro foi o caso de plantas atraídas para o nordeste; isso se deu pela infraestrutura oferecida, pela proximidade de matéria prima, mercado consumidor e pela eficiência de mão-de-obra qualificada.

Políticas para a Industrialização do Norte.

A intervenção do governo federal na região Amazônica data do início do século XX, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das atividades de produção de borracha. Estas primeiras ações não alcançaram o sucesso esperado, em razão, principalmente, da indefinição de fonte de recurso. Os recursos só vieram a acontecer durante a II guerra mundial, tendo em vista as necessidades de borracha e acordos de fornecimento com os Estados Unidos da América (EUA). Foram criados, no período de 1930/45, alguns serviços de apoio e o Banco de Crédito da Borracha, os resultados foram modestos; após a guerra esta política acaba frustrada. (PEREIRA, 1998).

Esta experiência mostrou a necessidade de se definir um programa amplo de apoio às atividades produtivas da região. Isso começou a tomar forma com a constituição de 1946, que reservou 3% da receita tributária federal, por 20 anos, para financiar o programa de desenvolvimento na região. A operacionalização ocorreu a partir da lei 1806, de janeiro de 1953, que cria a “Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia” APVEA, Superintendência vinculada diretamente à Presidência da República.

Nesta mesma época, foi delimitada a “Amazônia Legal”. Em 1957, o Banco de Crédito da Borracha foi reestruturado, passando a se chamar Banco de Crédito da Amazônia (BCA e depois BASA) tomando como modelo operacional o Banco do Nordeste do Brasil S/A. Diversas razões são apontadas para os modestos resultados alcançados. Alguns autores colocam o isolamento da região e a falta de recursos técnicos, outros culpam a falta de gerenciamento e a amplitude do plano de desenvolvimento e, por consequência, a dificuldade de viabilizar recursos por concorrer com o Plano de Metas e de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), lançados na mesma época.

Diante desses fatos, é realizada mais uma transformação institucional. A Lei 5173 estrutura a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), nos moldes da

SUDENE e em substituição a APVEA; da mesma forma, a Lei 5174, de 27 de outubro de 1968, resultado dos incentivos fiscais para a região, seguindo, também, o modelo definido para o nordeste.

Completando esta institucionalidade e diferenciando-se do modelo utilizado no Nordeste, em 1967, cria-se a Zona Franca de Manaus e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, conforme decreto 288 de fevereiro de 1967. O objetivo era uma área de livre comércio e de incentivos fiscais especiais com o propósito de estabelecer, no interior da Amazônia, um centro comercial e agropecuário que servisse de polo de desenvolvimento para a região. As empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, receberam isenção dos impostos referente ao comércio externo e de IPI, além dos benefícios concedidos a projetos aprovados pela SUDAM. Ao longo do período foram agregados outros dispositivos de origem estadual e municipal, relacionados com isenção do ICMS e ISS e devolução de crédito dentre outros.

Os objetivos partiram da seguinte ideia: promover a implantação de novas indústrias que venham reduzir ou suprimir importações, à medida que as dimensões do mercado local ou de suas áreas o permitam, sob análise criteriosa de projetos que levem em consideração, também, os custos sociais; promover a implantação de novas indústrias de mercado nacional ou internacional, a base de matérias-primas locais, dando preferência aquelas de alto coeficiente de insumos locais; promover a modernização e a expansão de indústrias de exportação para os mercados nacionais e internacionais seja ampliando a penetração nestes mercados, através de maiores eficiências e custos mais baixos, seja submetendo os produtos primários à maior transformação local a fim de exportar produtos mais nobres; promover a criação de complexo industrial, estruturados sobre indústrias básicas de alto poder germinativo que tenham possibilidade de penetrar, com preços competitivos, nos mercados correspondentes ao seu tamanho mínimo⁹.

Alguns dos objetivos acima foram alcançados após 41 anos de existência da Zona Franca de Manaus, tendo em vista que hoje se encontram instalados em seus polos industriais grandes montadoras de motocicletas, indústrias de eletrodomésticos, eletro-eletrônicos, celulares, computadores e muitas outras indústrias, que só estão em Manaus graças à Zona Franca. Os benefícios concedidos às empresas podem chegar a até 30%, dependendo de sua atividade.

Mudanças nas Políticas Regionais a partir de 1960

Além dos esquemas de incentivos para as regiões norte e nordeste, houve uma proliferação de programas com abrangência setorial incentivados pelo governo federal: Pesca – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE; Turismo – Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR; Reflorestamento – Instituto Brasileiro Desenvolvimento Florestal – IBDF; Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER, reduzindo a disponibilidade e demonstrando a diminuição da importância dos programas regionais, pelo menos em termos de como estavam sendo conduzidos.

Notou-se também uma mudança de como trabalhar as regiões mais atrasadas, dando-se ênfase à integração nacional com o POLONORDESTE, o POLOAMAZÔNIA e o PIN/PROTERRA. Em uma abordagem espacial, foi dada ênfase dada aos pólos de

⁹ Citado por Batista (1992). Artigo utilizado como base das informações sobre a Zona Franca de Manaus.

crescimento das regiões e de seus estados com menos desenvolvimento, que passaram a ser considerados áreas prioritárias para alocação de recursos.

