

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**POLÍTICA INDUSTRIAL, INSTITUIÇÕES LOCAIS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

O caso do Espírito Santo

Guilherme Henrique Pereira

Tese de doutoramento apresentada ao
Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas, sob Orientação
do Prof. Dr. Paulo Roberto Davidoff C.
Cruz.

Campinas, 1996

*Este exemplar cedido
ao original da tese depositada
por Guilherme Henrique Pereira
em 20/09/96 e entregue
ao Prof. Dr. Paulo Roberto
Davidoff Cruz em
Campinas, 20/09/96.*



UNIDADE	73C
N.º DE FOLHAS:	
I (UNICAMP)	
P414p	
TÍTULO	28854
DATA	667/96
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	3811,00
DATA	29/10/96
N.º CPD	

CM-06094776-6

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

P414p Pereira, Guilherme Henrique
Política industrial, instituições locais e desenvolvimento regional : o caso do Espírito Santo / Guilherme Henrique Pereira. — Campinas, SP : [s.n.], 1996.

Orientador : Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Política industrial - Espírito Santo. 2. Desenvolvimento regional - Espírito Santo. I. Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Aos meus pais

Celestino (*In memoriam*) e Lairdes

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese recebe o apoio e a colaboração de muitas pessoas, tornando-se difícil no momento da conclusão fazer justiça à contribuição de cada uma. Desejo registrar o meu agradecimento em primeiro lugar ao mestre e amigo Paulo Davidoff, pelo entusiasmo e otimismo que sempre transmitiu e que constituíram fatores decisivos na elaboração deste trabalho. Aos professores do programa de pós-graduação do IE, cabendo destacar a pessoa do Prof. Wilson Suzigan pela presença sempre solícita e eficiente, estimulando meu interesse para o tema da política industrial. Também desejo agradecer, pelo atendimento sempre gentil e paciente, às equipes de biblioteca do IE/UNICAMP, do BANDES, da UFES e do FIBGE-Vitória, assim como à equipe de coordenação do programa de pós-graduação do IE (Márcia, Cida e Alberto). Cabe ainda registrar o atendimento sempre generoso do pessoal técnico do BANDES e do GERES. Entre os colegas de curso no IE tive a oportunidade de ganhar novos e inesquecíveis amigos, cada um dos quais contribuiu com a sua parcela de apoio e encorajamento.

Devo um agradecimento especial e carinhoso ao apoio inestimável de Elisa, sempre manifestando disponibilidade para colaborar, e a meus filhos Janaina, também, auxiliar em editoração eletrônica e Guilherme Filho, também sempre cooperativo. Além deles, demais familiares e muitos amigos de Vitória contribuíram com o ambiente de amizade, incentivo e solidariedade necessários à persistência nesta tarefa.

No plano institucional, agradeço à CAPES que me concedeu bolsa de estudo e à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (UFES), bem como, a seus funcionários sempre atenciosos.

Não posso deixar de mencionar meus colegas do Departamento de Economia (UFES), cuja dedicação adicional constituiu condição para minha liberação do trabalho em Vitória durante a fase de conclusão de créditos. Destaco a presença de Penedo, Angela, Buffon, Neide e Guilherme, tanto pelo estímulo quanto pela cooperação que proporcionaram em diversos momentos.

RESUMO

A extensa literatura sobre Política Industrial (PI) enfoca de forma privilegiada os governos nacionais como instâncias de formulação e execução de PI, embora faça referências pontuais a outros planos de intervenção. Por outro lado, são conhecidas experiências, em diversos países, de governos sub-nacionais e outras Instituições de abrangência local como agentes importantes de implementação de política de industrialização ou industrial. O objetivo desta pesquisa é o de estudar esta questão. Em primeiro lugar, sistematiza diversas proposições sobre o conceito de política industrial procurando evidenciar os argumentos de sua justificação e dos limites das diferentes instâncias de execução. Em segundo lugar, a pesquisa volta-se para análise desta questão a partir da experiência brasileira, concentrando-se no estudo do estado do Espírito Santo.

ÍNDICE

LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE FIGURAS	9
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 -O DEBATE SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL E AS INSTITUIÇÕES LOCAIS	23
1.1 - CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL	23
1.1.1 - O Mercado como Mecanismo de Coordenação e a Política Industrial	23
1.1.2 - A Microeconomia e a Política Industrial	34
1.2 - ENFOQUES ANALÍTICOS PARTICULARES: AMBIENTES, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS LOCAIS	39
1.2.1 - Autores que tratam da questão regional	40
1.2.2 - Autores que estudam o segmento de Pequenas e Médias Empresas	43
1.2.3 - Autores que tratam de estímulos ao processo de inovação	49
1.3 - POLÍTICA INDUSTRIAL E INSTITUIÇÕES LOCAIS	53
CAPÍTULO 2 - POLÍTICA INDUSTRIAL DE NÍVEL SUB-NACIONAL: BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	58
2.1 - POLÍTICAS REGIONAIS - GOVERNO FEDERAL	59
2.2 - POLÍTICAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS	79
2.3 - RESUMO E PRINCIPAIS RESULTADOS	86
CAPÍTULO 3 - ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: CRESCIMENTO INDUSTRIAL RECENTE E SUAS INTERPRETAÇÕES	99
3.1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CRESCIMENTO DA ECONOMIA CAPIXABA NO PERÍODO 1970/1990	100
3.2 - COMPORTAMENTO DO SETOR INDUSTRIAL - 1970/90	104
3.3 - DESEMPENHO DA "INDÚSTRIA LOCAL"	117
3.4 - OS GRANDES PROJETOS	127
3.5 - AS INTERPRETAÇÕES DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO ESPÍRITO SANTO	140

CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO ESPÍRITO SANTO - 1970/90	147
4.1 - FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL -1970/90	147
4.1.1 - A Estrutura Institucional Implantada no Período 1967/71	152
4.1.2 - Modificações da Estrutura Institucional ao Longo do Período 1971/1990	165
4.2 - O GERES: SEU POTENCIAL E SUAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO	179
4.2.1 - Os Recursos Mobilizados	179
4.2.2 - As Prioridades Definidas para Aplicação dos Recursos	179
4.2.3 - As Operações Realizadas	185
4.3 - O FUNDAP: FINANCIAMENTO E RECURSOS MOBILIZADOS PARA APLICAÇÃO NO SETOR PRODUTIVO	212
4.4 - BANCO DE DESENVOLVIMENTO	218
4.4.1 - BANDES: Recursos Mobilizados	218
4.4.2 - BANDES: Investimentos Apoiados	221
4.4.3 - PROGRAMAS E METAS DE DESENVOLVIMENTO	228
4.5 - Subsídios Com Base no ICM (e ICMS)	244
4.6 - CONCLUSÕES SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL DO ESPÍRITO SANTO 1970/1993	246
4.6.1 - As Estratégias Formuladas	246
4.6.2 - Os Instrumentos Implementados	248
4.6.3- Transferências ao Setor Privado Através do BANDES	250
4.6.4 - Resultados Alcançados	251
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES	255
BIBLIOGRAFIA	266

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1	PRODUTO INDUSTRIAL BRASILEIRO POR REGIÕES E ESTADOS DO SUDESTE - 1959/1990	95
TABELA 2.2	DISTRIBUIÇÃO DO PIB BRASILEIRO POR REGIÕES - 1959/1985	95
TABELA 2.3	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA ESTADO NO PIB BRASILEIRO - 1970/1994	96
TABELA 2.4	RENÚNCIA FISCAL DA UNIÃO - Previsão para 1993	97
TABELA 2.5	DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL (% de 1985)	97
TABELA 2.6	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO FINANCIAMENTO DO BANCO DO BRASIL	98
TABELA 2.7	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO FINANCIAMENTO DO BNDES- 1988/992	98
TABELA 3.1	DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PIB DO ESPÍRITO SANTO E BRASIL 1960/90	102
TABELA 3.2	ESPÍRITO SANTO TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB POR SETOR - 1960/85	102
TABELA 3.3	TAXAS DE CRESCIMENTO (EM %): BRASIL E ESPÍRITO SANTO	103
TABELA 3.4	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - RENDA INTERNA DO SETOR INDUSTRIAL - 1970/79	111
TABELA 3.5	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - COMPOSIÇÃO SETORIAL DA RENDA INDUSTRIAL	111
TABELA 3.6	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - RENDA INTERNA DO SETOR INDUSTRIAL - 1970/79	112
TABELA 3.7	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ÍNDICE DE QUANTUM DO SETOR INDUSTRIAL POR CLASSE	112
TABELA 3.8	INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL DO ESPÍRITO SANTO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS E COMPOSIÇÃO DO VTI - 1960/1980	113
TABELA 3.9	INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL DO ESPÍRITO SANTO PESSOAL OCUPADO POR GÊNERO E RAMO - 1960/90	113
TABELA 3.10	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO DEZ PRINCIPAIS GÊNEROS EM 1970 E 1985	114
TABELA 3.11	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL - 1960/1985	115

TABELA 3.12	ESPIRITO SANTO - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA CAPIXABA NO VTI NACIONAL	121
TABELA 3.13	ESPIRITO SANTO - PRODUÇÃO DA METALURGIA PRINCIPAIS PRODUTOS - 1970/1991	122
TABELA 3.14	ESPIRITO SANTO: PAPEL E PAPELÃO - PRODUÇÃO - 1979/89	---
TABELA 3.15	ESPIRITO SANTO: INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURA (%) DO EMPREGO - 1970/1985	124
TABELA 3.16	ESPIRITO SANTO - GÊNEROS LOCAIS - COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL - 1960/1985	125
TABELA 4.1	GERES: RECURSOS MOBILIZADOS - 1970/1993	200
TABELA 4.2	GERES - INVESTIMENTO TOTAL E INCENTIVOS APROVADOS 1970/1993	201
TABELA 4.3	GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - SETORES E SETOR INDUSTRIAL POR GÊNEROS	202
TABELA 4.4	GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO 1970/1990	203
TABELA 4.4-A	GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - Exclusive "gêneros exógenos" - 1970/1990	204
TABELA 4.5	GERES - OPERAÇÕES REALIZADAS - 1970/1990 - SETORES E SETOR INDUSTRIAL POR GÊNERO - TAXA DE MORTALIDADE	205
TABELA 4.5-A	TAXA DE MORTALIDADE DOS PROJETOS APROVADOS POR SETORES, GÊNEROS, NÍVEL E ORIGEM DO EMPREENDEDOR	206
TABELA 4.6	GERES - MORTALIDADE DOS PROJETOS APROVADOS NA MODALIDADE DE "PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA"	207
TABELA 4.7	GERES - OPERAÇÕES REALIZADAS - 1991/1993 - Por Setores e Gêneros da Indústria de Transformação	208
TABELA 4.8	GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - 1991/1993 - Distribuição por Setores e Gêneros da Indústria	209
TABELA 4.9	GERES - Operações Realizadas- FUNRES: Programas Especiais: Distribuição por programa	210
TABELA 4.10	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS - Principais Indicadores - 1971/1993	217

TABELA 4.11	SISTEMA GERES/BANDES - Recursos Liberados (exclusive FUNDAP) - Importância Relativa de Cada Fonte - FUNDAP em Relação as Demais	237
TABELA 4.12	SISTEMA GERES/ BANDES - Investimento Total Aprovado - Distribuição Por Setor (Exclusive FUNDAP) 1970/1993	238
TABELA 4.13	SISTEMA GERES / BANDES - INVESTIMENTOS APROVADOS E RENDA INTERNA - 1970/1993	239
TABELA 4.14	SISTEMA GERES/BANDES - INVESTIMENTO APROVADO PARA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E VTI - 1970/1993	240
TABELA 4.15	SISTEMA GERES/BANDES - Investimento Total Aprovado - Indústria de Transformação - Distribuição por Gênero - 1970/1993	241
TABELA 4.16	SISTEMA GERES/BANDES - Investimento Total Aprovado Indústria de Transformação Distribuição por Gênero - Médias Trienais -1970/1993	243

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.1	PROCESSO DE INOVAÇÃO: PRINCIPAIS ELEMENTOS E SUAS INTERRELAÇÕES	57
FIGURA 4.1	ESPÍRITO SANTO - ESTRUTURA INSTITUCIONAL EM 1967	175
FIGURA 4.2	ESPÍRITO SANTO - ESTRUTURA INSTITUCIONAL EM MARÇO DE 1971	176
FIGURA 4.3	MECANISMO BÁSICO DO FUNDAP	177
FIGURA 4.4	ESQUEMA ILUSTRATIVO DO FUNRES - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	178

INTRODUÇÃO

Objetivos

A literatura que trata de Política Industrial (PI) privilegia, em geral, nações e governos centrais como instâncias de referência, de formulação e execução. No entanto, no Brasil e em outros países tem-se observado uma presença crescente de níveis intermediários - governos estaduais e outras instituições de cunho regional ou local - não só como referência, mas, também formulando e implementando variados instrumentos com o propósito claramente definido de intervir no processo de desenvolvimento de um determinado espaço geográfico.

No que diz respeito à experiência internacional é possível observar que a emergência de ações de política industrial de nível sub-nacional têm ocorrido em três contextos distintos:

- a) reação de governos locais às conseqüências da reestruturação de economias nacionais desenvolvidas. As ações postas em prática buscam efetivar alternativas para as indústrias localizadas no espaço de respectiva jurisdição ameaçadas de falência ou de emigração;
- b) ações públicas destinadas a estimular o processo de inovação. Aqui algumas intervenções necessárias são apontadas como de realização mais eficiente a nível local, dada a proximidade aos agentes alvos das ações. Particularmente as ações voltadas para a difusão e a melhoria da capacidade de absorção de novas tecnologias;
- c) políticas para o desenvolvimento de pequenas e médias indústrias (PMI).

O caso Norte Americano¹ mostra que apesar do desempenho da economia nacional ter sido bom nas últimas duas décadas, dando razão, aparentemente, àqueles que sustentam a irrelevância da política industrial (PI) nos EUA, a situação a nível regional é muito distinta. Analisando Estado por Estado, o desempenho econômico tem sido instável e incerto. As virtudes dos mecanismos de mercado para assegurar o crescimento se mostram, a este nível, mais claramente inconsistentes, o que está levando estes espaços regionais a conviverem com as conseqüências negativas de respostas aos sinais de mercado: emigração de firmas, falências e declínio de setores com importância local. Reagindo a este quadro os governos estaduais iniciaram, nas últimas duas décadas, a implementação de um conjunto de estímulos, subsídios e

¹ A descrição que segue está inteiramente baseada em EISINGER, Peter, "Do the American States do Industrial Policy?", in *British Journal of Political Science* - Volume 20, Part 4, October, 1990.

outras medidas buscando apoiar os investimentos privados. Para o autor citado, a despeito de os EUA não apresentarem, no momento, uma PI explícita, diversos estados, individualmente, e em variados graus, praticam uma intervenção muito semelhante à realizada pela França e Japão.

Eisinger (1990) sustenta sua conclusão analisando planos de desenvolvimento de 20 Estados Americanos publicados até o final de 1987. Orienta seu estudo a partir do princípio de que PI é antes de tudo uma opção pelo planejamento o que envolve diagnóstico, indústrias ou setores prioritários, metas e, no que diz respeito à PI, ações de: política regional, promoção de exportações, incentivos à pesquisa em alta tecnologia, mecanismos de crédito (com sistema especiais para atender pequena e média empresa) e política para indústria tradicional. Nos planos estaduais que analisa encontra todas estas ações e conclui que, guardadas as diferenças, já que os estados não dispõem de todos instrumentos disponíveis na esfera nacional, não há como negar que estes Estados ingressaram em um movimento de realizar PI, isto é, estão fazendo uma intervenção coerente e sustentada, buscando conformar suas economias às exigências da competitividade no mercado internacional. Também considera que, mesmo na ausência de avaliação dos resultados de tais esforços, não há dúvida que configuram ativa PI.

Pierre (1991)², em estudo comparativo que faz dos sistemas de PI do Japão e Suécia, também detecta uma presença mais marcante de instituições intermediárias nos dois países, em período recente. Vale a pena resumir, as principais conclusões do autor:

- 1) apesar das orientações políticas diferentes, Japão e Suécia têm conduzido de forma similar a PI;
- 2) em ambos, as acomodações referentes à reestruturação da economia, levaram a uma busca de estrutura de políticas para preservar o pleno emprego, embora o mercado forneça o critério final para alocação de recursos;
- 3) neste processo, autoridades locais estão emergindo como atores importantes na área de PI e, assim, deixando de lado as diferenças de orientação ideológica, os dois países responderam de maneira similar aos problemas enfrentados por suas indústrias;
- 4) numa primeira aproximação, parece estranho que a presença do estado na coordenação do desenvolvimento industrial no Japão seja tão, ou mais, forte quanto na Suécia. A razão para isto é que, embora o intervencionismo seja aparentemente inconsistente com o comprometimento

² PIERRE, Jon - "Central State, Local Government and the Market: Industrial Policy and Structural Change in Japan and Sweden", in European Journal of Political Research no. 20 - 1991

japonês com a declarada ideologia de mercado, a PI não é percebida por eles como tal intervenção, mas como instrumento de coordenação entre políticos, burocracia e negócios privados;

5) isto sugere questões acerca da natureza da intervenção. No Japão existe uma estrita divisão de trabalho entre atores públicos e privados, o que faz suas políticas envolver uma compacta "rede" de políticos, burocratas e empresários, padrão que difere do estilo mais corporativista dos formuladores Suecos. Contudo, uma visão mais detalhada da PI na Suécia revela, no âmbito local, padrões de redes semelhantes. A PI local envolve estreito contato entre o governo municipal e a comunidade de negócios em "compacta rede" desde o nível nacional. Assim, o elemento chave do aparato japonês de formulação de PI, tem seu correspondente na Suécia mais nas esferas regionais e locais do que no plano nacional. Uma outra característica comum entre as duas é a descentralização que ocorreu durante os anos oitenta;

6) a crescente significação da PI local tanto no Japão quanto na Suécia mudou a relação governo local/governo central. O aspecto positivo é a possibilidade de somar esforços e principalmente o fato de que políticas locais podem atacar problemas da comunidade melhor do que uma PI nacional. O aspecto negativo é tornar a tarefa de coordenação macroeconômica mais complexa.

Com relação ao segundo contexto acima indicado, isto é, a presença de instituições intermediárias em políticas de estímulo ao processo de inovação, as referências são mais dispersas e constantes de textos onde a preocupação principal é bastante diversa. Entretanto, a característica frequentemente destacada é a vantagem de instituições intermediárias dada pela sua proximidade aos agentes econômicos e aos problemas a serem resolvidos. Tal vantagem revela-se para vários tipos de medidas relacionadas com a difusão de novas tecnologias e, em especial, na articulação das pequenas e médias empresas, seja fornecendo treinamento, seja apoiando formação de redes de cooperação, seja desenvolvendo centros de pesquisa. Seguem algumas transcrições:

"Programas que têm objetivos bem definidos e ajustados para o ambiente específico da firma serão agora preferencialmente geridos por estruturas intermediárias, regionais e locais." (OECD, 1992a³: 109)

"Science Parks' são áreas criadas por autoridades locais, regionais ou nacionais à fim de promover troca ad hoc de informações. As autoridades fornecem externalidades na forma de terrenos, equipamentos, e uma particularmente

³ OECD, Technology and the Economy - The Key Relationships, Paris 1992.

sofisticada infra-estrutura de telecomunicação, para que ligações entre centros públicos de pesquisa e firmas privadas possam ser estimuladas..... A rationale para a provisão de tal infra-estrutura é encorajar o desenvolvimento de rede de inovação. Situando em um mesmo local itens importantes para a pesquisa científica também será benéfico para a indústria. " (OECD 1992a: 85)

"Para algumas tecnologias, o contexto local que é relevante, o regional ou mesmo o sub-regional, e este é cada vez mais o caso, porque regiões obtêm crescente poder para fixar políticas de pesquisa e desenvolvimento, para estimular setores específicos, para estabelecer regulamentos ambientais, para implementar fórmulas locais de estímulos financeiros para indústrias, ou para desenvolver distritos industriais. Estas considerações colocam a necessidade de definir o que pode ser a forma local "elementar" de sistema de inovação. Esta pode ser classificada em três principais categorias: "Distritos", "Polo Hierárquico" e "Tecnopolo". (CONHEDET et alli, 1992:15).⁴

"Se confrontamos o modelo regional [Catalonia, Espanha] com as medidas adotadas pelo Governo Central, verificamos que estas últimas têm um elemento maior de "missão" na qual campos particulares são selecionados na tentativa de orientar a indústria e a ciência para áreas prioritárias..... Governo Local (que está mais próximo da pequena e média empresa) complementa este enfoque com suas próprias políticas, que têm um impacto mais direto sobre os problemas específicos (frequentemente muito localizados). (pag. 244).... "Em conclusão, política tecnológica de nível regional tem utilizado ampla variedade de medidas basicamente tentando se aproximar, tanto quanto possível, da situação a nível da companhia (ao invés de considerar o assunto em termos de setores). Neste estágio pode-se dizer que estas políticas estão colhendo crescentes dividendos. " (VALLS & MARTINEZ, 1992: 245)⁵ (tradução nossa das citações acima)

O terceiro contexto citado acima refere-se ao papel de políticas locais em relação às pequenas e médias empresas. Algumas destas referências já estão contidas no item anterior. Cabe

⁴ CONHEDET, P., LLERENA, P., SORGE, Arndt - "Technological Diversity and Coherence in Europe: An analytical overview", in Revue D'Économie Industrielle, No. 59 - 1o. trimestre de 1992.

⁵ VALLS, J., MARTINEZ, Carmen - "Institutional Diversity, Cohesion and Technological Policies at a Regional Level. Some lessons from the Spanish experience", in Revue D'Économie Industrielle, no. 59, 1o. trimestre de 1992.

acrescentar àquelas relacionadas com os estudos sobre "Distritos Industriais". Toma-se como principal referência o texto de Schmitz & Musyck (1993)⁶ que resume as principais conclusões de diversos trabalhos sobre "Distritos" em quatro regiões da Europa. O sucesso destas experiências, visto pelo crescimento da produção e emprego das pequenas e médias empresas, foi atribuído à presença de Instituições Locais. Isto por que as PME têm dificuldades para encontrarem sozinhas novas tecnologias, novos mercados, financiamento ou treinamento de engenheiros e pessoal qualificado.

Quanto às políticas macro, os autores argumentam que, embora sejam importantes para conformação do ambiente geral favorável, a efetividade delas em relação às PME é limitada em face de duas razões principais: 1) Políticas macro frequentemente favorecem mais as grandes empresas. Existe consenso entre pesquisadores quanto a necessidade de eliminar tal viés, entretanto, na prática isto é impossível porque os regimes políticos existentes resultam de interesses incorporados e não da vontade dos burocratas; 2) As Instituições fornecedoras de apoio lidam com uma diversidade de empresas. Isto implica em custos gerenciais altos e, sendo assim, a capacidade de tais instituições é apenas suficiente para cuidar de uma pequena percentagem da clientela.

Todavia, a proposição de maior alcance apresentada neste artigo por Schmitz & Musyck é que a recente experiência de distritos industriais na Europa aponta um novo modelo de política industrial regional e local que:

- 1) [dá] "Ênfase na delegação de funções para diversas instituições governamentais e não-governamentais;
- 2) Opera via instituições bem relacionadas com as empresas;
- 3) Estende a preocupação com a iniciativa empresarial do setor privado e público;
- 4) Explora a ajuda cooperativa via associações e consórcios de produtores. Esta foi uma das características principais vistas na literatura quanto aos aspectos crédito, treinamento e serviços reais " [refere-se a serviços de assessoria de forma ampla. (SCHMITZ & MUSYCK, 1993:35; tradução nossa)

No que diz respeito ao Brasil, também já é bastante conhecida a presença dos governos estaduais e, às vezes municipais, operando incentivos fiscais e outros mecanismos de estímulo ou atração de investimentos para suas respectivas áreas. Cabe resgatar, ainda que de forma resumida, as principais questões que caracterizaram a emergência destas instâncias como operadoras de políticas de desenvolvimento.

⁶ SCHMITZ, H., MUSYCK, Bernard - Industrial Districts In Europe: Policy Lessons for Developing Countries?, Discussion Paper, no. 324, Institute of Development Studies - Abril de 1993

Para tanto é importante lembrar que as pré-condições de ordem interna que permitiram o avanço da industrialização no Brasil após 1930 ocorreram localizadas em São Paulo ao que se seguiu a constituição de um setor industrial concentrado neste Estado, particularmente na micro-região da capital. A participação do governo nacional como promotor do desenvolvimento industrial torna-se explícita e bastante significativa a partir de 1950, contribuindo para acelerar a taxa de crescimento da produção industrial, através da articulação de mecanismos de estímulos aos investimentos que consolidaram a fase convencionalmente referida como de "industrialização pesada".

Durante esta fase acentua-se ainda mais a concentração industrial no espaço geográfico de recente expansão e, por outro lado, reacende-se a questão das desigualdades regionais, na medida em que os interesses localizados nos demais estados percebiam o surgimento ou a ampliação do atraso relativo à área agora industrializada. As reivindicações por ações de políticas nacionais com vistas a difundir o processo de industrialização para as demais áreas impõe-se como um desdobramento natural desta percepção. Também os governos estaduais, em sua maioria, buscam estruturarem-se para intervirem em suas economias com o objetivo de promoverem a industrialização nos respectivos espaços jurisdicionais, seguindo a mesma linha de justificativa das políticas nacionais de desenvolvimento. A isto soma-se, após meados da década de sessenta, a preocupação com a excessiva concentração industrial na região metropolitana de São Paulo e, com ela, manifestações de deseconomias de aglomeração para algumas atividades, complementando um quadro de argumentos justificadores de políticas de interiorização do desenvolvimento, em São Paulo, e das políticas regionais, sejam as promovidas pelo governo federal, sejam as dos governos dos demais estados.

No plano nacional, a problemática para a qual estavam voltadas as políticas de industrialização, motivadas pelos ideais de desenvolvimento fundado na indústria, à época de ampla difusão na América Latina, referia-se à internalização dos setores dinâmicos da economia mundial. Uma intervenção pública voltada para prover garantia de mercado (via barreiras protecionistas), e fatores escassos (infra-estrutura, crédito e insumos básicos) constituía o núcleo do que poderia ser então chamado de política industrial, segundo um modelo descrito genericamente como de Substituição de Importações. Embora, tenha logrado êxito, tal participação do estado na promoção do desenvolvimento industrial brasileiro não evitou a concentração industrial em São Paulo. A preocupação para com a questão regional só ganha ênfase a partir dos anos sessenta (embora a SUDENE tenha sido instalada um pouco antes), conforme mencionado anteriormente.

É neste contexto que surgem intervenções de Governos Estaduais que assumem o ideário da industrialização e, na perspectiva de suas economias regionais mais atrasadas que São Paulo, organizam variadas ações, utilizando o instrumental disponível e igual argumento legitimador para tal tipo de intervenção. Assim, tentam atrair para seus respectivos espaços estaduais algumas indústrias de menor escala vistas como complementares aos grandes projetos que se instalavam apoiados pela política nacional, ou, as produtoras de bens de consumo que encontrariam sua oportunidade na expansão do mercado interno estimulado pelo processo de industrialização. Desta forma há no Brasil uma rica experiência de intervenção no desenvolvimento industrial por este nível de governo e que cabe ser estudada.

Contudo, mais recentemente, esta atuação dos governos estaduais no Brasil tem sido largamente criticada sob a denominação sintese de “guerra fiscal”, sugerindo tratar-se de algo inadequado e injustificável. Um exemplo dessa postura crítica transparece no debate sobre os projetos de reforma tributária, particularmente, no encaminhado pelo governo (agosto de 1995) onde são explícitas as propostas de corte de alguma autonomia, atualmente existente no arcabouço legal, que permite aos governos estaduais concederem incentivos fiscais.

Assim, o propósito central deste trabalho é o de *examinar a relevância das instituições de nível sub-nacional como formuladoras e executoras de política industrial*. Em outras palavras, a pesquisa pergunta, no âmbito da teoria e das evidências empíricas da política industrial, sobre a existência, ou não, de *uma função definida para este nível de intervenção*. A questão proposta será trabalhada tendo em vista, principalmente, a experiência brasileira. Para desenvolver tanto o objetivo, quanto este foco para o trabalho, considerou-se útil estudar o desempenho econômico de uma área geográfica onde era notória a presença de políticas locais. O Estado do Espírito Santo foi a área escolhida para o estudo uma vez que apresentava:

- 1) instrumentos de incentivos fiscais operados pelo governo estadual desde o final da década de sessenta;
- 2) um Grupo Executivo, subordinado ao órgão de planejamento federal, administrando, desde 1970, incentivos fiscais. Trata-se de um colegiado deliberativo com participação de representantes de órgãos federais e lideranças locais, com sede na capital do Estado;
- 3) apresentou as maiores taxas de crescimento industrial no período 1970/85 fora das regiões de expansão de fronteira econômica, isto é, apenas alguns estados da região norte superam, por razões particulares, o crescimento industrial observado no Espírito Santo.

Definido este Estado para o estudo de caso, estabeleceu-se o segundo objetivo do trabalho que cabe destacar aqui: *Compreender os fatores e especificidades locais -*

dentre as quais a própria PI local - que devem ser considerados elementos explicativos do crescimento industrial no Espírito Santo a partir de 1970.

Questões e Resultados

A constatação básica que orientou a formulação desta pesquisa foi a de que o debate sobre a Política Industrial destaca o papel de nações e governos nacionais como instâncias relevantes na implementação de política industrial. Porém, este mesmo debate passou a apresentar, crescentemente e de forma pontual, sugestões de situações particulares que podem ser objeto de uma intervenção adequada por instâncias de nível sub-nacional. Por outro lado, o contexto de reestruturação da economia mundial e o fenômeno da globalização da economia redesenham os cenários da discussão sobre política industrial, chamando atenção para a importância do ambiente local e, principalmente, de limitações emergentes para as políticas nacionais. Em paralelo, também observa-se no Brasil, após um auge de aceitação, um certo descrédito para com as ações dos governos estaduais com vistas a estimularem o crescimento dos respectivos espaços. Isto, no essencial, estabeleceu a motivação para este trabalho. Assim, cabe examinar a experiência brasileira, assumindo, inicialmente, o pressuposto de que no debate recente sobre política industrial estão implícitos ou parcialmente desenvolvidos argumentos justificadores de instâncias intermediárias como relevantes para o tema da Política Industrial.

Para tratar a questão acima, optou-se por um estudo de caso que será apresentado após um breve histórico da experiência brasileira de PI de nível regional. A unidade escolhida foi o Estado do Espírito Santo, conforme já mencionado acima. Os parágrafos seguintes apresentam uma caracterização desta parte da pesquisa.

O setor industrial do Espírito Santo contribuía, em 1960, com apenas 5,3% da renda interna. A indústria de transformação mantém-se praticamente estagnada entre 1960 e 1963. De 1963 a 1967 cresce à taxa média anual de 12,6% a.a., e exibe nos anos finais da década (1967/1969) um crescimento espetacular, representado por taxa anual de 18,5%.⁷ Apenas quatro gêneros - Produtos Alimentares, madeiras, metalurgia e minerais não metálicos - respondiam, no período citado, por cerca de 80% do valor bruto da produção e foi justamente o crescimento deste conjunto que determinou o excepcional desempenho durante os anos sessenta. Os estudos existentes⁸ explicam tal crescimento em razão de:

⁷ Dados de: BANDES, Alguns Indicadores Econômicos e Sociais do Espírito Santo, 1971.

⁸ Ver especialmente Rocha & Morandi (1991)

- a) em madeiras, devido a recuperação da construção civil, tanto no Espírito Santo quanto nas principais cidades da região sudeste. Neste ramo teve grande importância a expansão das serrarias, atividade diretamente relacionada com a exploração predatória das áreas remanescentes de florestas naturais e cujo crescimento tendia a regredir com o esgotamento de tais reservas;
- b) na metalurgia: expansão da Cia. Ferro e Aço de Vitória, apoiada pelo programa siderúrgico do Plano de Metas;
- c) nos minerais não metálicos, o crescimento foi explicado pela implantação de uma fábrica de cimento, empreendimento também apoiado por programas de investimentos relacionados ao plano de metas, além de outras atividades locais relacionadas com a expansão da construção civil, acompanhando a aceleração do processo de urbanização;
- d) nos produtos alimentares, a rápida urbanização verificada neste período e a retomada do crescimento da economia nacional;
- e) início de operação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo, em 1967, com a viabilização de financiamento para vários projetos, especialmente no ramo de produtos alimentares. Cabe mencionar que todos os investimentos mencionados nos itens acima foram de grande repercussão em termos de taxa de crescimento, dada a pequena base industrial existente neste período.

Assim, é possível identificar uma primeira fase de grande crescimento industrial, a partir de meados da década de sessenta, concentrado em poucos ramos e sustentado, em grande medida, na expansão das pequenas e médias empresas locais. As taxas elevadas de crescimento apresentadas nestes anos são muito mais resultado da pequena base da produção industrial existente do que do volume dos investimentos realizados. No que diz respeito à estrutura local de promoção do desenvolvimento, somente a partir de 1970 é que ela, ao completar sua institucionalização, amplia significativamente o volume de recursos financeiros à disposição do setor industrial local. Os anos setenta serão aqui relacionados e referidos a uma segunda fase de crescimento - quando institucionaliza-se uma PI local - e a década de oitenta como uma terceira fase de crescimento - quando os grandes projetos iniciam a produção -. Desta forma, definiu-se o interesse desta parte da pesquisa como sendo o de explicar as especificidades locais determinantes da continuidade e consolidação de um crescimento industrial importante verificado no período que se inicia em 1970.