Preocupado com a quantidade de incentivos fiscais e com a quantidade de instituições que estavam gerindo programas de desenvolvimento regional, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70) propôs a criação do Ministério do Interior para possibilitar a ação orgânica do governo Federal no ataque ao desenvolvimento regional, assumindo a coordenação das atividades dos seguintes órgãos: SUDENE, SUDAM, SUDESUL, SUDECO, SUVALE, BNB E BASA.

Outros programas foram criados: PRODOESTE, criado em novembro de 1971, cobrindo áreas não incluídas na Amazônia legal, isto é, em parte os então estados de Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal. O objetivo declarado era o de estimular o crescimento com a implantação de infraestrutura, serviços de armazenagem e indústria transformadora e produtos agropecuários. Os recursos seriam providos diretamente pelo orçamento federal; PROVALE, criada em julho de 1972, com o objetivo de complementar as ações já desenvolvidas na bacia do São Francisco, realizando projetos de rodovias, desenvolvimento rural e de serviços urbanos, também com recursos orçamentários do Governo Federal.

Essas mudanças ocorridas na forma de gestão da política de desenvolvimento foram caracterizadas como “setorização executiva da política econômica regional”.¹⁰ Como contrapartida:

(...) observa-se o declínio político das agências regionais de caráter Inter setorial, como a SUDENE, por exemplo. Atualmente, os próprios ministérios públicos estão envolvidos direta e indiretamente (através de seus departamentos na execução de políticas regionais relegando a um segundo plano as agências especialmente estabelecidas para este fim. Observou-se uma progressiva perda de prestígio das grandes agências de desenvolvimento regional no seu papel de coordenação e formulação da política regional. (SUZIGAN, 1993, p. 186)

A adoção de perspectiva setorial tem justificativa, na proposição de que os incentivos desta natureza são mais eficientes para a economia nacional do que os de caráter regional. Por outro lado, conforme foi discutido anteriormente, as condições locais (oferta de externalidades positivas)¹¹ representam fatores importantes da produtividade das empresas e, conseqüentemente, de orientação localizacional, recomendando atenção para o aspecto espacial e para as instituições de planejamento e execuções regionais. Isso sugere que o planejamento e a concessão de incentivos em termos setoriais devem contemplar também a perspectiva regional. Contudo, a mudança observa um processo de centralização da Política Industrial e redução de importância dos organismos de desenvolvimento regional, anteriormente estabelecidos pelo governo central. Essa tendência consolida-se nos anos seguintes com os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

¹⁰ Ver Suzigan (1993 - 1974) capítulo 3 item 3.2. Os FUNRES

¹¹ As externalidades (ou efeitos sobre o exterior) são atividades que envolvem a imposição involuntária de custos ou de benefícios, isto é, que têm efeitos positivos ou negativos sobre terceiros sem que estes tenham oportunidade de impedi-lo e sem que tenham a obrigação de pagá-los ou o direito de ser indenizados.

Consolidação de Ações do Governo Federal voltadas para os Problemas Regionais

O I Plano Nacional de Desenvolvimento- PND (1972/74) apresentou uma política de desenvolvimento regional, mas é o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (lei 6151 de 4 de dezembro de 1974) para o período de 1975/79 que traz importantes alterações e, em certo sentido, consolida tendências anteriores na forma de ações do governo federal voltadas para os problemas regionais. Este plano apresenta com maior clareza as intenções estabelecidas de uma política industrial. Em resumo, é possível dizer que, no período de 1972 a 1979, embora as instituições e instrumentos antes criados não tenham sofrido alterações significativas, o governo federal buscou, de fato, implantar uma articulação centralizada para os diversos programas de desenvolvimento. A atuação passa a ser caracterizada pela implantação de grandes projetos na expectativa de gerar polos de desenvolvimento.

O II PND passou a explicar a preocupação com a integração nacional, pela incorporação econômica das regiões mais atrasadas ao mercado nacional e aos fluxos de exportação, como aproveitamento das potencialidades de recursos naturais e da infraestrutura já implementada em anos recentes (Rodovias, Energia elétrica, Comunicação); bem como passou a dar maior ênfase à realização de investimentos diretos, sem alterar os mecanismos de promoção do investimento privado já existente, à exceção de perda de importância das superintendências regionais, enfatizando ainda mais as ideias de polos regionais capazes de irradiar dinamismo nas respectivas áreas de influência.(PEREIRA, 1998)

Em relação à concentração industrial no sudeste brasileiro, o II PND reconhece esta excessiva concentração, bem como a necessidade de reforçar o movimento de desconcentração, estimulando os centros regionais. Com tal entendimento, põe relevância clara nas atividades agropecuárias, extrativismo mineral e indústria de transformação correlata para o desenvolvimento do norte, centro oeste e nordeste, de forma a focar a questão regional também acompanhada de maior volume de recursos do governo federal, convivendo com as instituições voltadas para o desenvolvimento macrorregionais (SUDENE e SUDAM), com os programas setoriais (Reflorestamento, Pesca, Turismo entre outros), além dos programas dos governos estaduais.