Isto posto, cabe enunciar a principal hipótese que norteará o desenvolvimento do estudo de caso: o significativo crescimento industrial verificado no Espírito Santo durante o período 1970/1990 tem como componentes explicativos a expansão da indústria de base local,

composta principalmente de pequenas e médias empresas, e a implantação dos grandes projetos (celulose e siderurgia). Quanto à hierarquia de importância na determinação da taxa de crescimento industrial, a proposição é de que a expansão da indústria de base local foi o componente determinante até o final dos anos setenta, enquanto os grandes projetos passam a ser determinantes durante os anos oitenta.

A verificação desta hipótese abrirá espaço para questionar sobre a correlação entre as políticas de desenvolvimento do governo estadual, ou mais especificamente dos mecanismos de financiamento em plena operação a partir de 1970, e a expansão da indústria local. Restringir a questão apenas às indústrias pequenas e médias, justifica-se no reconhecimento à priori de que tais mecanismos locais de financiamento não poderiam ter impactos estimuladores sobre o segundo componente, dado ao pequeno montante de recursos operados em relação à grande escala dos projetos aí envolvidos. Sobre esta questão, a expectativa é a de encontrar múltiplas indicações de que a expansão da indústria local, pequenas e médias empresas e sobretudo nos ramos tradicionais já existentes, foi largamente beneficiada pela solução do problema de financiamento dada pela estrutura local de desenvolvimento.

Parece necessário recolocar o problema acima em outros termos para que fique melhor explicitada uma importante questão subjacente em sua formulação. A proposição de que o componente da taxa de crescimento industrial do estado que reagiu aos estímulos da política local de desenvolvimento foram apenas as indústrias locais de ramos já existentes (no essencial) e que isto se deu apenas pela via do financiamento, coloca como corolário a proposição de que as políticas de desenvolvimento estadual não produziram os resultados de atração para o espaço regional de novos setores dinâmicos. Isto é, seu alcance foi significativo, mas, teve limites bem definidos: concentrou-se na criação de facilidades para o investimento na expansão do parque produtivo, praticamente nas mesmas linhas já existentes.

Olhado da perspectiva histórica não parece difícil perceber que tal limitação já estava posta na origem das formulações da política de desenvolvimento estadual que seguia, tanto quanto possível, os princípios norteadores da política de industrialização nacional. Em primeiro lugar o diagnóstico de escassez de poupanças privadas; em segundo lugar, a crença corrente (à época principalmente) de que a industrialização, ao elevar gradualmente a densidade do capital e da produtividade, viabilizaria o progresso técnico e o aumento do nível de renda da maioria da população. Dado o diagnóstico, além da infra-estrutura requerida pelo padrão tecnológico vigente, o principal obstáculo a ser superado para o desenvolvimento era a provisão de recursos para o

investimento industrial (crédito subsidiado e isenções fiscais, ambos contribuintes da formação de capitais privados).

O ponto de partida do trabalho está apoiado nas seguintes constatações:

Primeira: a de que (para vários autores) as instâncias locais colocam-se como componentes importantes na conformação de ambientes favoráveis ao investimento, isto é, ambientes com elevada capacidade de atração para a localização de novos investimentos. Neste sentido, tais instâncias adquirem importância nos modelos de formulação de política industrial. Os argumentos pertinentes a esta questão foram organizados a partir da sistematização dos principais pontos do debate internacional sobre política industrial que está apresentado no capítulo 1. Explicitado este argumento, as atenções deslocaram-se para o exame de ações desenvolvidas por instituições sub-nacionais com o intuito de acelerar o desenvolvimento de algumas regiões brasileiras. Assim, o capítulo 2 faz uma resenha das principais linhas da política de desenvolvimento regional no Brasil registrando alguns resultados globais e encaminha para uma discussão mais detalhada através do estudo de um estado que apresentou resultados de crescimento industrial acima da média.

Segunda: a de que a economia capixaba apresentou, desde meados da década de sessenta, importantes transformações em sua estrutura produtiva onde a taxa de crescimento do setor industrial teve marcada significação.

Do ponto de vista da participação do setor público estadual na promoção do desenvolvimento, houve uma intensa mobilização da sociedade local em favor da industrialização do estado que, no fundo reivindicava tal participação com o apoio do governo federal. Isto resultou na implantação de algumas instituições e de um amplo mecanismo de financiamento e de incentivos fiscais voltados basicamente para a atração de indústrias para este espaço regional. Estes acontecimentos foram exatamente coincidentes no tempo com o início da segunda fase de expansão da produção industrial verificada no Espírito Santo.

No entanto, as interpretações contidas na literatura local sobre tal crescimento tendem a enfatizar a implantação de duas grandes plantas industriais como a principal componente impulsionadora do crescimento observado, restringindo, quando muito, a reconhecer alguma importância para os projetos realizados com o apoio dos incentivos locais aos primeiros anos de expansão, ou seja até meados de setenta.

A análise desenvolvida demonstra que uma interpretação do crescimento industrial no estado, durante todo o período, deve levar em conta dois componentes distintos: 1) a expansão da indústria local, constituída de pequenas e médias empresas, dedicadas aos ramos tradicionais da

indústria, praticamente os mesmos existentes no início do processo de industrialização. Perdem importância relativa ao longo do período, especialmente a partir de 1979, mas, ao final dos anos oitenta ainda representavam 50% do valor da transformação industrial (VTI), razão pela qual seu desempenho não pode ser desconsiderado na formação da taxa de crescimento industrial local; 2) Os grandes projetos - siderurgia e celulose - que em razão de suas escalas elevadas, notadamente em relação ao tamanho do setor industrial existente no estado ao final dos anos setenta, antes do início da operação destas unidades, provocam significativas alterações nas estatísticas da produção industrial local.

O passo seguinte foi o de buscar compreender os principais determinantes do desempenho da indústria local e da localização no Espírito Santo dos grandes projetos. Quanto ao segundo, os resultados encontrados atribuem aos recursos naturais e à disponibilidade de infraestrutura adequada como os principais determinantes da localização dos referidos projetos no estado. Quanto ao primeiro, tomou-se como pressuposto a existência de condições favoráveis de mercado e de evolução da economia nacional que condicionaram a expansão daquelas indústrias tradicionais e procurou-se identificar a especificidade local que contribuiu para o crescimento verificado. A pergunta que estava implícita referia-se à contribuição que poderia ou não ser atribuída aos incentivos da política local de desenvolvimento. Isto conduziu ao levantamento da constituição e das operações realizadas pela denominada "estrutura estadual de desenvolvimento", bem como, uma avaliação de seus mais notórios resultados enquanto políticas de desenvolvimento. As indicações obtidas são de que a política local ofereceu uma solução para o problema do financiamento do investimento das indústrias locais, o que reforçou a tendência de crescimento que já apresentavam e, é neste sentido, que contribuem para o desempenho delas durante o período analisado. Quanto ao desenvolvimento, entendido como mudanças na estrutura produtiva do segmento local, seja pela introdução de novos ramos, seja pela introdução de novas formas de produção, os resultados encontrados são inexpressivos. Tais resultados contradizem estudos que classificam o Espírito Santo como estado industrial. De fato, esta limitação dos resultados parece associar-se aos princípios norteadores da formulação da política posta em execução, ou seja, sua preocupação apenas com a questão do financiamento do investimento fixo.

Todavia a reestruturação industrial a nível mundial, requerendo ênfase das políticas públicas na promoção da capacidade para inovar, inscreve diversas outras preocupações a serem enfrentadas por uma política de desenvolvimento.

Sobre este último ponto e da forma mais resumida possível, a principal recomendação derivada do material analisado é a de uma mudança no foco das políticas de desenvolvimento: Da

empresa (preocupação em apoiar seus investimentos ou a acumulação de capital de unidades isoladas) para *o espaço local* (preocupação com a infra-estrutura, com a educação, com a pesquisa científica, com o treinamento de recursos humanos, com centros de pesquisa, com mecanismos que promovam a cooperação/articulação entre empresas e entre estas e o governo, com a especialização ou concentração de indústrias específicas como forma gerar externalidades e etc.). Também é importante fixar que os governos estaduais - e outros níveis sub-nacionais- ganham justificativa e relevância na teoria da política industrial, desde que promotores de ações voltadas para a conformação de ambientes adequados à geração de vantagens competitivas.

Para concluir esta introdução, cabe informar que a exposição do trabalho está organizada em cinco capítulos: o capítulo 1 trata do debate em torno do tema da política industrial; o capítulo 2 apresenta um histórico sucinto, acrescido com alguns comentários, da experiência brasileira de políticas regionais de desenvolvimento; os capítulos 3 e 4 apresentam a análise realizada para o caso do Espírito Santo, sendo que no 3 discute-se o crescimento recente deste estado e no 4 descreve-se a institucionalização do que convencionou-se denominar estrutura de promoção do desenvolvimento, bem como, suas principais ações e resultados; e, finalmente, o capítulo 5 que resume as conclusões proporcionadas pela pesquisa.

CAPÍTULO 1

O DEBATE SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL E AS INSTITUIÇÕES LOCAIS

1.1 - CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A expressão "Política Industrial (PI)" é utilizada com bastante frequência, tanto na literatura econômica especializada, quanto no noticiário. Entretanto, a falta de consenso sobre seu significado e âmbito é logo percebida por aqueles que, não satisfeitos com a abordagem genérica, dispõem-se ao estudo do tema. De fato, afora o reconhecimento da PI como um conceito pertencente ao campo da política econômica, muito pouco pode ser mencionado sobre o tema que não seja controverso. Com certeza a principal razão para este estado de coisas está relacionada com a própria natureza do objeto da ciência econômica, admitindo, conforme é do conhecimento corrente, múltiplas interpretações teóricas. Além disso, o debate sobre política industrial, em geral, ocorre tendo em vista propostas para uma dada realidade ou tendo por base análises de casos. Isto significa que o debate está condicionado pelos limites do estágio de desenvolvimento e demais condições sociais e econômicas do país ou região considerada. Para uma razoável compreensão da política industrial, a partir da literatura corrente sobre o tema, torna-se necessário, portanto, distinguir estas condicionantes e linhas teóricas subjacentes à literatura disponível. Este é o propósito deste item.

1.1.1 - O Mercado como Mecanismo de Coordenação e a Política Industrial

A primeira questão considerada relaciona-se ao fato de que as propostas de política industrial implicam aceitar a idéia da presença do Estado na economia, em maior ou menor grau, mas com um papel determinado no funcionamento e desenvolvimento do capitalismo. Do ponto de vista da teoria econômica prevalecente e seus desdobramentos, como é bem conhecida, a tese defendida vai exatamente em direção oposta. Em outras palavras, a teoria predominante, em princípio, sustenta que os mecanismos de mercado, funcionando livremente, são suficientes para a perfeita ordenação das preferências individuais de consumo e produção dispensando, conseqüentemente, a presença de políticas com tais propósitos. Mais que isto, sustenta que o mercado, via o sistema de preços, é a forma eficiente (no sentido de máxima produção dada a disponibilidade de recursos de um sistema econômico) de distribuição dos recursos entre os múltiplos usos alternativos. Nesta visão, o funcionamento da economia

capitalista, inclusive o crescimento do produto e emprego, dispensa intervenções de políticas como norma e os ajustes de curto prazo dos níveis de atividade e preços poderão ser adequadamente procedidos pelo manejo das políticas macroeconômicas. A idéia presente de eficiência é no sentido estático. Uma formulação ligeiramente diferente, por colocar em evidência o papel do empresário e considerar a concorrência como um processo dinâmico, está descrito por Sawyer (1992)¹ sob a denominação de "enfoque austríaco". Nestas formulações, a visão do Estado é minimalista e a política industrial (e mesmo a política econômica) não é vista como necessária ao alcance dos objetivos econômicos. O mercado e os empresários devem estar livres para determinar os acontecimentos econômicos. A ideologia associada a tal proposição, predominantemente difundida, sempre procurou ressaltar o livre funcionamento das forças de mercado (portanto, do livre comércio entre as nações e correspondente divisão natural do trabalho entre regiões) como fator explicativo do progresso econômico.

Entretanto, a realidade tem frequentemente apresentado situações consideradas particulares que dificultam o pleno funcionamento do mercado conforme propugnado pela teoria, genericamente referidas como "falhas de mercado". Para corrigir ou evitar tais falhas os governos, além das políticas macro, devem utilizar políticas específicas. Neste sentido a PI é caracterizada como tendo um papel eventual e auxiliar ao mercado, ou às políticas macro.

Mesmo aqui a justificativa da política industrial não tem um argumento consensual e, também, o mesmo pode ser dito do papel a ela atribuído. Alguns destes autores, como será visto, seguem de perto a tradição da teoria neoclássica com seu critério da livre iniciativa, mas que já admitiu de longa data a possibilidade de imperfeições, ou, economias e deseconomias externas, que tornam justificável uma intervenção, até mesmo uma política de subsídios e impostos que vise certas atividades econômicas ou regiões particulares.

Outros, tomam como pressuposto a necessidade da aplicação de políticas macroeconômicas para o controle do nível de atividade e reconhecem que seus efeitos sobre os diversos setores e/ou agentes econômicos são diferenciados. Neste sentido a PI encontra sua justificativa na necessidade de apoiar, organizar ou atenuar, ou ainda, evitar o ajustamento que seria provocado pela medida de política macroeconômica em setores, indústrias ou regiões

¹ SAWYER, Malcolm - On the Theory of Industrial Policy, in CROWLING, K. & SUGDEN (Eds.), Current Issues in Industrial Economic Strategies, Manchester University Press, Manchester (1992).

particulares previamente definidas por objetivo de produção e/ou crescimento e/ou manutenção do nível de emprego.

É ilustrativo o que diferentes autores, desta linha de pensamento, afirmaram sobre a natureza da Política Industrial (PI):

"Política Industrial refere-se às políticas implementadas para aumentar o nível de bem-estar de dada economia quando imperfeição do sistema de mercado competitivo - falha de mercado - cria problemas para alocação de recursos e distribuição de renda através da livre competição. Inclui a totalidade de políticas destinadas a atingir estes objetivos via intervenção na alocação de recursos entre indústrias ou setores, ou na organização de indústria particular" .(Itoh et alli, 1991:8²; tradução nossa)

Os autores destacam dois pontos que consideram importantes: primeiro, PI's 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 rendas. Segundo, a justificativa para adoção de uma PI, como definida, está na proposição de que ela promova de alguma maneira o bem-estar da população de um país.

Na sequência de qualificações da definição, chamam atenção para os aspectos de factibilidade das medidas de PI: 1) instrumentos discricionários ou universais; 2) instrumentos de incentivos à adoção de determinado comportamento e medidas legais impositivas; 3) aceitação a nível interno e externo; 4) qualidade da PI. Sobre este último aspecto fazem a ressalva de que mesmo na presença de uma falha de mercado, a intervenção via PI poderá não ser justificada no caso em que não lograr melhoria no nível de bem-estar. Para explicar esta possibilidade, constroem as categorias de "first best" governo - aquele que dispõe de plena capacidade para avaliar adequadamente a existência de uma falha de mercado, medir os níveis de bem-estar e, ainda, dispor de todas as condições para implementar os melhores instrumentos para lidar com o problema identificado - e "first best PI" - aquela que seria implementada por um governo "first best". Assim, como os autores reconhecem que os governos do mundo real estão longe daquelas condições, a PI do mundo real será sempre a segunda melhor e não a ideal para corrigir as falhas de mercado. A real PI só poderá ser implementada de forma gradual, na base da tentativa e erro, e estará justificada quando conseguir melhorar o nível de bem estar.

Os autores, em verdade, adotaram uma solução simplória diante das muitas dificuldades encontradas na tentativa de conceituar PI com base em um referencial teórico por

² ITOH, Motoshige; KIYONO, Kazuharu et alli - Economic Analysis of Industrial Policy, Academic Press, Inc., San Diego, California, 1991.

natureza avesso à proposta de intervenção nos mecanismos de mercado e, principalmente, por se estruturar com base em um modelo que simplifica a realidade ao não considerar as variáveis explicativas das "falhas do mercado", aliás tratadas como situações eventuais (não como a regra) que perturbam o alcance pelo mundo real da configuração ótima propugnada pela teoria. De fato, as várias dificuldades encontradas por estes referenciais teóricos apontam para a incompatibilidade entre a política industrial e o fundamento do equilíbrio como tendência natural do livre funcionamento do mercado.

Nos anos cinquenta e sessenta ganhava destaque a literatura sobre o desenvolvimento econômico sugerindo a definição de um campo específico de atuação dos economistas. As proposições de políticas ativas, apoiadas nos princípios "Keynesianos" e na análise centro/periferia, às vezes referidas como o "enfoque da estratégia industrial", receberam ampla aceitação, sobretudo nos países em desenvolvimento. A argumentação estava apoiada no diagnóstico de problemas estruturais existentes nestas economias e, principalmente, na verificação de diferenças nas elasticidades preço de produtos primários e industriais, desfavorável aos primeiros ao longo do tempo. Com base nesta "rationale" justificou-se amplamente a intervenção de políticas voltadas para industrialização. Em linhas gerais, este enfoque reconhecia a tendência de concentração de capitais e de conhecimento tecnológico (e da renda a nível pessoal) ao nível das empresas e ao nível regional, tornando necessária a presença de políticas, apoiadas no planejamento, como forma de corrigir ou amenizar esta tendência. Esse diagnóstico - "falhas de mercado" características de países atrasados - pode teoricamente ser interpretado como um enfoque variante das construções derivadas do fundamento do equilíbrio como tendência natural do livre funcionamento dos mercados.