Nos anos 1980, assiste-se à desaceleração do crescimento da economia nacional, dada a conclusão dos grandes projetos da década de 70. O contexto externo apresenta-se totalmente desfavorável a ruptura com os financiamentos externos, a intensificação do processo inflacionário e a grave crise do setor público federal. Nos planos de gestão econômica, a economia, começa a ganhar maior expansão das ideias neoliberais, com a crença na ineficiência da intervenção pública. Neste momento, em linhas gerais, houve um retrocesso e paralisação na implementação de políticas industriais, tanto nacionais como regionais com exceção para norte e nordeste, que continuaram com os incentivos fiscais, com algumas alterações nas formas de gestão dos recursos (Criação dos fundos FINOR/FINAM).

Nova República e o Neoliberalismo

A discussão volta a ganhar espaço nos planos do governo a partir de 1985, com a “Nova República”. Em dezembro de 1985, o Ministro da indústria e do Comércio lança o

documento intitulado “Políticas Industriais da Nova República”, em cuja apresentação indicava:

(...) a necessidade de o país ingressar em uma fase qualitativamente nova de industrialização apoiada no aumento persistente da eficiência produtiva e voltada para o atendimento das necessidades básicas da população, para o que considera indispensável realizar importante esforço de capacitação tecnológica. Isso como condição para aumentar o poder competitivo da produção brasileira no mercado internacional e para ampliar o mercado interno. Pereira (1996 apud MIC, 1985, p. 67)

O que foi enfatizado na proposta de política industrial a partir de então se centra na capacitação tecnológica. As políticas regionais aparecem nos objetivos como:

“Descentralização regional dos investimentos industriais, como forma de reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento e de impedir o agravamento da qualidade de vida nos grandes centros urbanos” Pereira (1996 apud MIC, 1985, p.102)

Como prioridade, o Ministério de Indústria e Comércio define o desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia com a modernização e expansão de indústrias que possam contribuir para a melhoria do balanço de pagamento, seja ele pela redução das importações, sobretudo, petróleo e derivados, gás natural e carvão mineral, seja pelo aumento das exportações; e, ainda, pela modernização de todo tipo de indústrias produtoras de bens não supérfluos.

O Ministério de Indústria e Comércio manteve os incentivos para o norte e nordeste, mas apontava para a necessidade de uma revisão em busca de sua maior eficiência e, mais importante, define que as políticas regionais devem ser parte integrante da política industrial de âmbito nacional, as quais devem guardar compatibilidade. Neste contexto, a questão regional não aparece como uma preocupação específica, a exemplo do que ocorria nas duas décadas anteriores, na década de sessenta, a preocupação com a redução das desigualdades, gerando mecanismos de apoio e uma perspectiva de industrialização regional de importação, em que em algumas medidas se contrapunham ao movimento mais geral de acumulação de capital centrada no setor industrial e sob a liderança de São Paulo. Mais evolutivos e coerentes foram os anos setenta em que a questão regional esteve refletida na preocupação com a integração nacional. Para a década de oitenta, o documento apontava para a capacitação tecnológica, modernização e melhoria de produtividade e do balanço de pagamento, via que orientara também as políticas regionais, segundo o potencial de cada uma para contribuir para aqueles objetivos.

Em 1987, o Ministério de Indústria e Comércio publica o documento “Políticas Industriais e Diretrizes Setoriais”, em que se mantém na essência, a orientação já estabelecida no documento de 1985. Somente em 1988, porém foi publicado o decreto-lei nº. 2433, de 19 de maio de 1988, dispondo sobre os instrumentos financeiros da nova política industrial. A regulamentação só ocorreu quatro meses depois (decreto nº. 96.760, de 22 de setembro de 1988), quando entraram em vigor os dispositivos legais tornando operacionais as propostas da política industrial do governo Sarney. Estes instrumentos legais estabelecem que “a definição de prioridades e critérios para apoio do governo ao desenvolvimento industrial, nacional, regional, ou setorial deverá levar em consideração a contribuição do

programa ou projeto para o parque industrial do país”¹². Isso confirma a nova linha de política industrial esboçada nos documentos anteriores, que tornava privilegiada a abordagem do conjunto da indústria nacional em detrimento ou substituição aos enfoques de prioridades setoriais ou regionais presentes nos períodos anteriores. A sua execução foi articulada basicamente por meio de três programas, caracterizados a seguir:

- 1) Programas Setoriais Integrados (PSI) – com a finalidade de aumentar a competitividade do parque industrial, mediante aumento da produtividade, da qualidade dos produtos e da capacitação tecnológica do setor, e, ainda, melhorar o atendimento do mercado interno e o desenvolvimento das exportações. Os programas deveriam obter aprovação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) para receber os estímulos financeiros: a redução dos impostos de importação para bens destinados a integrar o ativo mobilizado de empresas produtoras de bens de alta tecnologia, 80% ou 90% quando localizada nas áreas da SUDENE e SUDAM e de até 50% para empresas das demais regiões; b) redução de IPI para insumos ou componentes destinados à fabricação de produtos de alta tecnologia; c) depreciação acelerada (isto é, a permissão para reduzir do lucro operacional, uma vez mais, a despesa antes já debitada pelo procedimento usual) para bens de capital novos, nacionais, aplicados no processo de produção ou em atividades de Políticas e Desenvolvimento- (P&D). Desta forma, a prioridade regional estava indicada por discriminação de benefícios mais favoráveis.
- 2) Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) tinha como finalidade estimular a captação de tecnologia, seja pela criação de estrutura própria de gestão tecnológica, seja por associação de empresas, ou seja, por vínculos com instituições de pesquisa, visando à criação de novos produtos ou processos, ou ainda, melhoria dos existentes. Os estímulos para que o processo pudesse dar andamento foram: redução de impostos de importações para bens de capital e acessórios destinados ao imobilizado em atividades de P&D. Dedução de até 8% do imposto de renda devido, mediante a subtração em dobro das despesas P&D para fins de apuração de impostos. Na soma com incentivos idênticos que já existiam para alimentação e treinamento do trabalhador, fixando um limite máximo de 10% para este modelo de benefícios, tornando-o de pouco efeito prático. Aceleração da depreciação de bens de capital em aplicações em P&D. Aceleração também na amortização para despesas intangíveis referentes ao P&D. Crédito de 50% do Imposto sobre operações financeiras – IOF sobre o valor pago à fonte e redução de 50% do IOF sobre valores pagos a residentes no exterior, referente à assistência técnica. Dedução pelas indústrias de alta tecnologia ou bens de capital não seriado, como despesas operacionais das somas pagas a título de royalties, até o limite de 10% das vendas líquidas dos produtos, resultantes da aplicação da tecnologia a que se refere o pagamento. Não define prioridades regionais.
- 3) Programas especiais de exportação (BEFIEX) com finalidade de incrementar as exportações de empresas industriais que dependem da importação de insumos. Os benefícios referem-se à isenção ou redução de 90% do imposto de importação de bens destinados ao ativo e à isenção ou redução de 50% do imposto de importação de insumos, à depreciação acelerada e à isenção do adicional de fretes para renovação da marinha mercante para as empresas que, atendendo as condições fixadas, realizem programas de aumento de exportações. Não há também neste programa discriminação de prioridades regionais.

¹² Art. 3 do decreto 96.760

Outra medida criada pela Constituição de 1988 foram os Fundos de Desenvolvimento – Nordeste, Norte e Centro Oeste.¹³ Constituído por 3% da arrecadação do Imposto de Produtos Industrializados – IPI e Imposto de Renda – IR, estes tiveram com objetivo o financiamento do setor produtivo por intermédio das instituições financeiras das respectivas regiões. Dando seu caráter de fundo de crédito e não de participação societária, a expectativa era de que haveria acumulação significativa de recursos financeiros, representando importante potencial de alavancagem de investimento para cada região.

Tendo em vista que nada havia sido mencionado em nenhum documento que veio a público até julho de 1988, a surpresa foi o surgimento do Decreto de lei 2452, criando as Zonas de Processamento de Exportações – ZPEs e definindo-as como destinadas a fortalecer o balanço de pagamento e a reduzir as desigualdades regionais, além da promoção da difusão tecnológica. O problema é que tal instrumento não é compatível com a linha de política industrial anunciada, centrada na proposta de aumento da produtividade como forma de alavancar maior participação no mercado externo. Zonas de Processamento de Exportações no contexto brasileiro estavam relacionadas à redução de custos tributários, em vez de construir vantagens competitivas fundadas na inovação. A dificuldade com esse modelo de inserção no mercado internacional é que ela tem horizontes limitados, na medida em que em qualquer outro país poderão surgir indústrias também subsidiadas.

No início dos anos de 1991/92, cabe lembrar, a Lei 8.032 de 12 de abril de 1990, renovando os incentivos fiscais, instrumento da “Nova Política Industrial”, o documento de “Diretrizes Gerais para Políticas Industriais de Comércio Exterior” (PICE), de julho de 1990 e os documentos referentes aos programas lançados.

A questão regional não aparece diretamente neste documento, entretanto, a orientação que trazia, enfatizava as forças de mercado como impulsionadores do crescimento e considerava como principal função do estado apenas zelar pela estabilidade macroeconômica. Isso terá consequência sobre a questão regional. Da mesma forma, a intenção manifestada de rever a legislação referente à informática, passando a considerar este setor no conjunto do complexo eletrônico e no contexto da política anunciada, refletirá diretamente sobre a região de Manaus, onde se encontram concentradas a eletrônica de consumo.

Projeto de Reconstrução Nacional

O Projeto de Reconstrução Nacional – PRN (1991) abre um capítulo para tratar a questão regional. Após reconhecer a problemática do crescimento desigual das atividades no espaço econômico e suas consequências sociais e a necessidade de intervenção estatal buscando corrigir tais distorções, faz restrição aos créditos não rigorosos de concessão de incentivos fiscais. Em seguida aponta o fato de que a Constituição de 1988 transferiu aos estados e municípios parte significativa da receita tributária e que, por esta razão, há que se transferirem também os encargos, entre os quais a responsabilidade pelo desenvolvimento regional desses níveis de administração pública, juntamente com a iniciativa privada e a sociedade civil. Além disso, propõe que sejam discutidos novamente os critérios de aplicação dos fundos constitucionais para o norte e nordeste e centro oeste, com o objetivo de aumentar o retorno social dos investimentos realizados por esses fundos.

¹³ Ver art. 159, alínea “c”, da Constituição de 1988.