Inclui-se a seguir dois outros trabalhos, nos quais não está tão explícito o referencial teórico, mas, colocam ênfase, também, nas questões da eficiência alocativa e de manutenção de um nível satisfatório de atividade econômica.

W.M. Corden (1980)³ focaliza a PI como referida à setores, indústrias ou regiões particulares, especialmente definindo subsídios diretos ou indiretos, quotas, tarifas, impostos e subsídios sobre os fluxos de importação e exportação de determinados produtos. Para este autor, as políticas macroeconômicas referem-se à economia como um todo buscando controlar o nível de atividade e preço. Seus efeitos são de curto prazo e principalmente sobre o

³ W.M. CORDEN, "Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies", in *The World Economy* - Vol.3, no. 2, Setembro de 1980, pgs. 167/184.

nível de atividade. Os instrumentos da PI, por outro lado, estão relacionados com efeitos setoriais, com diferenciação entre indústrias ou regiões e podem apresentar resultados tanto de curto quanto de longo prazo. Nesta proposição a Política Industrial teria uma atuação quase independente e de forma complementar às 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. Nesta direção, a PI poderia ser de natureza "defensiva" ou "positiva". O primeiro caso caracteriza-se por procedimentos de proteção (subsídios diretos ou indiretos) que possam assegurar a sobrevivência da indústria, enquanto essencial ao alcance das metas de emprego. No segundo caso, as ações de PI estariam voltadas para promover o aumento da produtividade da indústria ou organizar uma realocação, sem traumas, da mão-de-obra e demais recursos para outras atividades.

Além da política macroeconômica, Corden (1980) também cita fatores externos ou de mudança tecnológica como perturbadores das condições de emprego em determinados setores, situação em que a PI teria também o papel, conforme descrito acima, de contribuir para o reajustamento.⁴

Na conclusão do artigo, Corden (1980) fixa-se na proposição de que a melhor política industrial pode ser aquela que forneça uma adequada infra-estrutura, alguns limites para o poder de monopólios e cartéis, um sistema de educação que ajuda a gerar o capital humano para o sucesso industrial, orientação indicativa (sem subsídio), estabilidade e simplicidade no sistema de taxação, mercado de capitais livre e flexível e um movimento firme em direção à ausência de proteção direta ou indireta. Aqui a PI não é mais vista como tendo um papel complementar na correção de eventuais perturbações indesejadas às metas de emprego. Ao contrário, tem um papel permanente de prover determinados elementos, supostamente onde o mercado falha, a partir dos quais a eficiência do mercado promoverá o crescimento do emprego.

5

⁴ O que o autor não deixa claro é como vê a possibilidade de ocorrência de tais fatos perturbadores. Se alta a frequência de tais fatos, implicaria reconhecer a necessidade de uma permanente coordenação, ou seja, reconhecer a incapacidade permanente dos mecanismos de mercado promoverem os ajustamentos adequados aos objetivos sociais.

⁵ Do ponto de vista do conceito que o autor adota para PI, não há dúvida quanto a ambigüidade do texto.

Já o "Comitê de Indústria" da OECD (1975) procurou conceituar Política Industrial a partir de uma análise dos procedimentos adotados pelos diversos países membros⁶. Verificou-se que as Políticas Industriais estão relacionadas com o crescimento e a eficiência industrial, objetivos compreendidos como contribuintes para outras metas mais gerais, como crescimento econômico, estabilidade financeira, melhoria do balanço de pagamentos, manutenção de certo nível de emprego e outros mais amplos relacionados com a qualidade de vida. Neste sentido, os objetivos de política industrial são considerados condicionados e limitados pelas metas mais gerais. O objetivo de promover a eficiência, é o centro da Política Industrial e pode ser buscado no estabelecimento de condições propícias à livre concorrência, no estímulo para a melhoria do desempenho gerencial, da adaptabilidade e mobilidade da força de trabalho, da difusão e aplicação de novas tecnologias ou ainda alterando a estrutura industrial, seja referente à sua distribuição geográfica, seja referente às escalas de produção ou ao perfil dos produtos gerados, considerando a indústria como um todo ou dentro de ramos determinados. Em geral, os instrumentos utilizados envolvem incentivos fiscais e financeiros, assistência técnica e atividades de informação e assessoria. O alcance dos objetivos da Política Industrial requer claramente a implementação de ações em diversos campos da política, o que exige o envolvimento de várias instituições. Assim, a política industrial constitui-se no "locus" a partir do qual se deve organizar a articulação eficiente de diversos procedimentos relacionados com a formulação e implementação de diferentes políticas que correspondem a responsabilidade de distintas instituições.

O artigo de Corden (1980) tinha uma preocupação específica que era a de relacionar e procurar interferências entre as políticas macro e a PI. O texto da OCDE tinha como objetivo verificar o que estava sendo realizado nos países membros sob o título de PI. Contudo, ambos transmitem uma visão de PI complementar: O sistema econômico, no geral, tem um funcionamento automático mas, eventualmente, pode ter ciclos e instabilidades que devem ser corrigidas por políticas macro. Estas, todavia, a nível de alguns setores ou atividades podem ter resultados indesejados segundo objetivos de produção e emprego previamente definidos. Também complementar as forças de mercado no objetivo de *"promover a eficiência [que] é o centro da PI e pode ser buscado no estabelecimento de condições propícias à livre concorrência..."*, (OCDE, 1975:7, tradução nossa) como está no texto da OCDE, ou no caso de perturbações nas condições de emprego (mudança da demanda via nova tecnologia p.ex., ou via

⁶ OECD, The Aims and Instruments of Industrial Policy - Paris, 1975.

política macro), ou ainda provendo elementos essenciais ao desenvolvimento, como aparece no texto de Corden (1980).

O interessante do texto da OCDE (1975), resultado da análise da experiência dos países membros, é a demonstração de uma ampla utilização de instrumentos de intervenção, não enquadráveis como políticas macro e que são compreendidos como de PI. Isto demonstra, a despeito dos princípios teóricos, que os governos dos países não confiam na capacidade dos mecanismos de mercado, pelo menos no que diz respeito às questões do crescimento econômico e do progresso técnico.

De qualquer modo, as visões acima comentadas não enfatizam a PI como um instrumento da presença necessária de um estado coordenador. Tal presença está claramente indicada em outros autores que, mesmo apresentando visões teóricas distintas, podem servir de fonte de inspiração para uma justificativa da PI apoiada na proposição da insuficiência do mercado como mecanismo coordenador.

Keynes, por exemplo, deixa claro, principalmente, no capítulo 24 da Teoria Geral seu entendimento da superioridade, sobre qualquer outro, do sistema capitalista em razão das vantagens proporcionadas pelo individualismo. Mas, também, reconhece sua natureza de gerar desigualdades sociais, desemprego e instabilidade com riscos de destruição das instituições e por isso considera a necessidade da presença de um Estado organizador:

"O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. ...Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir." (KEYNES, 1985:256)

Em resumo, o capitalismo é instável, gera desigualdades e desemprego, mas tem a vantagem dos benefícios da ação individual, cujas conseqüências perversas podem ser adequadamente corrigidas pela presença de um Estado articulador e que execute uma política econômica cujo objetivo é reduzir o desemprego. Há, portanto, estruturalmente algo errado no capitalismo, cujo controle deve ser permanentemente buscado pela política econômica. Não se trata apenas de implementar medidas de política fiscal ou monetária para corrigir um desvio eventual de um curso normal. Na verdade este curso normal pode não existir. Os desequilíbrios

são a norma cujas consequências perversas devem ser minoradas pela permanente busca de ações por parte de um Estado articulador de reformas e de coordenação das iniciativas individuais.

Quanto ao investimento, em Keynes, o conceito central para sua determinação é a Eficiência Marginal do Capital (EMgC). Por ser apenas uma variável a ser comparada com a taxa de juros, não significa estar diante de uma formulação simples. Na verdade tal conceito sintetiza um conjunto complexo de informações e circunstâncias próprias da natureza do capitalismo. A complexidade da formulação de Keynes está, principalmente, na consideração de fluxos esperados para o cálculo da EMgC, o que remete o problema para a difícil questão da formação das expectativas em uma economia capitalista, segundo ele, sujeita às incertezas quanto ao futuro. Quanto a taxa de juros, sua determinação é governada pela preferência pela liquidez (função de liquidez) e pela oferta de moedas (medida em unidades de salários). Se a oferta de moedas pode ser considerada dada pelas autoridades monetárias, a questão da preferência pela liquidez depende da atitude psicológica do público em relação às suas expectativas quanto ao futuro. Assim, não cabendo aqui desenvolver estas questões, parece suficiente, para os propósitos destes comentários, transcrever uma das conclusões de Keynes: *"Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento."* (KEYNES, 1985:221)

Schumpeter, a despeito de sua convicção quanto ao papel potencial e determinante do empresário, aparentemente dispensando a intervenção governamental, em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (Zahar, 1984) ao privilegiar o conceito de concorrência fundada na inovação, para análise do capitalismo, oferece várias proposições que merecem uma adequada reflexão quanto a necessidade da coordenação exercida pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito a compatibilização da estabilidade com a mudança técnica.⁷

Em outra perspectiva, mas também ressaltando a insuficiência da teoria fundada na primazia do mercado para a compreensão das economias capitalistas, em particular dos problemas do crescimento econômico, e privilegiando as questões relacionados com as inovações, outros autores propõem o entendimento das políticas e instituições como parte integrante dos sistemas econômicos. Isto pode ser visto, com bastante clareza, no artigo de Dosi

⁷ Ver BULAMAQUI, Leonardo & FAGUNDES, Jorge - "Keynes, Schumpeter e Política Industrial", in, ARCHÊ, ano II, no. 6, 1993. Estes autores apresentam uma interessante resenha sobre o pensamento dos autores citados em relação ao ponto em discussão

(1988)⁸ que contém uma crítica dirigida principalmente ao primeiro tipo de construção apresentada aqui.

Dosi, no artigo citado, propõe um novo enfoque para a análise dos processos econômicos. Seu ponto de partida é uma crítica ao referencial teórico neoclássico. Para ele, este enfoque, que é o mais familiar da disciplina econômica contemporânea, consiste de um processo de redução das instituições e medidas de políticas à exceções, anomalias e casos particulares de uma estrutura geral centrada em torno da condição de equilíbrio do sistema econômico postulado pela teoria. O impacto de políticas e instituições é avaliado tomando por base uma medida padrão, cuja propriedade é um resultado "ótimo", dada pelo equilíbrio que a economia alcançaria se deixada à própria sorte. Tudo submetido a hipóteses muito especiais e às vezes inadequadas. Neste modelo e nas suas recomendações, amplamente aceitas, qualquer proposta normativa, fenômeno ou comportamento é comparado com aquele padrão fundamental e, por diferença, define-se o papel e o impacto das políticas. Assim, aqueles economistas comumente usam conceitos como "externalidades", "falhas de mercado", "informação limitada", e "mercado imperfeito" para caracterizar a face "sub-ótima" mais comum do mundo empírico quando comparado com o modelo teórico. Em uma sobreposição peculiar de julgamento positivo e normativo, estas imperfeições também delimitam o campo da *"intervenção institucional que faria o mundo mais similar a teoria"* (DOSI, 1988:119, tradução nossa).

Após esta crítica e a lembrança de que o percurso no passado da economia política era outro em relação as instituições políticas, Dosi sugere uma estrutura de análise que, segundo ele, está em sintonia com os primeiros economistas e com uns poucos trabalhos recentes. Considera que tal enfoque deve se basear em quatro hipóteses fundamentais:

- 1) Comportamentos (e seus resultados) não podem ser adequadamente representados pela racionalidade simples do "homo economicus" postulado pela teoria econômica prevalecente;
- 2) Mercados e processos econômicos que ocorrem neles são, em si mesmos, organizações institucionais específicas de período histórico, culturas, países e etc.;
- 3) Há combinações particulares entre instituições "latu sensu" que funcionam eficientemente em termos de alguma medida padrão (mas provavelmente não todas);
- 4) Variáveis não de mercado (incluindo, de certo, políticas em sentido estrito) são uma característica permanente da constituição do sistema econômico e uma parte essencial da maneira da máquina econômica ajustar-se e desenvolver-se.

⁸ DOSI, Giovanni - "Institutions and Markets in a Dynamic World", in *The Manchester School*, Vol. LVI, No. 2, June, 1988.

Propõe que o teste fundamental entre os dois enfoques residiria na verificação de como se poderia tratar o fenômeno da inovação e da mudança técnica. Para ele, o modelo reducionista não tem possibilidade de tratar tal questão, razão pela qual muitos dos problemas sobre o crescimento econômico ficam sem explicação como, por exemplo, o por que de taxas de crescimento tão distintas entre países, regiões e empresas ou, ainda, o crescimento recente espetacular do Japão. Tal resíduo não explicado algumas vezes é chamado de "mudança técnica". Lembra que houve tentativas de investigar o fenômeno da inovação e mudança técnica como caráter central dos modernos sistemas econômicos - Schumpeter e, na economia contemporânea, Nelson e Winter⁹ - mas, em um curioso paradoxo, a maior parte das análises de política continuam baseadas em um modelo teórico inadequado para lidar com um fenômeno que é dinâmico por natureza, tal como o da mudança técnica entre países e ao longo do tempo.

Chalmers Johnson (1984:7),¹⁰ 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 monetária e fiscal. É antes de tudo uma atitude, e somente depois um tema para a técnica. Envolve o reconhecimento de que toda medida governamental tem importante impacto sobre a saúde de todos os setores, indústrias e empresas em economia de mercado. Para este autor a PI pode ser negativa quando gera distorções, desestímulos e desigualdades resultantes de uma desordenada ação pública que beneficia ou restringe um segmento da economia às expensas de outro. Em seu sentido positivo, significa a iniciativa e **coordenação** de atividades governamentais voltadas para alavancar a **produtividade e a competitividade** (grifos nossos) 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. É a tentativa dos governos de irem além dos agregados e ambientes próprios das políticas monetária e fiscal. No mínimo envolve o entendimento de que em uma democracia industrial avançada, onde economias de escala orientam pesados investimentos e o emprego de milhares de pessoas, mudanças da estrutura industrial são fracamente promovidas pelos mecanismos de mercado.

⁹ O autor se refere aos seguintes livros: 1) Nelson, R. and Winter, S. - *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., The Belknap Press (1982); 2) Schumpeter, J.A. - *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press (1961).

¹⁰ JOHNSON, Chalmers, *The Industrial Policy Debate*, ICS Press, Califórnia, São Francisco, 1984.

Em termos mais abstratos, PI é uma extensão lógica do conceito em mutação de vantagem comparativa. 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 substitui 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 atributos não são concebidos a partir do ambiente natural mas construídos através de políticas públicas, tais como, de educação, de pesquisas e de investimentos sociais. No longo prazo os elementos chaves para atuação da PI são o crescimento econômico, produtividade e eliminação de eventual rigidez estrutural que bloqueia as mudanças.

Parece ser compatível com o pensamento destes autores que evidenciam a questão da coordenação e da inovação, a distinção de dois planos de intervenção do governo na Economia. Um, referindo-se ao nível geral de atividades, isto é, o de reduzir as variações do emprego e controlar o nível de preços, portanto, com horizonte predominantemente de curto prazo. Outro, no horizonte de longo prazo, com o propósito de alcançar a coordenação dos investimentos privados e, pela incorporação do progresso técnico, o aumento da produtividade de maneira a ser possível manter salários reais crescendo lentamente (com preços estáveis) e o nível de emprego próximo do pleno (com população crescendo).

No primeiro plano devem ser consideradas as políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial). No segundo, aquelas com objetivos especificados seja setorialmente, seja regionalmente ou mesmo a nível de determinado ramo de negócios, onde a política industrial estaria incluída.

Concretamente, neste segundo grupo incluem-se as propostas que acentuam a necessidade do planejamento de longo prazo onde estratégias, objetivos e metas são definidos claramente; onde a articulação adequada entre setor público e privado, financeiro e produtivo, bem como a compatibilização das diversas ações de políticas (de todas as áreas de governo) com as estratégias e objetivos representam uma preocupação constante.

Aqui a PI assume o papel de "locus" privilegiado de articulação de diversas políticas e instrumentos. Desta forma, a política industrial (diretrizes, objetivos, estratégias e metas setoriais) e a política macroeconômica (monetária, cambial e fiscal) constituem um eixo central de articulação, em torno do qual se organizariam e seriam coordenadas diversas políticas estruturantes e instrumentais.

Entre as políticas instrumentais (competição, fomento, regulação e etc.) incluem-se as políticas de comércio exterior, financiamento, incentivos de fomento ao

investimento (fixo, modernização, P&D, setoriais e etc.), apoio a pequena e média empresa, desenvolvimento regional, compras do governo, preços de bens e serviços públicos, privatização/investimento direto do Estado, regulação do investimento estrangeiro, propriedade industrial e acesso à tecnologia, legislação antitruste, código de defesa do consumidor, regulação do mercado de trabalho, proteção ao meio ambiente.

Entre as estruturantes incluem-se as políticas de tecnologia (infra-estrutura de C&T, centros de P&D na indústria e normalização), educacional e de treinamento e as de investimento em infra-estrutura (energia, transporte e comunicações).¹¹

Esta configuração de políticas, segundo a interpretação proposta por este trabalho, indica com propriedade as linhas gerais de intervenção da política econômica como instrumento de coordenação econômica enquanto parte constitutiva do sistema econômico e de sua forma de ajustar-se e desenvolver-se. As definições de objetivos, metas e instrumentos dependerão da referência específica a uma determinada sociedade, portanto, uma questão empírica que só se coloca no momento de formulação de propostas.

Quanto as definições de instâncias formuladoras e executoras da PI, que é uma questão de interesse para o presente trabalho, as visões de PI apresentadas até aqui privilegiam claramente referências às instâncias nacionais. Este procedimento não exclui explicitamente instâncias sub-nacionais, sobretudo no que diz respeito à execução. Deixando de lado, pelas dificuldades teóricas que apresentam, os enfoques variantes do paradigma do equilíbrio, resta dirigir esta questão para as propostas fundadas no princípio da necessidade de uma "coordenação". Este princípio que preside as propostas derivadas das linhas de pensamento esboçadas nos últimos parágrafos, condiciona a PI à existência e iniciativa de um governo nacional. Iniciativas de formulação, ou execução, das instâncias sub-nacionais devem estar subordinadas e compatibilizadas com o planejamento nacional. Isto aponta para a proposta de uma rede de instituições de diferentes níveis (autonomias de recursos e regulamentação), articuladas em torno de objetivos nacionais.

1.1.2 - A Microeconomia e a Política Industrial

¹¹ Esta descrição do conjunto das políticas é de W. Suzigan, in *Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira*, Texto Para Discussão no. 13, pg. 7. Acrescentou-se apenas: Políticas de Proteção ao meio ambiente, dada sua importância na sinalização de algumas direções para inovação, ou, para novos tipos de produtos.

É possível destacar importantes contribuições para o tema da PI a partir de um outro conjunto de autores envolvidos em programas de pesquisa cuja preocupação central é compreender os condicionantes de produção e mercado defrontadas pelas empresas, bem como os determinantes da produtividade a nível da empresa. A proposição assumida neste trabalho é de que os resultados, notadamente os mais recentes, apresentados por esta linha de pesquisa oferecem indicações consistentes para a definição de âmbito e papel da política industrial. Assim, neste item serão apresentados os principais argumentos (relacionados com o tema aqui estudado) de autores escolhidos de acordo com o interesse aqui definido.

Consideram-se, porém, preliminarmente as discussões sobre alguns conceitos que são importantes para o desenvolvimento pretendido neste item: *externalidades* (pecuniárias e tecnológicas), um conceito cuja possibilidade de ocorrência sempre representou um problema para os modelos de equilíbrio; e *competitividade*, um conceito ainda sem definição consensual, apesar da frequência em que é citado.

A possibilidade de uma unidade produtiva obter redução de custos ou aumento de rendimentos por ocorrências externas aos fatores considerados em sua função de produção chama atenção para o potencial de crescimento e de atração de novos investimentos que podem daí decorrer. As discussões sobre este conceito privilegiavam as ocorrências advindas de aumentos da escala de produção e de fatores físicos (infra-estrutura, disponibilização de matérias primas, transportes e etc.) em um contexto de um dado padrão tecnológico. Nesta literatura a proposição implícita era de que a intervenção do setor público em favor do desenvolvimento industrial deveria ser orientada para investimentos nestas áreas ou em projetos com importantes "efeitos para trás e para frente" (linkages), o que, de fato, foi bastante utilizado nas formulações de políticas de industrialização dos países tardios. A constatação mais recente é de que muitas concentrações industriais podem realmente ser explicadas em função da ocorrência de economias externas em determinado espaço e para aquele tipo de atividade (há um grande número de exemplos de negócios que mostram-se sensíveis à busca de externalidades, mas, nem todos).

No presente, contudo, em um contexto de afirmação de um novo paradigma tecnológico e de organização dentro da empresa, além de formas cooperativas entre empresas, tanto cabe postular uma redefinição da abrangência dos elementos geradores de economias externas quanto fica mais evidente sua ocorrência nos níveis regional e local.¹² Dito de outra

¹² Ver KRUGMAN, Paul R., *The Current Case for Industrial Policy*, in SALVATORI, Dominick (edit.), *Protectionism and World Welfare*, Cap.7, Cambridge University Press, 1992.

forma, inclui-se com mais evidência o ambiente externo onde está localizada a empresa como objeto de pesquisa tanto para compreensão dos fatores de crescimento da produtividade da empresa quanto de expansão industrial de regiões. Desenvolvimentos nesta direção abrem o espaço para justificar a política industrial como instrumento de intervenção no ambiente em que a empresa opera com o objetivo explícito de gerar externalidades positivas. Krugman (1992), após concluir que os estudos sobre as externalidades mostram que elas podem oferecer justificativa adequada para a política industrial, propõe o seguinte critério para a PI:

"Uma indústria é provável candidata para atenção especial - chame-a indústria 'estratégica' - se há evidências de que seu sucesso é amplamente uma construção social - que firmas individuais não mantêm-se de pé ou caem pelos próprios esforços, mas, dependem mutuamente do sucesso de outras-. Esta é uma forma não técnica de dizer que economias externas são a chave, mas, colocando assim ajudamos a tornar a idéia menos abstrata." (KRUGMAN, 1982:176; tradução nossa)

O segundo conceito citado, o de *competitividade*, tem recebido um grande número de citações não só na literatura econômica, contudo é quase igualmente grande o número de propostas para interpretação de seu significado. Isto ocorre, em parte, por divergências quanto ao que se pretende referir e, em parte, devido às metodologias de medição,¹³ particularmente quando o foco é um país. Porter (1993), apoiado em amplo material empírico, descarta totalmente a possibilidade de conceituação e uso deste conceito tendo como referência países. Para este nível de agregação, propõe que o conceito útil é o da "*produtividade com a qual os recursos nacionais (trabalho e capital) são empregados*" (PORTER, 1993:6). Seu argumento é que a principal meta econômica de um país é produzir um padrão de vida elevado e este tem a produtividade como seu principal determinante a longo prazo. Contudo, são as empresas os agentes responsáveis pelos índices de produtividade, logo, o padrão de vida de uma nação depende, em última análise, da capacidade das empresas para inovar (em sentido amplo). Esta capacidade para inovar também é interpretada como capacidade das empresas de gerar *vantagem competitiva*.¹⁴ Esta capacidade, em sua argumentação, depende tanto de atributos internos à empresa quanto do ambiente em que opera.

¹³ HEGUENAUER, L.; in "Competitividade: uma Resenha da Bibliografia Recente com Ênfase no Caso Brasileiro", Pensamento Iberoamericano, nº17, Enero/junio/90, discute diversas propostas.

¹⁴ Ver PORTER, Michael E.; A Vantagem Competitiva das Nações, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1993, capítulo 1.

Possas (1995),¹⁵ por seu turno, busca identificar um espaço próprio para fundamentação teórica do conceito de competitividade, centrando atenção na empresa e na concorrência excluindo, portanto, as abordagens com base em países, pelo menos como ponto de partida. Este autor apoiado nas formulações de origem Schumpeteriana, argumenta também que as inovações *latu sensu*, necessárias à manutenção dos lucros, podem ser vistas como oportunidades de abertura de novos espaços econômicos passíveis de apropriação privada. O permanente esforço inovativo, mediado e estimulado pela concorrência, como processo básico de interação entre unidades econômicas, é, na verdade, a criação de vantagens competitivas. Assim, Possas (1995) localiza a competitividade como um atributo da concorrência, ou seja, uma avaliação do quanto as vantagens competitivas são geradas e mantidas. Isto pressupõe capacidade para inovar e inscreve o *ambiente econômico* em que a empresa situa-se como elemento decisivo para que as empresas desenvolvam seu potencial competitivo.

Esta última abordagem teórica não chega a formular proposta de política industrial, mas, aponta claramente, para a direção de que ela deve ser orientada para contribuir na conformação de um *ambiente econômico favorável* às empresas na busca de novas oportunidades de lucro, isto é, de criação de vantagens competitivas. Isto significa que a política industrial direciona-se para a construção de externalidades em sentido amplo - infra-estrutura, qualificação de recursos humanos, instituições de pesquisa e difusão de tecnologias, legislação adequada e etc. - e que favoreça a operação contínua das pressões exercidas pela concorrência sobre as empresas.

O ambiente econômico é caracterizado, nestas abordagens, pelos *fatores sistêmicos da competitividade*. Porter (1993:87) os classifica em quatro grandes grupos:

1. *Condições de fatores - A posição do país [ou região] nos fatores de produção, como trabalho especializado ou infra-estrutura necessários à competição em determinadas indústrias;*
2. *Condições de demanda - A natureza da demanda interna para os produtos ou serviços da indústria;*
3. *Indústrias correlatas e de apoio - A presença ou ausência, no país [ou região] de indústrias abastecedoras e indústrias correlatas que sejam internacionalmente competitivas;*
4. *Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas - As condições que no país governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, mais a natureza da rivalidade interna".*

Aos determinantes acima descritos o autor acrescenta dois condicionantes:

¹⁵ POSSAS, Mario, L.; *Competitividade: Fatores Sistêmicos Política Industrial - Implicações para o Brasil*, Mimeo; 1995.

1. O Acaso - Acontecimentos fortuitos que podem gerar conjunturas favoráveis ou desfavoráveis;
2. O Governo - Que por intermédio das regulamentações e políticas pode contribuir de forma negativa ou positiva no estímulo aos determinantes da vantagem competitiva;

Também é importante, para os propósitos deste trabalho, destacar que Porter (1993), com base na pesquisa empírica realizada em um grande número de indústrias e países, demonstra que, com pequeno número de exceções, as indústrias tendem a concentrarem-se em certos espaços onde o ambiente é mais propício àquela atividade específica, o que, por sua vez, tende a reforçar as condições determinantes da vantagem competitiva, especialmente para aquelas mesmas atividades. A segunda constatação, mais ou menos óbvia, porém, significativa para nossa argumentação é a de que nenhum país consegue ter vantagem competitiva simultaneamente em todos os produtos. Algumas implicações podem ser derivadas deste conjunto de constatações acima apresentadas e que são importantes para argumentação deste trabalho:

1. Na construção da vantagem competitiva há um papel claramente definido para a política industrial;
2. Existem regulamentações e políticas que são importantes na moldagem do ambiente econômico e que estão no âmbito das relações internacionais e, também, outras que estão no âmbito de um território nacional. Tais ações, conseqüentemente, só poderão ser negociadas e exercidas por governos nacionais;
3. As externalidades advindas da concentração industrial e de fatores amplamente condicionados no âmbito regional e/ou local postos como contribuintes da formação da vantagem competitiva colocam em evidência o ambiente de localização da empresa como objeto de estudo. Em tais casos e do ponto de vista da formulação/implementação de política industrial isto descarta, para um grande número de intervenções necessárias, a crença na possibilidade de sucesso de instituições de âmbito nacional, pela simples razão de que torna-se quase impossível dominar um conjunto amplo de informações detalhadas e especializadas e, além disso, reagir com eficácia às demandas de nível regional, ou, mesmo local, onde supostamente cada uma delas estará referida ao tipo de atividade econômica que caracteriza o espaço local;
4. Também decorre do anterior a valorização de instâncias de nível sub-nacional e local como formuladoras e executoras de políticas de promoção da produtividade. Nestas instâncias cabe estimular os determinantes da vantagem competitiva diretamente relacionados com as atividades que caracterizam os respectivos espaços jurisdicionais, portanto, uma intervenção especializada

tanto pelo grau de autonomia dos instrumentos a utilizar, quanto na promoção de determinados fatores sistêmicos. É esta oferta especializada de fatores sistêmicos que tornará o espaço em consideração atraente para novos investimentos na indústria, nas correlatas e de apoio. São os múltiplos ambientes locais especializados (competentes para gerar vantagem competitiva em determinados produtos) que caracterizam um país com vantagem competitiva em determinados conjuntos de produtos.

Para concluir este item é interessante registrar a observação de que nesta linha de abordagem há, atualmente, uma maior aproximação (ao que tudo indica e pelo menos em termos de desenvolvimento teórico) entre os autores de diferentes escolas de pensamento e os autores da tradição do equilíbrio geral. Entre estes últimos não causa mais espanto o relaxamento de algumas hipóteses condicionantes (rendimentos constantes, homogeneidade p.ex.) da função de produção tradicionalmente característica destas formulações, composta por apenas dois fatores, trabalho e capital, às vezes três, com a inclusão de recursos naturais. Acompanhando este movimento alguns autores já desenvolvem modelos de crescimento onde outros fatores, antes admitidos como exógenos, passaram a ser incorporados na função de produção, como, por exemplo, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento, progresso técnico e capital humano. Para Amaral Filho (1995:595), *A tese consensual decorrente é que um país, região ou local melhores munidos desses fatores podem aumentar, com maior facilidade, a produtividade do sistema produtivo, acelerar o crescimento, aumentar o produto e possibilitar uma melhor distribuição de renda*¹⁶. Se aceita esta conclusão, também será forçoso aceitar que há larga margem de concordância, quanto as implicações para política industrial que podem ser derivadas da microeconomia convencional e não convencional. Deste ângulo, grau de consenso, a pesquisa em microeconomia oferece uma base de justificação da política industrial mais promissora do que os demais estudos.

1.2 - ENFOQUES ANALÍTICOS PARTICULARES: AMBIENTES, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS LOCAIS

O propósito deste item é o de concentrar-se nas questões referentes as visões de outros programas de pesquisa quanto as possibilidades de governos sub-nacionais implementarem instrumentos de promoção do desenvolvimento. Nesta linha, apresentam-se, a

¹⁶ AMARAL FILHO, Jair do, "Desenvolvimento Regional Endógeno: (re)Construção de um Conceito, Reformulação de estratégias Alternativas (à guerra fiscal); Anais do Congresso da ANPEC, Salvador, 1995:590-609.

seguir, os enfoques analíticos dos estudos e pesquisas (retomando a questão levantada na introdução) nos quais tem emergido, durante os anos mais recentes, uma preocupação com o potencial das ações implementadas localmente com vistas ao crescimento de economias regionais. A pretensão é a de evidenciar algumas conclusões recentes de autores cujos trabalhos estão dedicados à: 1) análise e formulação de modelos de políticas de desenvolvimento regional; 2) análise e formulação de políticas para o segmento de pequenas e médias empresas; 3) análise e formulação de estímulos ao processo de inovação tecnológica;

1.2.1 - Autores que tratam da questão regional

A principal indagação da maioria dos estudos e pesquisas que tratam da questão regional e dos modelos de desenvolvimento local diz respeito aos fatores determinantes da distribuição geográfica das atividades produtivas em economias capitalistas nacionais. Nestes estudos as variáveis chave, pelo menos até os anos setenta, são as economias (deseconomias) externas proporcionadas pela aglomeração da atividade industrial em determinado espaço regional. O padrão prevalente de tecnologias e de organização da produção privilegiava a busca de economias de escala. Assim, o desenvolvimento era perseguido pela contínua expansão da grande indústria, que tendia a localizar-se próximos aos grandes centros urbanos.

Nestas circunstâncias, as propostas de políticas de desenvolvimento regional estavam fundamentadas na perspectiva de implantação de grandes negócios nas áreas atrasadas. Incentivos de diversas natureza oferecidos pelo setor público deveriam compensar, nos espaços regionais periféricos, as economias externas que poderiam atrair a localização para o espaço territorial onde já se encontrava concentrada a produção. A implantação de um ou alguns grandes projetos, com seus efeitos para trás e para frente, em regiões periféricas que apresentassem algumas condições favoráveis poderia constituir pólos de desenvolvimento, ou novas áreas de geração de economias de aglomeração, capazes de influir na redistribuição geográfica da atividade econômica. No essencial, isto define o paradigma de políticas regionais denominado "de cima para baixo" que caracterizou a maior parte das intervenções governamentais com o objetivo de difundir o desenvolvimento, tanto no Brasil quanto nos países centrais e em outros países em desenvolvimento.