Em fevereiro de 1991, foi lançado o “Programa de Competitividade Industrial”. Este programa indica ações a serem desenvolvidas em apoio à busca de melhorias da competitividade estrutural, setorial e empresarial, obedecendo à orientação contida na “Diretriz” anteriormente anunciada sobre o papel do Estado por um lado, e a crença nas forças de mercado, por outro. Nesta linha, porém, não se trata diretamente de políticas regionais. Ao detalhar, porém as estratégias setoriais, permite que algumas deduções sejam feitas sobre os impactos que uma possível realização dos programas teria sobre as regiões:

- Agroindústria – Sinalizava no sentido de consolidar e ampliar a posição exportadora do Brasil nos setores tradicionais (Soja, Cítricos e Carnes). Identificar e desenvolver oportunidades de novas exportações. Portanto, a ideia principal não era de apoiar a implantação ou desenvolvimento destas atividades nas regiões mais atrasadas, mas, ao contrário, melhorar as condições das agroindústrias citadas, que estavam concentradas no Sudeste e no sul. Contudo, a segunda orientação não excluía as possibilidades de contemplar novas regiões, embora nada nesta direção sejam mencionadas.
- Papel e Celulose – Orientavam o apoio para internacionalização das empresas existentes, ampliava a competitividade, incentivando a expansão da produção e o desenvolvimento tecnológico.
- Siderurgia e Metalurgia – Orientavam para o apoio aos projetos de automatização e enobrecimento de produto, com vistas a ampliar a exposição do atual parque industrial.
- Petroquímica – promovia a reestruturação do setor por via da privatização, visando à formação de empresas de grande porte e com escalas adequadas para a realização de P&D.
- Têxtil, couro e calçados – centravam-se na modernização e criação de facilidades e marketing para o aumento das exportações. Acrescentavam, entretanto, apoiar o desenvolvimento de polos emergentes, inclusive a implantação de escolas técnicas e centros de pesquisas.
- Complexo automotivo – orientava para apoiar automação e implantação de novos métodos de gestão de fornecedores, com vistas também ao mercado externo.
- Construção naval – Orientava também para a modernização da rede de fornecedores.
- Bens de capital – mencionava o apoio à reestruturação empresarial do setor, tendo em vista a formação de empresas com escala compatível com o desenvolvimento tecnológico e de mercado.
- Complexos eletrônicos – propunham uma comissão interministerial para formular projetos de coordenação dos centros de excelência de microeletrônicas e software. E, ainda, estabelecer políticas de especialização da Zona Franca de Manaus.
- Química fina – apoiava a reestruturação com vistas a criar empresas com escalas adequadas às exigências do mercado.
- Biotecnologia – incentivava a consolidação e ampliação das atividades empresariais do setor voltadas para o mercado interno (fármacos e alimentos) e para as exportações (agroindustriais, papel e celulose).
- Novos materiais – apoiavam a ampliação e consolidação das atividades empresariais do setor, buscando oportunidades de difusão de novos materiais ao longo de toda a cadeia produtiva.

Pode-se dizer que, neste período, não aparece nenhuma proposta de política industrial que contemple as questões regionais ou com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais, prevalecendo a perspectiva de planejamento e incentivos setoriais, as quais foram observadas a partir de 1970. Todavia, as orientações contidas no documento apresentado já

permitiam a previsão de que o sucesso na execução das políticas nacionais citadas apoiaria a tendência de reconcentração da produção industrial nas regiões de maior grau de desenvolvimento, especialmente naquelas com presença forte no fluxo de exportações.

Políticas dos Governos Estaduais

Vimos que o estado de São Paulo vinha regendo a concentração industrial, envolvido em um cenário em favor da intervenção pública na promoção do desenvolvimento. Isso significava, conforme debate do período, crença na industrialização como forma de redução das desigualdades. A maioria dos governos estaduais passaram, devido a isto, a institucionalizar mecanismos de planejamento e instrumentos de atração de investimentos industriais para seus respectivos estados.

Do ponto de vista institucional, os Bancos de Desenvolvimento (antes de 1970, Companhia de Desenvolvimento) representavam a inovação da industrialização. A partir da implantação da reforma tributária de 1967, incorpora uma maior concentração de recursos e poder decisório nas mãos do Governo Federal, em que se consolidava uma maior dificuldade do balanço de pagamento para o início dos anos setenta, quando impõe aos governos estaduais uma crescente subordinação aos programas e à política econômica do governo federal. Naquele período, além da indicação do governador pelo regime militar, muitas vezes havia também a indicação do Secretário de Planejamento ou da Fazenda. Este esquema de subordinação das políticas de desenvolvimento estaduais ao planejamento central atingiu seu auge durante o período de execução do II PND. Neste período, as estruturas estaduais, em boa medida, já repetiam o modelo nacional em termos das instituições existentes. Como exemplo, pode-se citar o Banco de Desenvolvimento Regional. As ações estaduais também passaram a ser articuladas nesta linha, seja buscando orientar as atividades locais para o atendimento aos programas e aos grandes projetos, seja buscando explorar as oportunidades que daí poderiam surgir, seja falando a mesma linguagem dos discursos nacionais na busca da atração de grandes investimentos (quase sempre estrangeiros) para as respectivas áreas estaduais. Estas são as principais características das políticas estaduais de desenvolvimento durante a década de setenta. Também esse período pode ser considerado, em termos de formação e execução de política industrial, como a experiência brasileira mais próxima de um modelo de política industrial como instrumento de coordenação, conforme apresentado nos tópicos anteriores.