No plano teórico diversas críticas surgem a este modelo de desenvolvimento encaminhando para a conclusão de que as políticas de desenvolvimento derivadas desta proposição tendem a atender interesses de grupos empresariais das áreas já industrializadas do país ou do exterior com conseqüências verificadas em maior ou menor intensidade de

conformidade com as características específicas de cada região. As conseqüências referem-se à priorização dos gastos públicos para a realização da infra-estrutura exigida para a promoção do grande investimento em detrimento dos serviços de natureza social para o conjunto da população regional; tal viés das políticas acaba por permitir a desorganização e desestruturação das atividades tradicionais; o resultado final destes efeitos é o agravamento da natureza dualística das economias regionais periféricas, seja no aumento dos diferenciais de produtividade e renda entre áreas urbanas e rurais, seja no aumento das desigualdades sociais e, ainda, no uso predatório dos recursos naturais.¹⁷

"Na verdade, os grandes projetos de investimentos ou os pólos de desenvolvimento são questionados por causa de seus impactos regionais negativos, conforme mencionado anteriormente nas duras críticas que se fazem às experiências de desenvolvimento regional a partir do paradigma "de cima para baixo". No caso específico dos grandes projetos de investimento implantados no Brasil durante as três últimas décadas, algumas das principais críticas são as seguintes (cf. Vainer, 1990):¹⁸ ...a ausência de impulsos dinamizadores na região de implantação; as extraordinárias modificações nas estruturas e dinâmicas sócioprodutivas e demográficas no processo de inserção regional; a extraterritorialidade dos processos de acumulação e de decisão de que são parte; a deflagração de cadeias de eventos capazes de gerar gravíssimos desequilíbrios ecológicos; o emprego gerado durante a fase de implantação dos projetos se reduz de forma significativa durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego ou desemprego grandes setores de migrantes não capacitados." (Haddad, 1994: 16).

O paradigma de desenvolvimento regional - "de baixo para cima" - que se coloca como alternativa ao anterior, enfatiza a mobilização dos recursos disponíveis regionalmente e o esforço endógeno das comunidades locais para a promoção do seu desenvolvimento.

Por outro lado, os estudos empíricos sobre as trajetórias territoriais da atividade produtiva vinham demonstrando as insuficiências das explicações existentes. Se circunstâncias históricas contribuíram para que uma dada região se apresentasse como núcleo dinâmico inicial de um processo de industrialização e, a partir daí, as economias externas proporcionadas pela aglomeração se colocassem como o principal fator explicativo da

¹⁷ Para uma leitura completa destas críticas ver: HADDAD, Paulo R., "Os Ncvos Polos de Regionais de Desenvolvimento", Instituto Nacional de Altos Estudos, VI Fórum Nacional, abril de 1994, Rio de Janeiro.

¹⁸ O autor refere-se a: Vainer, C.B., "Grandes Projetos e Organização Territorial: Os Avatares do Planejamento Regional", in Margulis, S., Meio Ambiente: Aspectos Técnicos e Econômicos; IPEA, Rio de Janeiro, (1990).

concentração do desenvolvimento nesta região, os movimentos verificados de difusão das atividades industriais (e das atividades produtivas, em geral) para outras regiões não podiam ser completamente explicados apenas pela constatação de que o alcance de certo grau de concentração na primeira passava a gerar deseconomias externas provocadas pela aglomeração. Estas podem contribuir para a explicação da queda de expansão de certas atividades industriais no núcleo concentrado, mas, restaria explicar os fatores que determinaram a expansão destas atividades em outros locais. Além disso, as transformações econômicas observadas nos países centrais com a introdução de novas tecnologias e formas de organização da produção, bem como, o surgimento de padrões autônomos de desenvolvimento em regiões relativamente periféricas, implicavam a crescente incapacidade do modelo prevalentemente explicar a mais complexa ainda redistribuição espacial das atividades econômicas. Neste contexto, as múltiplas características locais expressas, por alguns autores, nas categorias *ambiente e território* estão crescentemente constituindo-se em objetos de investigação na área de desenvolvimento regional.

A experiência brasileira foi estudada por diversos autores, entre os quais Diniz (1990), Diniz (1991) e Pacheco (1994) - já citados -. Tais autores estão de acordo quanto ao fato de que desde os anos sessenta, embora com menor intensidade nos anos oitenta, observou-se um movimento de desconcentração das atividades produtivas da região metropolitana de São Paulo para várias outras áreas. A partir daí, os autores passam a buscar as características territoriais das regiões que absorveram tal movimento de desconcentração ou da expansão setorial que possam definir novos elementos explicativos da reconfiguração espacial das atividades no Brasil e de suas tendências. Também Cano em um artigo de 1985¹⁹, embora preocupado com a questão urbana no Estado de São Paulo, apresenta críticas interessantes sobre as políticas de interiorização do desenvolvimento lá implantadas, acentuando que a interiorização do desenvolvimento deve ser estudada como um processo pelo qual passa a economia capitalista e, como tal, envolve múltiplas questões. Ao chamar atenção para necessidade de reformular os diagnósticos existentes sobre a questão analisada, propõe, entre outras, a incorporação de avaliações quanto a dinâmica dos diversos espaços e de seus impactos sobre os demais.

Estas observações sobre o caso brasileiro apontam na mesma direção de outras considerações de ordem mais geral quanto ao surgimento de um novo paradigma para a

¹⁹ CANO, Wilson, " Dinâmica da Economia Urbana de São Paulo: Uma Proposta de Investigação, Revista de Administração de Empresa, Janeiro/Março de 1985, FGV, Rio de Janeiro.

pesquisa do desenvolvimento. Para Garofoli (1993)²⁰ o novo paradigma está essencialmente baseado na análise do *território*, enquanto sedimentação de conhecimentos e culturas específicas (além das demais características de oferta de recursos naturais e infra-estrutura) e formas de regulação social administradas localmente. No plano empírico, este autor, no mesmo artigo, observa que:

"parece particularmente importante, nas transformações econômicas das duas últimas décadas, a aparição progressiva em todas as escalas observáveis - de níveis local à nacional e internacional - de novos modelos de desenvolvimento, de reversão das trajetórias territoriais,.... Com os novos modelos de desenvolvimento estão surgindo novos atores (instituições locais, atores/grupos locais de interesse...) que são capazes de influenciar o processo de transformações econômicas e sociais". (GAROFOLI, 1993:22; tradução nossa)

Em seguida retoma o plano teórico para apresentar sua conceituação de território como categoria analítica relevante para o estudo desta questão e conclui este tópico com a seguinte conclusão:

"Especificidades locais estão, essencialmente baseadas em redes localizadas entre empresas e também nas relações específicas entre estrutura econômica e o meio, e o ambiente local. Isto tudo nos leva aos pontos abaixo:

- a existência de diferentes padrões de desenvolvimento;

- o papel crucial das políticas locais para o desenvolvimento (conforme, especificamente, solidariedades locais e as formas de organização social introduzidas a nível local). ("GAROFOLI, 1993: 25; tradução nossa)

Para finalizar este tópico cabe chamar atenção para duas conclusões sugeridas por este último enfoque proposto para análise do desenvolvimento regional. A primeira diz respeito a importância dada ao ambiente local como fator explicativo da concentração das atividades produtivas em determinado espaço territorial. Neste ponto, há uma aproximação com os programas de estudo relacionados com a competitividade das empresas apresentados no item 1.1.2, em ambos, reforçando as condições locais externas as empresas como elemento explicativo da localização de unidades produtivas. A segunda e neste mesmo contexto, a referência direta ao significado das políticas locais e, conseqüentemente, das instituições locais para o desenvolvimento regional.

1.2.2 - Autores que estudam o segmento de Pequenas e Médias Empresas

O tema da PME é recorrente entre os economistas, compreendendo grande número de trabalhos e discussões de propostas de medidas públicas de apoio, onde os políticos

²⁰ GAROFOLI, Giocchio, "Economic Development, Organization of Production and Territory", *Revue D'Economie Industrielle* no. 64, segundo trimestre de 1993, Université de Pavie.

também se incluem. Em geral, no debate público, as PME's são vistas como importantes absorvedoras de mão-de-obra e por isso atribuem-lhes uma espécie de missão social que as credenciam como alvo de políticas públicas de incentivos e tratamento legal privilegiado.

No debate acadêmico a preocupação mais comum entre os pesquisadores está referida ao espaço pertinente a tal segmento em uma estrutura produtiva capitalista. Não sendo o interesse aqui recuperar este debate, considerou-se suficiente mencionar a constatação de que historicamente este segmento sempre teve participação significativa na produção de bens e serviços das diversas economias capitalistas. O alto grau de mortalidade de unidades individuais, fato também amplamente aceito, tem sido ultrapassado pela alta taxa de natalidade de empresas dentro deste segmento. Reconhecido, portanto, a existência deste espaço por força das evidências, a questão passa ser a pesquisa quanto aos limites e características deste espaço. No presente, o debate sobre as múltiplas transformações econômicas e tecnológicas observadas a nível mundial tem sido acompanhado por uma revitalização, também, do debate sobre as PME's. Tal crescimento de trabalhos sobre o tema, deve-se, além do anterior, conforme apontado por vários autores, a um aumento de importância deste segmento, dado ao surgimento de novas oportunidades para a inserção da PME, seja diretamente por conta das novas tecnologias, seja por conta da reestruturação dos processos de produção da grande empresa.²¹

As questões acima sinalizadas, referidas ao debate recente sobre as PME's e de interesse para o presente trabalho, estão adequadamente desenvolvidas em Souza (1993). Considerou-se, entretanto, útil resumir aqui as trajetórias possíveis de inserção desse segmento de empresas conforme elaborado pelo referido autor, onde cada uma delas representa distintos espaços e papéis das pequenas empresas na hierarquia econômica e um tipo particular de organização social.

1. PME's em mercados competitivos

Refere-se ao subconjunto de PME's nas quais flexibilidade e estratégia competitiva associam-se a menores custos de mão-de-obra (salários e benefícios sociais). Visto, em determinadas circunstâncias, como tendo um papel importante para evitar que um grande contingente de trabalhadores chegue ao desemprego. Assim, admitidas como um mal necessário

²¹ Ver especialmente: 1) SCHMITZ & MUSYCK (1993); 2) GAROFOLI (1993) - Este autor chega a referir-se ao surgimento de um novo padrão (local) de desenvolvimento devido à forte presença de PME em certas áreas que destacaram-se pelo dinamismo de crescimento; 3) SOUZA, Maria Carolina de Azevedo, Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia /UNICAMP, Campinas, 1993.

ou como um grande potencial em termos de emprego, merecendo apoio e subsídios para que possa sobreviver. Todavia, adverte o autor que apesar da suposta funcionalidade desse tipo de empresa, não existem garantias quanto aos resultados de medidas de apoio de ordem geral e indiscriminadas a este grupo. De fato, tais medidas podem levar a um estado de acomodação de seus proprietários quanto a busca de inovações, implicando, em última análise, em que a redução de custos pode levar a menor produtividade e maiores custos sociais. Além disso, estes diferenciais de custos podem encorajar as grandes empresas a usar as pequenas empresas em seus ajustamentos conjunturais, via subcontratação, de sorte que o aumento de emprego nas PME's é feito às expensas do menor emprego nas grandes empresas. Há ainda dúvidas quanto aos apropriadores finais destes benefícios, se seriam os consumidores, os clientes de maior poder de barganha ou os pequenos proprietários;

2. PME's independentes em estruturas industriais dinâmicas

Incluem-se neste subconjunto aquelas empresas cujo surgimento, continuidade e desempenho estão bastante associados às características de seus empresários que conseguem "perceber" e reunir os elementos necessários para explorar "novos nichos" de mercado que recorrentemente se formam ao longo do percurso de um paradigma tecnológico. As perspectivas nestas trajetórias estão relacionadas à capacidade desses empresários tomarem as respectivas empresas capazes de continuarem inovando de forma a manterem ou encontrarem novos "nichos de mercado". Aqui, embora não sendo o elemento estratégico, a atuação das instituições públicas com medidas de proteção e apoio pode representar a diferença entre a permanência ou não dessas empresas no mercado;

3. Modelo de Coordenação

Aqui estão relacionadas todas PME's que em maior ou menor grau estão vinculadas às grandes empresas (fornecedores, prestadores de serviços, revendedoras, licenciadas e etc.), interagindo com elas e fazendo parte de suas estratégias. A principal característica desta trajetória é a existência de uma "empresa-mãe" que exerce o papel de coordenar eficientemente certo número de pequenas empresas no alcance de metas de produção (de um produto ou vários) e de competitividade. A sobrevivência da pequena firma aqui, depende de várias circunstâncias, relacionadas com a estratégia da "empresa-mãe", da capacidade de adaptação, independência ou ainda de domínio da tecnologia do componente fornecido de cada pequena empresa coordenada.

4. Modelo Comunitário

Nesta trajetória estão incluídas as PME's que localizadas em áreas próximas adquiriram ao longo do tempo formas particulares de cooperação e articulação em torno da produção de uma linha especializada de produtos. O ponto fundamental é que as ações conjuntas e coordenadas permitem obter ganhos e vantagens que, de outra forma, seriam inacessíveis a uma pequena unidade individual.

"Na trajetória fundada em coletividade de PME's, dado o tipo de vantagens que as PME's conseguem alcançar - enquanto grupo que associa cooperação e concorrência, flexibilidade e eficiência -, as perspectivas são mais favoráveis. Se, por exemplo, o distrito for de fabricação de componentes para outras indústrias, as PME's podem aliar, às vantagens construídas a partir da eficiência coletiva, aquelas derivadas da situação de fornecedor altamente especializado e adaptado às características e exigências de seus clientes. Se, por outro lado, for o caso de um distrito não vinculado diretamente a GEs (a relação com as GEs é, muitas vezes, de concorrência com produtos próximos), as economias coletivas podem permitir vantagens competitivas (tecnologia mais mão-de-obra polivalente mais flexibilidade) para atuar inclusive no mercado internacional." (SOUZA, 1993: 35).

Cabe esclarecer o propósito destas referências às pequenas e médias empresas em relação ao interesse do presente estudo. Em primeiro lugar cabe lembrar o escopo limitado de instrumentos que podem ser operados por instituições de nível sub-nacional. Também são limitado os recursos financeiros que podem ser mobilizados em programas de desenvolvimento. Assim, os limites de tais instituições são, em geral, mais estreitos do que os daquelas de nível nacional, embora, como no caso brasileiro, haja enorme diferença entre a capacidade de cada unidade da federação, não cabe postular que, ambos, instrumentos e recursos mobilizáveis nos níveis sub-nacionais, sejam adequados para influenciar as estratégias das grandes empresas. Assim, o espaço privilegiado de atuação das políticas locais voltadas para a busca do crescimento das respectivas regiões é o das pequenas e médias empresas.

Em segundo lugar, como observa Souza (1993):

"apesar da diversidade de opiniões sobre as vantagens de ações do governo voltadas para o apoio às PME's, um ponto é indiscutível: financiamento e isenção de impostos e de obrigações sociais por si só não garantem ganhos em termos do resultado econômico e da competitividade dessas empresas. A assistência financeira indiscriminada pode contribuir para o aumento da rotatividade de PME's, agravando, conseqüentemente, a instabilidade no emprego. A isenção de obrigações trabalhistas e o constante recurso a mão-de-obra de baixo custo podem reduzir custos e ampliar um certo tipo (pouco honroso) de flexibilidade das PME's no curto prazo. Contudo certamente produzirão, como efeito colateral, menor padrão de desempenho, menor produtividade e até mesmo maiores custos, ao contrário do efeito esperado inicialmente". (SOUZA, 1993: 30)

Admitida esta conclusão, a dedução que ocorre de imediato é que o apoio às PME's está longe de ser uma questão que possa ter tratamento geral, e como tal adequada para ser implantada a partir dos instrumentos e dos formuladores da política econômica nacional. Ao contrário, a heterogeneidade das PME's implica, para os formuladores de medidas de apoio, na necessidade de prever e prover uma gama variada de fragilidades que apresentam. Além disso há que ser considerada a especificidade de cada região quanto aos ramos e mercados em que concentram-se as PME's que serão objeto das medidas de apoio, bem como, fragilidades que apresentam e deficiências do ambiente. Desta forma, parece intuitivo postular que em menor espaço territorial, também é menor a diversidade de obstáculos ao desenvolvimento deste segmento, passíveis de serem solucionados por intervenções externas. Isto sugere que instituições locais são mais adequadas para apreenderem os problemas e implementarem (excluindo leis ou regulamentos de ordem geral) medidas de apoio às PME's.

Em terceiro lugar, o último modelo apresentado por Souza (1993), o modelo comunitário (Distrito Industrial, ou "Cluster" de PME's conforme outros autores) tem atraído a atenção de um grande número de pesquisadores com distintos interesses e enfoques analíticos, principalmente, porque áreas consideradas atrasadas (particularmente na Europa), onde estavam presentes concentrações de PME's dedicadas à produção de produtos tradicionais (roupa, calçados, mobiliário e etc.) exibiram, nas últimas décadas, considerável dinamismo de crescimento e, às vezes, de competitividade no mercado internacional. Além das características relacionadas ao sistema produtivo dentro destas áreas, Schmitz & Musyck (1993) destacam a presença nelas de instituições públicas (de governos locais), privadas (consórcios em marketing e vendas, cooperativas de crédito ou garantia e etc.) ou mistas (centros de treinamento, de informação e assistência tecnológica e etc.) que têm considerável importância no desempenho destes sistemas produtivos. A pergunta que surge, de imediato, é quanto a possibilidade de tal sistema produtivo ser implantado a partir de ações planejadas de instituições voltadas para promover o desenvolvimento regional.

Dado o caráter ainda exploratório dos trabalhos que analisam estas configurações produtivas, não é possível dizer que haja consenso sobre esta questão de particular relevância para os países em desenvolvimento. Contudo, estes sistemas produtivos estão, em grande medida, apoiados em concentrações geográficas de PME's dedicadas a uma produção especializada (um ou poucos produtos relacionados) e, principalmente, por formas cooperativas de trabalho que surgiram espontaneamente. Assim, mesmo observando os cuidados necessários à transferência de experiências de outras regiões, não parece provável que tais

configurações possam ter início a partir de uma ação planejada de política de desenvolvimento. A posição de Schmitz (1992: 68)²² sobre este ponto é bastante clara: "*Governos ou Instituições por ele promovidas não podem criar uma organização industrial que compete na base da eficiência coletiva. Contudo, uma vez que a iniciativa privada levou a uma concentração mínima da atividade industrial e "know how", elas podem desempenhar importante papel em auxiliar a indústria local a inovar e expandir.*" (tradução nossa). Garofoli (1993), por sua vez, ao descrever as variáveis explicativas do fortalecimento destes sistemas produtivos, classificando-as em endógenas e exógenas, inclui entre as primeiras:

"d) as formas de regulação social, que operam fora do mercado e dependem de uma adequada integração entre instituições e a economia local ... - Basta pensar no papel crucial desempenhado, para o desenvolvimento das firmas e sistemas locais, pelos organismos de controle de qualidade, centros tecnológicos, centros de serviços empresariais estabelecidos na base de acordos entre órgãos públicos, instituições locais e consórcios de firmas; centros de treinamento de pessoal e instituições que regula a concorrência entre empresas, favorecendo a competição em novos produtos e processos mais que em cortes de custos e, indiretamente, corte nos custos da mão-de-obra..." (GAROFOLI, 1993: 32; tradução nossa)

Se não são conhecidas experiências de sucesso quanto a capacidade de políticas de desenvolvimento promoverem as formas de cooperação e articulação entre PME's encontradas nestes sistemas locais de produção, pelo menos é possível postular que instituições de âmbito regional pela proximidade e melhor conhecimento do respectivo espaço produtivo tenham mais oportunidade e possibilidade de identificar o surgimento de aglomerações de PME's passíveis de desenvolverem-se com base na busca da eficiência coletiva, conforme é caracterizado o modelo comunitário. Além, disso podem estimular o surgimento de aglomerações pela adoção de uma adequada política de zoneamento da produção a ser observada na localização ou distribuição dos diversos serviços ou medidas de apoio às PME's.

Em quarto lugar, cabe refletir sobre as orientações que podem ser derivadas das demais trajetórias de PME's antes descritas:

a) PME's em mercados competitivos - Em princípio não caberia considerar medidas de apoio a este subgrupo de PME's dado que, por suas características, há grande instabilidade no número e também rotatividade das firmas que o compõem. Além disso, em termos empíricos, não se apresenta como tarefa fácil a identificação à priori destas unidades, uma vez que é possível uma firma, que tenha iniciado suas atividades de maneira a defini-la como

²² SCHMITZ, H., "On the Clustering of Small Firms", IDS Bulletin, V. 23, no. 3

pertencente a este subgrupo, adquirir por iniciativa própria ou por via de apoios externos (e nada garante ao contrário) as características dos demais modelos. Apenas o constante acompanhamento e profundo conhecimento do espaço produtivo e capacidades empresariais locais podem ajudar na solução deste dilema para a formulação de políticas. Isto, sem dúvida, é uma tarefa que dificilmente pode ser desempenhada por instituições de nível nacional;

b) PME's independentes - O elemento caracterizador aqui é o domínio de uma capacidade produtiva e tecnológica próprias o que reduz as dificuldades de identificação. Porém, a diversidade de ramos nos quais tais empresas podem surgir, ou estarem distribuídas ao longo de um território nacional, é um complicador para instituições de apoio de nível nacional. A nível local, especializações estão mais definidas, ou podem ser definidas na abrangência das medidas a serem implementadas;

c) Modelo de Coordenação - A possibilidade de presença deste subgrupo depende da existência no espaço considerado de uma grande empresa que contempla em suas estratégias esta forma de organizar sua produção. Neste caso, a "empresa-mãe" exerce o papel de coordenação, e em diferentes graus, a orientação tecnológica, o treinamento de pessoal, o controle de qualidade e etc. As medidas de apoio externo necessárias podem ser bastante limitadas, mais de caráter complementar e, principalmente, no que diz respeito ao financiamento. Em princípio não há indicações claras, aqui, de que instituições de nível local constituam-se em fóruns privilegiados para implementar medidas de apoio ao surgimento ou expansão destas PME's.

1.2.3 - Autores que tratam de estímulos ao processo de inovação²³

A proposição mais geral dos autores dedicados ao tema é a de que a inovação é um processo social. Neste sentido depende do ambiente específico de determinada sociedade: fatores culturais, sociais e econômicos (estrutura de mercados, ritmo dos investimentos físicos e

²³ Recorreu-se, para a redação deste item, à sistematização apresentada em PEREIRA, Guilherme Henrique, "Política Industrial: Uma Tentativa de Resgatar Fundamentos e Trajetórias do Debate, in Ensaio FEE, Porto Alegre, V. 15 no.2, 1994. A parte a ser utilizada foi elaborada com base no seguinte documento: OECD, Technology and the Economy Programme -The Key Relationships, Paris, Abril de 1992. Dado o objetivo presente, os comentários que seguem, embora contenham um esboço do conceito de processo de inovação, não pretendem ser nem rigorosos nem abrangentes sobre esta questão. Antes disso, a pretensão principal é apenas de mapear os principais elementos para a discussão de formulação de políticas relacionadas ao tema em foco.

em P&D e etc.); suas instituições públicas, empresas e outras organizações que conformam o contexto produtivo e suas ligações com o cenário internacional.

Outro aspecto que interessa destacar aqui é a conceituação do processo de inovação como cumulativo e interativo. Isto significa que depende da base de conhecimento acumulada tanto em relação ao estágio de desenvolvimento científico, quanto em relação a utilização, pelas empresas, das melhores tecnologias dele derivadas e, pelos consumidores, do uso dos novos produtos por elas gerados. Depende também da interação entre as diversas áreas das empresas, entre empresas, instituições públicas, universidades, centros de pesquisa e usuários dos produtos, dentro de um espaço nacional e deste com outras nações. Isto define o caráter não individual do processo de inovação, o que leva à necessidade de uma coordenação de múltiplas atividades e agentes, bem como de políticas específicas.

As políticas macro são importantes para conformar condições gerais favoráveis, mas não dispõem de instrumentos adequados para tratar as diversas questões setoriais e particulares. Nestes níveis a intervenção será implementada por políticas específicas que são necessárias, mas, insuficientes se as condições macroeconômicas forem desfavoráveis às metas que perseguem.

Para fins de propor as referidas políticas específicas, cabe analisar o processo de inovação em seus momentos de desenvolvimento e de difusão da ciência e da tecnologia. A difusão depende do ritmo de vazamento e propagação do conhecimento científico e tecnológico a partir de suas fontes de origem e da capacidade e velocidade de sua absorção pelas diversas outras instâncias. As características antes destacadas implicam considerar todas estas etapas não como fenômenos isolados, mas como faces de um mesmo processo que se estimulam mutuamente. Isto ao mesmo tempo que abre um leque de políticas específicas (Política científica e tecnológica, de recursos humanos - educação formal e treinamento -, de competição, de propriedade industrial, de investimento - físico e em P&D -, e etc.), ressalta a imposição de estabelecer uma visão de conjunto das várias políticas, para que seja possível o estabelecimento de mecanismos ativos de coordenação e interação, a nível nacional, regional e local, de várias instituições públicas e privadas e, destes níveis, com o internacional.

A Figura 1.1 busca resumir esta conceituação do processo de inovação. Em sua elaboração procurou-se evidenciar os principais elementos e suas interrelações. Adotou-se a suposição de que a linha central representa simbolicamente o processo de inovação e, a partir daí, foram dispostos em torno dela os diversos elementos que tem influência sobre o ritmo e desenvolvimento do processo de inovação. Em sua leitura é importante ter presente que a

interrelação entre os diversos elementos, bem como, o avanço deles de forma articulada têm particular relevância para o conteúdo e velocidade das inovações. A partir deste quadro destacam-se os seguintes conjuntos para fins de proposição de políticas:

1) **Base de Desenvolvimento Educacional e Científico** - Em princípio, a origem dos desenvolvimento da ciência básica e de recursos humanos qualificados tanto para as estruturas de Pesquisa e Desenvolvimento Industrial (P&D) quanto para as estruturas de treinamento, informação tecnológica (difusão) e para as unidades produtivas de uma maneira geral;

2) **Base de Pesquisa e Desenvolvimento Industrial** - Consideram-se os laboratórios e centros de pesquisa de empresas ou não, que a partir do conhecimento científico existente (interação com a anterior) e das oportunidades e exigências do mercado geram novos produtos, novas tecnologias de produção ou, ainda, novos processos de produção;

3) **Estrutura de Mercado** - Incluída aqui pelo duplo papel que desempenha na influência do processo de inovação: a) estruturas mais abertas, onde a concorrência é mais ativa, tendem a estimular o processo de inovação, já que este é um instrumento importante de concorrência; b) Dado o caráter interativo e cumulativo do processo de inovação é essencial que a inovação seja difundida para outras unidades (resguardado um limite temporal mínimo durante o qual o inovador possa auferir lucros adequados a manutenção do seu estímulo à inovação) onde sua adaptação seguida de mais ampla utilização gerará condições para novos desenvolvimento. Quanto a isto, estruturas de mercado mais fechadas acabam por restringir o vazamento de informações necessárias a viabilização da difusão;

4) **Estruturas de Difusão** - Inclui-se aqui as atividades de instituições voltadas para a divulgação de novas tecnologias, para o treinamento de pessoal, bem como normas e regulamentos que afinal estabelecem as condições adequadas para a difusão e desenvolvimento de capacidade de absorção pelas demais unidades. Em caso de novo produto, também é importante considerar a existência das condições de divulgação e de absorção por parte do público consumidor.

5) **Ambiente (macro) Adequado à Inovação** - Finalmente, dado a necessidade de interação e coordenação entre estas diversas estruturas, instituições e atividades que devem e podem ser apoiadas por ações de políticas, inclui-se este quinto conjunto. As políticas macro (monetária, fiscal e cambial) e de relações internacionais podem estar incluídas aqui.

Estabelecido este quadro de referência a primeira pergunta a ser formulada é se os governos e outras instituições de âmbito local podem produzir políticas de promoção relacionadas com o processo de inovação. Fixando-se no caso brasileiro e do ponto de vista dos

instrumentos legais e recursos financeiros à disposição dos estados no Brasil, uma primeira aproximação a esta resposta leva a exclusão apenas das ações de políticas relacionadas com a "estrutura de mercado" e com a conformação do "ambiente macro". Quanto aos recursos financeiros mobilizáveis pelos estados e municípios, estes poderão estabelecer, ou não, a imposição de definição de prioridades (ou escolha) das áreas de conhecimento e suas correspondentes (ou usuárias) do lado produtivo que contarão com o apoio público local.

A segunda pergunta é se os Estados e Municípios constituem-se em instâncias privilegiadas para implementação de políticas relacionadas com o processo de inovação. Sobre este ponto cabe ressaltar, antes de tudo a necessidade de políticas de âmbito nacional, já que há influência de muitas questões de ordem geral e de relações internacionais para as quais as instituições locais, conhecidamente aqui e em outros países, não dispõem de instrumentos e autonomia para intervir. Isto posto, ou seja, admitida a existência de instituições e políticas nacionais, pode-se postular com base nos argumentos seguintes que as instituições locais constituem-se em unidades complementares necessárias à política pública de estímulo ao processo de inovação.

O primeiro argumento pode ser fundamentado nas referências históricas às experiências de vários países, notadamente de países desenvolvidos, onde governos locais realizaram com sucesso diversas ações com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento e com atenção voltada, em especial, para o processo de inovação. Também, neste plano, cabe mencionar citações de diversos autores que consideram que os governos locais são particularmente eficientes (pelo conhecimento e proximidade dos agentes alvos da intervenção) e, por esta razão, deveriam ser, preferencialmente, os executores das políticas relacionados com a capacidade de absorção e difusão de tecnologias.

O segundo argumento está relacionado com os resultados dos autores que estudam a questão regional. Nestes trabalhos, as conclusões sobre os elementos que influenciam o movimento, ou, a distribuição da atividade econômica, está incorporada, quase por consenso, a importância da presença no espaço regional de instituições de treinamento, de difusão de tecnologia, de pesquisa, além de organização ou normas que estimulam a interação entre estas e as empresas, sobretudo as PME's. Aqui, é a facilidade e o menor custo de interação entre o pessoal técnico e da produção, bem como sua disponibilidade, vistos como atrativo locacional. Mas, isto tem uma outra face, ou seja, tal interação criará condições favoráveis para um ritmo mais acentuado de propagação e absorção de novas técnicas e/ou processos e, talvez, até mesmo

o de novas tecnologias e produtos. O resultado é uma contribuição para aumento da velocidade do processo de inovação em curso a nível nacional.

A natureza interativa e cumulativa que caracteriza o processo de inovação oferece o ponto de partida para o terceiro argumento. Isto coloca em evidência os aspectos relacionados com a propagação e absorção de novos conhecimentos que, a nível nacional, estão referidos principalmente às estruturas de mercado, à legislação de propriedade industrial, sistema educacional e de pesquisas. Contudo, no que se refere ao segmento de PME's, como já visto anteriormente, as instituições locais apresentam-se como executoras privilegiadas de ações nesta área, dado ao menor custo e facilidade de acesso para estas empresas. Neste caso, as instituições locais ao contribuírem para a construção de ambiente favorável para a expansão das PME's oferecendo assistência e informação tecnológica, intervêm também em aspectos fundamentais à velocidade do processo de inovação do espaço considerado.

A conclusão que pode ser esboçada a partir dos comentários acima é de que, dada a opção por (e uma política nacional de) estímulos ao processo de inovação, as instituições locais são adequadas e necessárias na identificação e implementação de medidas de promoção, sobretudo aquelas relacionadas com os aspectos difusão/absorção pelas PME's.

1.3 - POLÍTICA INDUSTRIAL E INSTITUIÇÕES LOCAIS

Tomando por base a argumentação precedente é possível afirmar que existem argumentos teóricos e ampla evidência de experiências históricas para justificação da política industrial como instrumento orientador das atividades dos agentes econômicos, face a insuficiência dos mecanismos de mercado. Também existem argumentos teóricos e ampla evidência de casos estudados para a justificação da política industrial a partir dos condicionantes da produtividade das empresas [nos termos de Porter (1993)]. Os modelos de política industrial que podem ser deduzidos de ambas formulações não serão significativamente distintos, desde que o objetivo geral de implementar a produtividade esteja presente em ambos.

Do ponto de vista do papel e da articulação das instituições públicas, ambas formulações admitem espaço para atuação de instituições de nível sub-nacional. Entretanto, no modelo de política industrial que pode ser derivado da linha de formulação que parte dos aspectos microeconômicos reserva uma função de maior relêvo para instituições locais na medida em que não estariam subordinadas aos objetivos definidos nacionalmente em termos de indústrias e especialidades prioritárias para o apoio das políticas. Na verdade a este nível de formulação e execução caberia a responsabilidade de escolher e dotar o respectivo espaço

geográfico dos fatores sistêmicos próprios diretamente relacionados com as atividades aí predominantes e/ou priorizadas.

Para países de pequena extensão territorial e atividades econômicas razoavelmente homogêneas a escolha entre um e outro modelo poderá ser apenas uma questão de preferência entre centralização e descentralização da formulação e implementação da política de crescimento econômico.

Por outro lado, nos casos de países com grandes heterogeneidades regionais, diversificadas atividades econômicas e significativa abertura para exterior, onde as questões de coordenação são de maior complexidade em termos de compatibilização de objetivos, conflitos de interesses regionais, condicionantes internos e externos, a escolha certamente não é tão simples e exigirá a consideração das características específicas da sociedade em estudo. Entretanto, algumas tendências manifestadas nos anos mais recentes, e de caráter universal, especialmente as relacionadas ao fenômeno da globalização econômica indicam que a descentralização da política de crescimento coloca-se como a alternativa recomendada.