Na década de oitenta, o cenário é totalmente distinto. Concluídos os grandes projetos do II PND e problematizado o ambiente macroeconômico, em razão da crise da dívida externa, do processo inflacionário, da fragilização das finanças federais, ao lado do crescente predomínio da ideologia neoliberal no trato destas questões, o governo federal retira e, quase por completo, de sua agenda as políticas de desenvolvimento. À exceção da tentativa de definir e implantar uma política industrial, em 1988, a agenda de política macroeconômica esteve totalmente preenchida com a gestão e administração de programas de ajuste do balanço de pagamento e de estabilização. Os governos estaduais que haviam articulado suas ações, em grande medida, à política de desenvolvimento do governo federal são obrigados a buscar novos caminhos em condições desfavoráveis de políticas nacionais recessivas de choques causados por diversos planos econômicos e de maior escassez de recursos financeiros na órbita pública.

A Constituição de 1988, por um lado, flexibilizou os limites de atuação dos governos estaduais e, por outro, ofereceu a oportunidade de uma rediscussão das questões institucionais em cada estado, inclusive de seu papel na promoção do desenvolvimento. As políticas de desregulamentação e de liberação do comércio internacional dos anos noventa, bem como a

crecente compreensão da impossibilidade de o governo federal, em face da perda de sua capacidade de investimento, voltar à liderança e coordenação das políticas de desenvolvimento regionais, redesenhou o cenário dos anos recentes em que os governos estaduais trabalharam. No entanto, cabe notar que ainda prevalece convivendo com as incipiências de novos instrumentos, na verdade de forma marcante, a visão de que a renúncia fiscal ou financiamentos subsidiados foram determinantes para a localização de novos empreendimentos. Com isso, observa-se a proliferação de oferta por estados e municípios de diferentes formas de renúncia fiscal, de doação de terrenos (em geral pelos municípios) e outras concessões, com o propósito de atrair investimentos para seus territórios. Desta maneira, e como não há definição de seletividade ou prioridades em cada estado, a oferta generalizada de benefícios acaba gerando o que se convencionou denominar de “Guerra Fiscal”. Em outras palavras, entende-se por guerra fiscal a disputa entre os estados em conceder incentivos fiscais para atrair investimentos. Esses incentivos são dados principalmente no âmbito do ICMS, imposto estadual que tributa a circulação de mercadorias e alguns serviços. Esta prática se dá via concessões de benefícios fiscais, financeiros e de infraestrutura para empresas em seus investimentos para o estado concesso do benefício.

Os incentivos fiscais são dados pelos estados através de renúncia parcial ou total, do ICMS, único imposto para a isenção. Os Estados, após a Constituição de 1988, ganharam ampla autonomia para decidirem o que melhor pode ser feito para as unidades federativas. Essa autonomia trouxe aos governadores amplas vantagens, de sozinhos, adotarem políticas de incentivos fiscais para atraírem investimentos, para que seus estados não passassem de meros fornecedores de matérias primas para os estados já desenvolvidos economicamente. Há estados industrializados com produtos competitivos e com valor agregado.

Segundo Rosa e Lima (2004, p. 242) nos últimos tempos,

(...) o termo “guerra fiscal” foi gradativamente se tornando familiar para boa parte dos brasileiros, mesmo porque nas duas últimas décadas vem ocorrendo de forma agressiva entre os Estados Federados, com consequências econômicas das mais diversas. Enquanto há poucas décadas as indústrias concentravam-se principalmente no Estado de São Paulo, encontram-se hoje espalhadas por todo o Brasil, em virtude, principalmente, dos benefícios fiscais que os Estados menos desenvolvidos passaram a conceder para atraí-las.

Em um primeiro momento, a guerra fiscal funcionou como mecanismo de diminuição das desigualdades regionais, por ter sido inicialmente adotada apenas por Estados menos desenvolvidos, para promover uma descentralização industrial no país, e, conseqüentemente, a criação de empregos, aumento da demanda e um aumento de renda *per capita* nos Estados que a adotaram. Mas, em um segundo momento, os Estados mais desenvolvidos entraram na guerra fiscal, não com o objetivo de atrair novas empresas, mas a manutenção de seu parque industrial já instalado em seu território.

FOMENTOS FISCAIS	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	*
Isenção de ICMS p/novas empresas, s/similares					x											x												3
No estado e durante o prazo determinado	x				x			x					x	x	x	x	x		x				x					12
Isenção ou redução p/micro e pequenas emp.				x	x	x		x	x			x		x	x								x					10
Redução de alíquotas de ICMS (situação e produtos específicos)			x	x	x			x	x			x		x	x								x				x	7
Prorrogação dos prazos de recolhimento ICMS							x	x	x									x	x					x	x			7
Utilização dos mecanismos de diferimento (recolhimento protergardo)		x			x										x	x						x	x			x	x	9
Utilização de crédito presumido (p/estimativa o ICMS)					x				x			x			x	x							x					7
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	*
Aquisição de ativos fixos		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	25
Formação/recomposição do capital de giro	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x			x	x	x		x		x	x		20
Pagamento de ICMS	x				x		x		x															x				5
Composição acionária e debêntures conversíveis		x						x																x		x		4
ESTÍMULO PARA INFRAESTRUTURA	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	*
Venda de lotes e galpões a ind. a preços reduzidos		x				x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	21
Locação de lotes e galpões por prazo determinado	x						x		x											x						x	x	6
Permuta de terreno para realocação de empresas		x																						x				2
Locação de máquinas e equipamentos		x																										1
Doação de área e lotes (dependendo da natureza e da capacidade de empregar)		x						x	x							x		x	x					x	x			8
OUTROS INCENTIVOS	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	*
Simplificação processos e registros				x	x				x	x		x				x	x		x				x		x			10
Simplificação licitação/acesso PMEs					x					x						x	x		x			x	x		x	x		9
Assistência Técnica na elaboração dos Projetos	x	x		x	x				x		x		x															7
Programa de capacitação de mão-de-obra			x						x										x				x					4
19 instrumentos pesquisados/frequência por estado	6	9	4	6	11	4	6	8	12	3	4	5	5	5	7	9	5	5	9	4	3	5	9	6	7	8	5	

Fonte: Confederação Nacional da Indústria, 2008

(*) Número de Estados que adotaram as medidas

Tabela 3 - Matriz dos Benefícios Concedidos por Estado

A tabela 3 mostra os principais instrumentos utilizados pelos estados com o objetivo de atrair investimentos. Como podem ser observados, os instrumentos mais utilizados são: Benefícios Fiscais; Concessão de Crédito; Estímulo para Infraestrutura, entre outros incentivos. Cada um destes instrumentos se subdivide em vários, chegando a um total de 19 itens, os quais foram utilizados por vários estados, durante os períodos apresentados no decorrer deste capítulo.

Os dados da tabela 3 mostram que os estados considerados desenvolvidos utilizam alguns dos instrumentos, notadamente os baseados em ICMS, nos financiamentos do ativo fixo e na venda de galpões e lotes a preços subsidiados. Observa-se que a pauta aprovada na época em âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ mostra que o instrumento de redução de base de cálculo do ICMS para produtos de importância em cada estado é largamente utilizado pela maioria dos governos estaduais. Essa modalidade de apoio às respectivas economias parece não ser claramente percebida como política industrial. São esses procedimentos, com outros anteriormente listados, que caracterizam a chamada “Guerra Fiscal”. Quando os estados vislumbram a possibilidade da chegada de um grande investimento seja ele público ou privado, também se manifesta a disputa pela oferta de outros benefícios, além daqueles já em vigor.

Pereira (1994, p. 104) argumenta que os investimentos nas áreas de educação, centro de pesquisas e difusão tecnológica neste período, com exceção de São Paulo, foram “fracamente considerados como investimento ou simplesmente não são percebidos pelos governos estaduais como instrumento de desenvolvimento; também na ideia de buscar externalidades pela especialização ou concentração em alguns ramos industriais”.

Em geral, os incentivos fiscais estavam abertos para qualquer iniciativa, sem preocupação com o nível médio de produtividade ou de organização de qualquer outro tipo de seletividade. A linha de atuação da quase totalidade dos governos estaduais está baseada na renúncia fiscal e no financiamento subsidiado, ofertas que se anulam entre si, ficando a decisão da localização do investimento por conta de outros fatores, além de deixar pesados ônus nas contas públicas estaduais.

As ações desenvolvidas pelo Governo Federal via instituições de caráter regional e com base na concessão fiscal, além de outros programas com base em recursos orçamentários; políticas nacionais com importantes reflexos sobre a questão regional, setoriais e do período do II PND, que promoveram, de forma distribuída no espaço, a execução de diversos projetos de grande porte, relacionados aos programas de ajustamento e de estímulo as exportações de produtos industriais e agroindustriais e políticas macroeconômicas; e, por fim, as políticas dos governos estaduais centradas, principalmente, na concessão de benefícios fiscais e com autonomia, isto é, além dos governos estaduais quanto aos instrumentos de políticas econômicas passíveis de serem operados, dependendo do nível de governo.

Foi visto também a guerra fiscal que, em primeiro momento funcionou como mecanismo de diminuição das desigualdades regionais, por terem sido inicialmente adotadas apenas por Estados menos desenvolvidos, para promover uma descentralização industrial no país, e conseqüentemente a criação de empregos, aumento da demanda e um aumento de renda per capita nos Estados que a adotaram. Mas, em um segundo momento, os Estados mais desenvolvidos entraram na guerra fiscal, não com o objetivo de atrair novas empresas, mas para manutenção de seu parque industrial, já instalado em seu

território. Em consequência da guerra fiscal, houve perda da competitividade; perda da receita; perda de competência legislativa estadual; promoção do acúmulo de créditos nos Estados produtores, o que inverte a relação interestadual atual; aumento das despesas dos produtores agropecuários locais em decorrência dos tributos incidentes sobre fertilizantes e defensivos agrícolas, prejudicando os estados produtores de commodities, a exemplo de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Considerações Finais

Algumas ações implantadas por alguns estados são questionadas, aí fica o a prerrogativa do “Por Quê”, existem regiões que conseguem integrar os interesses locais (econômicos, sociais e ambientais), regionalmente em torno de um modelo próprio e específico, e inseri-lo na dinâmica global de desenvolvimento. Em outras palavras, as regiões ganhadoras ou perdedoras resultam, diretamente, do dinamismo da interação/integração dos agentes regionais de desenvolvimento em torno de um projeto/modelo próprio de desenvolvimento regional. Assim o desenvolvimento regional resulta do envolvimento direto dos agentes regionais, econômicos, sociais e políticos na concepção e execução de um projeto próprio de desenvolvimento.

O que se pode observar é que existe uma renovada importância ao local em que se associam as culturas regionais. É de uma função de valores culturais acumulados regionalmente ou do capital social existente, que algumas regiões conseguem responder positiva e ativamente aos desafios regionais da globalização contemporânea, ao construir seus próprios modelos de desenvolvimento.

Obrigatoriamente, as explicações para diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional, cada vez mais, precisam ser buscadas na esfera da política. É nessa esfera que, por um lado, ocorre a forma de reação positiva, abortada, resultante da incapacidade organizacional dos agentes regionais (econômicos, sociais, políticos) de superar as condições e resolver os conflitos por meio da integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados, o que impossibilita a construção de um projeto próprio; e por outro lado, ocorre o inverso na forma de reação ou ação ativa, nascida. Está ação resultará da capacidade organizacional dos agentes regionais (econômicos, sociais, políticos) de superar contradições e resolver os conflitos por meio da integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados e destes com os interesses econômico-corporativos transnacionalizados.

Este estudo passa a ser relevante na medida em que surgem dúvidas sobre o processo de organização das políticas públicas voltadas para a industrialização regional o que nos reverte a questões que somente estudos mais aprofundados podem esclarecer: Há regiões que conseguem desenvolver suas potencialidades, construindo uma dinâmica própria local, enquanto outras somente conseguem aproveitar as oportunidades decorrentes da dinâmica global do desenvolvimento!! Ou ainda, conseguem combinar eficientemente oportunidades o desenvolvimento de suas potencialidades locais com o aproveitamento eficaz das oportunidades globais oferecidas pelo processo de desenvolvimento contemporâneo!! E por último, há regiões que não conseguem nem uma coisa nem outra, e tendem a desaparecer!! Sintetizando os processos regionais de desenvolvimento não são iguais dinamicamente e se diferenciam entre si. Talvez seja essa a explicação lógica para os diferentes programas de incentivos fiscais e financeiros a industrialização existente no Brasil.

Referências Bibliográficas

ARRAIS, Tadeu Alencar. A SUDECO e O Desafio do Desenvolvimento Regional: Publicado Originalmente em: Revista Possibilidades, n.2, outubro de 2004.

BATISTA, Margarida A.C. Zona Franca de Manaus: Análise de um Modelo Industrial, Relatório de Pesquisa, UNICAMP, 1992.

BECKER, Dinizar F. **WITTMANN**, Milton Luiz. Desenvolvimento Regional – Abordagens Interdisciplinares. Santa Cruz di Sul: EDUNISC, 2003.

CANO, Wilson. Auge e Inflexão da desconcentração Econômica Regional no Brasil, in Anais do congresso da ANPEC, Salvador, 1995.

FERREIRA, R. J. F. A atuação do POLOCENTRO e o desenvolvimento regional. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.15, n.5 e 6, p.3-17, maio/jun/jul/ago. 1985.

GUARESCHI, Neuza; **COMUNELLO**, Luciele Nardi ; **NARDINI**, Milena; **HOENISCH**, Júlio César .Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: Violência, gênero e Políticas Públicas. Orgs: Strey, Marlene N.; Azambuja, Mariana P. Ruwer; Jaeger, Fernanda Pires. Ed: EDIPUCRS, Porto Alegre – 2004.

GREMAUD, Amaury Patrick, **VASCONCELLOS**, Antônio Sandoval de, **JUNIOR**, Rudinei Toneto . Economia Brasileira Contemporânea. 4 ed – São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO EUVALDO LODI. NACIONAL - Instituto Euvaldo Lodi: 30 anos de parceria universidade-indústria, 1969-1999 / [coordenação: Gina G. Paladino; elaboração: Lucília Atas Medeiros]. - Brasília, D.F.: IEL, 1999.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2004/2007). Secretaria da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Fundos Constitucionais de Financiamento - Legislação FCO. FNE. FNO.

MIC (Ministério da Industria e Comércio), Políticas Industriais da nova República, Brasília, 1985.

OLIVEIRA,Fabrício Augusto. Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de Capital no Brasil. Brasil Debate, São Paulo, 1981.

PEREIRA, Guilherme Henrique. Política Industrial: Uma tentativa de resgatar fundamentos e Trajetórias do Debate, in Ensaio FEE, Porto alegre, V.15 n. 2, 1994.

PEREIRA, Guilherme Henrique. Política Industrial. Política Industrial e Localização de Investimentos: O caso do Espírito Santo. Vitória: EDUFES, 1998.

ROSA, R., **LIMA**, S. C. e **ASSUNÇÃO**, W. L. Abordagem preliminar das condições climáticas de Uberlândia (MG). Rev. Sociedade & natureza. Uberlândia: EDUFU, v.3, n.5 e 6, 2004.

SUZIGAN, Wilson et alli,. Crescimento Industrial no Brasil. Incentivos e Desenvolvimento Recente. IPEA/INPES, 1993.