Em primeiro lugar, a constatação de que nos anos mais recentes as finanças dos governos centrais mostram tendência de fragilização, o que reduz os graus de liberdade dos gastos e a disputa por recursos públicos empreendida pelos diversos grupos de interesse torna-se mais acirrada. Neste contexto, a capacidade de investimentos dos governos nacionais e de renúncia fiscal, instrumentos largamente utilizados, notadamente, nos países de desenvolvimento tardio, encontra-se comprometida.

Em segundo lugar, cabe citar que há um estreitamento do campo de ação das políticas nacionais como consequência do fenômeno da globalização econômica. Isto pode ser observado por distintos ângulos: 1) em relação às políticas salariais que perdem liberdade em razão da demanda por manutenção de uma relação câmbio salário mais favorável às exportações; 2) no plano dos fluxos financeiros, as rápidas e numerosas inovações do mercado financeiro criaram facilidades sem precedentes nas transferências entre países e moedas, permitindo aos agentes econômicos protegerem-se em relação às medidas de políticas percebidas como desfavoráveis, reduzindo a eficácia das políticas monetárias e gerando maiores limitações para a política cambial; 3) no plano dos fluxos internacionais de mercadorias, seu expressivo aumento, criou pressões para homogeneização de procedimentos da política comercial e outras normas pertinentes; 4) criou limitações para a política fiscal pelo aumento dos "vazamentos" (nos termos do modelo de multiplicador dos gastos públicos). Também, sua maior expressão como trocas intra-firmas cria dificuldades para a arrecadação de tributos em razão das muitas

práticas possíveis de minizar este custo quando opera-se no mercado global, além das questões novas relacionadas com os preços de transferência de difícil controle pelas autoridades tributárias.²⁴ Assim, as consequências mais evidentes e de carácter geral, dos atuais condicionantes externos dizem respeito à perda de liberdade dos governos nacionais para manejarem suas políticas macroeconômicas.

Pelo lado da empresa, a reestruturação em direção aos novos padrões gerenciais e tecnológicos, em um quadro onde as estratégias de concorrência e distribuição da produção é crescentemente definida em um mercado mundial, a busca pelos fatores sistêmicos da competitividade, empreendida pela empresa, impõe-se nas decisões de localização. Em outras palavras, os espaços locais mais ricos em determinados fatores colocam-se como localizações privilegiadas para a produção dos bens, ou partes, em que estes fatores têm importância crucial; e ainda, o estreitamento do campo de ação das políticas nacionais tende a tornar menores as diferenças entre os países, no que diz respeito aos respectivos ambientes institucionais. Tudo isto valoriza as condições locais, fatores restantes de diferenciação, na escolha do espaço micro de localização. Por esta via, também ganham relevância e justificativa teórica as ações das autoridades locais responsáveis pela oferta dos fatores sistêmicos de competitividade de natureza microlocacional.

Por último, cabe relembrar que os resultados mais recentes de distintos programas de pesquisas estão evidenciando o surgimento do *ambiente e novos atores locais* como objeto de estudo relevante para compreensão da localização de concentrações industriais (clusters) e, conseqüentemente, para melhor entendimento do fenômeno do desenvolvimento de regiões.

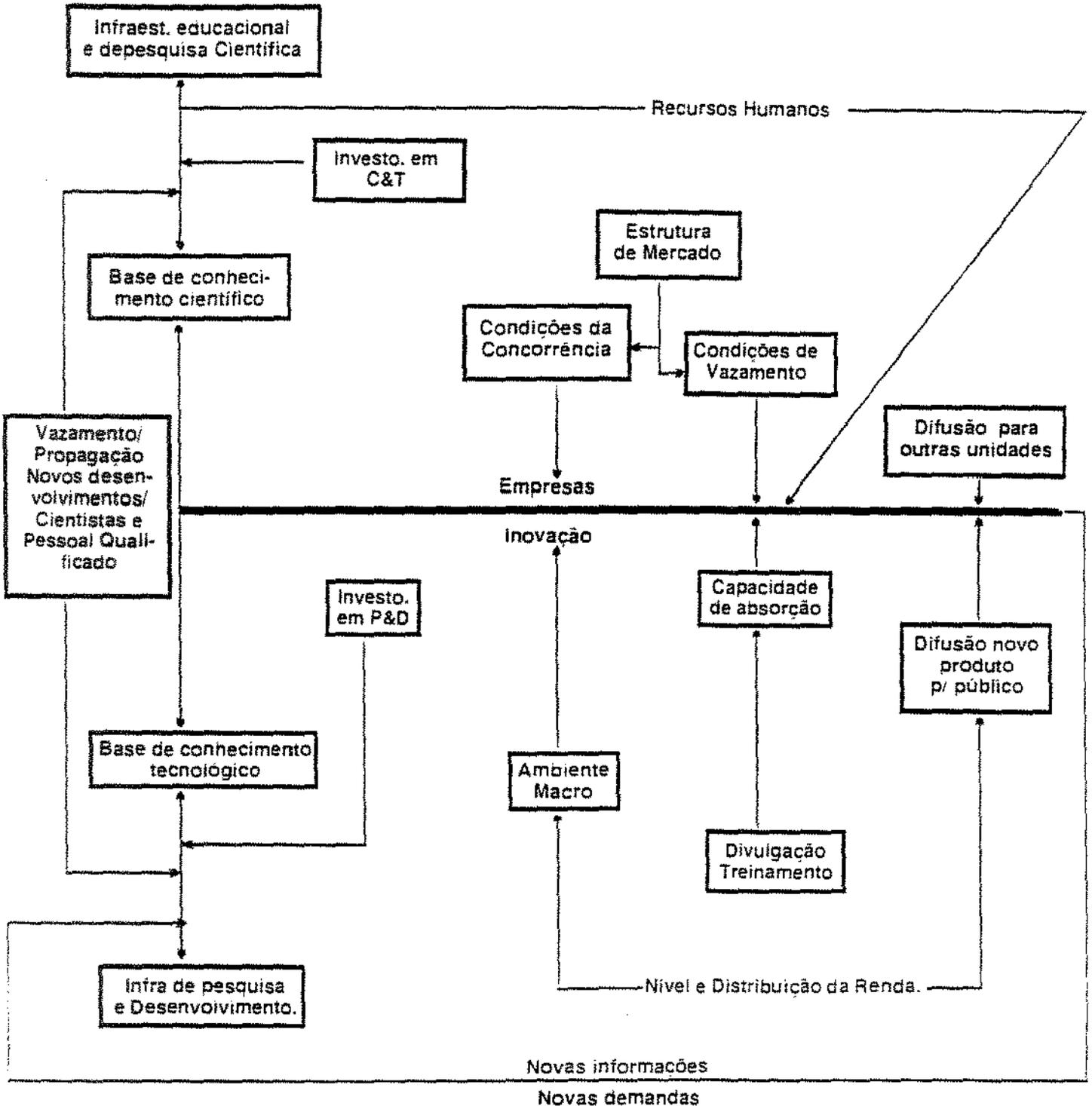
Enfim, os argumentos precedentes justificam adequadamente instâncias sub-nacionais (governos estaduais, municipais e outros) como participantes ativos de um modelo de política industrial que tenha como propósito o desenvolvimento fundamentado na construção de ambientes favoráveis à geração de vantagens competitivas.

O capítulo seguinte pretende examinar, embora de forma genérica, a experiência brasileira de intervenção pública com o objetivo declarado de desenvolvimento

²⁴ Foge ao propósito deste trabalho desenvolver estas questões. O tema tem recebido uma crescente atenção de um número expressivo de pesquisadores e, também por esta razão, não cabe a pretensão de ir aqui além destas observações. BAUMANN, Renato (org.), *O Brasil e a Economia Global*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1996, oferece abordagens interessantes sobre o tema, bem como, extensa bibliografia.

regional. Esta análise será aprofundada nos capítulos 3 e 4 para evidenciar a intervenção de âmbito estadual. Isto, tomando por base um estudo sobre o Estado do Espírito Santo.

FIGURA 1.1
PROCESSO DE INOVAÇÃO: PRINCIPAIS ELEMENTOS E SUAS
INTERRELAÇÕES



CAPÍTULO 2

POLÍTICA INDUSTRIAL DE NÍVEL SUB-NACIONAL: BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é resgatar as principais linhas de atuação das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento regional, concentrando atenção no período analisado nesta pesquisa, isto é, a partir dos anos setenta. Neste âmbito enquadram-se programas geridos pelo governo federal, quer por administração centralizada, quer por administração de instituições de caráter regional, organizadas com o fim específico de promover o desenvolvimento da região de abrangência. Também enquadram-se as ações dos governos estaduais e municipais com a mesma finalidade. Pelos objetivos do trabalho não foi realizada uma pesquisa detalhada sobre os programas desenvolvidos nestas esferas públicas. Considerou-se que a resenha de diversos trabalhos existentes atenderia adequadamente ao propósito de situar a experiência brasileira de atuação das instituições de nível intermediário, em paralelo às políticas federais de cunho regional e no contexto nacional de política industrial das duas últimas décadas.

Antes cabe lembrar que nossa história assenta-se, em grande parte, na heterogeneidade das diversas regiões, originária da forma em que se deu a ocupação econômica do território brasileiro. De comum entre as regiões havia apenas o fato de estarem voltadas para a produção de um ou alguns produtos específicos para exportação, conforme o interesse e a política de ocupação da metrópole. Daí núcleos econômicos praticamente autônomos em relação aos demais. Esta característica de economias regionais, com fraca ou nenhuma integração entre elas, tendo cada uma como fonte de dinamismo o mercado externo, prevaleceu da colonização até o início deste século. Tal formação do sistema econômico sempre refletiu nas crises políticas, impondo dificuldades na composição dos arranjos políticos-institucionais e, especialmente, na elaboração da política econômica. A manutenção da unidade territorial, sobretudo no passado, impunha o ônus de encaminhar o desenvolvimento buscando as linhas de menor resistência entre os conflitos interregionais e as contradições entre estes e os interesses mais definidos que procuravam ganhar generalização no país. Esta foi a origem e tem sido a marca da chamada questão regional até nossos dias. É neste contexto que surgem dois conjuntos distintos de ações públicas voltadas para a redução dos desníveis de desenvolvimento entre as regiões: 1) políticas

regionais do governo federal; 2) políticas implementadas pelos governos estaduais e municipais como reação à concentração industrial no sudeste.

2.1 - POLÍTICAS REGIONAIS - GOVERNO FEDERAL

É importante ter presente alguns pontos que marcaram os debates sobre as políticas de desenvolvimento regional (a partir dos anos cinquenta) e que serão úteis para o entendimento da descrição pretendida.

Em primeiro lugar o problema das secas no nordeste. Este estava presente e já merecia atenção do governo federal desde o final do século passado. Seu tratamento estava contido sob uma ótica assistencialista, por um lado, e na construção de açudes, por outro. Os fracos resultados obtidos por esta via, em termos de melhoria das condições de vida daquela população, acrescidos do agravamento das secas na década de cinquenta, conduziram para uma mudança do enfoque das propostas para a região. Era necessário buscar uma saída econômica para o autodesenvolvimento do Nordeste.¹

O segundo ponto refere-se à concentração de recursos financeiros na órbita federal, presente na constituição de 1946 e aprofundada na reforma tributária de 1966². Se, por um lado, o atendimento pelo governo central das demandas regionais exige concentração de recursos neste nível da administração, por outro, exacerba os requerimentos e reclamações, principalmente, das regiões consideradas mais pobres.

Em terceiro lugar, cabe destacar a necessidade de integração do mercado nacional posta pela industrialização do Estado de São Paulo. Circunstâncias históricas particulares e, em alguma medida, devido à base de recursos naturais favoráveis a uma maior produtividade da agricultura, tornaram possível neste estado um processo de industrialização mais integrado com a agricultura do café, então núcleo dinâmico desta economia regional. Tal organicidade particular acaba gerando as condições para o processo de industrialização no estado de São Paulo avançar mais que nos demais estados, ganhar movimento próprio e paulatinamente tornar-se dominante em relação ao processo de

¹ Ver GTDN, Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, in VERSIANI, Flávio & BARRROS, José, Roberto (org.), Formação Econômica do Brasil, Série ANPEC, São Paulo, Saraiva, 1977.

² Ver OLIVEIRA, Fabrício A., A Reforma Tributária de 1966, São Paulo, Brasil Debates, 1971.

acumulação capitalista. Nestes termos e por estas razões aponta-se a concentração do processo da industrialização brasileira no estado de São Paulo, especialmente na área de influência da capital.³ Integrar o mercado nacional coloca-se como exigência deste movimento industrial, na medida em que avançava para produtos de maior atualização tecnológica, como forma de viabilizar as maiores escalas de produção da nova base técnica. Isto é particularmente evidente a partir da década de cinquenta com a implantação da indústria de bens duráveis.

Abrir os mercados regionais para a indústria, crescentemente dominante no processo de acumulação capitalista e concentrada em São Paulo, por um lado; o acirramento das desigualdades regionais como resultado deste mesmo crescimento industrial, com suas conseqüências na amplificação dos reclamos regionais para o apoio às respectivas industrializações, por outro lado, constituem as linhas contraditórias entre as quais o governo federal deveria articular a distribuição dos seus recursos, a política industrial e os objetivos das políticas regionais de desenvolvimento.

O cenário acima esboçado deve ser completado resgatando os principais argumentos presentes nos apelos regionais por políticas promotoras da industrialização. Na década de cinquenta ganhava repercussão internacional os estudos com base no referencial centro-periferia que acabaram refletindo e sendo incorporado ao discurso político sobre a questão regional brasileira, bem como, às 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 primeira 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 importações". Esta indicação prevaleceu, pelo menos até a década de sessenta, para as políticas de nível nacional e, principalmente, para as políticas dos governos estaduais.⁴

³ Para melhor compreensão destas referências ver: CANO, Wilson, Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, HUCITEC, SP, (1990).

⁴ Ver CANO, Wilson, Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial -1930-1970, Editora UNICAMP, 1985, especialmente capítulo 1.

As políticas para região nordeste

A criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952, talvez seja a primeira manifestação de gestar uma institucionalidade própria para administrar programas de desenvolvimento regional. Como pano de fundo a mudança de enfoque para o problema do nordeste: construir uma alternativa econômica em contraposição às ações anteriores. Todavia, o marco mais definitivo foi a constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959 que propõe e, em seguida, é substituído pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

De forma coerente com os entendimentos da época o estudo do GTDN propôs 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 autonomia para o crescimento regional a partir da capacidade de autopropagação da indústria; reduzir o desemprego e o subemprego; e, finalmente, dinamizar a economia regional com vistas a reduzir o atraso em relação ao sudeste.

A SUDENE e o BNB foram responsabilizados para operacionalizar os instrumentos criados para execução dos objetivos apontados. Tais instrumentos foram definidos tomando por base a proposição de que para industrialização desta região o mais importante seria atuar sobre o aumento das poupanças disponíveis para investimentos e sobre a redução dos custos do capital financeiro, como forma de atrair investimentos para a área do programa. Desta forma, definiram-se, como principais, os seguintes instrumentos:

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

O I PD 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.

Como resultados desta política registram-se as seguintes informações:⁵

- 1) Durante o período 65/74, 69,6% (média) da Formação Bruta de Capital (FBC) das indústrias extrativas e transformação correspondia aos investimentos apoiados pelos mecanismos de incentivos; os recursos financeiros do mecanismo de incentivos (art.34/18) corresponderam a 34,4% da FBC dos mesmos setores e período. Apenas estas informações já demonstram a importância deste instrumento para a economia nordestina;
- 2) verifica-se um aumento do ritmo de expansão do setor industrial no período 65/77 quando comparado com os anos anteriores. A comparação entre o Nordeste e o Brasil, entretanto, mostra que o primeiro apenas acompanhou de perto a média nacional. Assim, no que diz respeito ao setor industrial esta política não foi além de contribuir para evitar que a diferença fosse ampliada;
- 3) As indústrias então consideradas dinâmicas continuaram expandindo em ritmo mais acentuado no sudeste; raros foram os casos de plantas atraídas para o nordeste;
- 4) Efeitos dinamizadores dos investimentos industriais sobre a economia do nordeste não foram significativos, dada a presença incipiente de produtores de bens de capital na região. Parte importante dos investimentos destinava-se à importação do sudeste ou exterior. Quanto aos insumos previstos nos projetos aprovados, apenas cerca de 10% eram da região. Nestas condições, começa mudar a expectativa quanto a capacidade da industrialização, ou deste tipo de industrialização, gerar um crescimento autônomo da região;
- 5) Também as expectativas quanto a redução do desemprego frustraram-se.

Enfim, a conclusão é de que a política de industrialização definida para o nordeste, até meados dos anos setenta, teve mais um papel compensatório pouco contribuindo para uma reversão importante das desigualdades. Cabe notar que houve redução dos recursos destinados ao nordeste, em razão de outros programas concorrentes que foram introduzidos a partir do final dos anos sessenta, fato às vezes, mencionado para explicar as limitações dos resultados alcançados.

Políticas de industrialização para o norte

Intervenções do governo federal na região Amazônica datam do início deste século com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das atividades de produção de borracha.

⁵ Conforme Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro - Volume 3, A Política de Desenvolvimento Regional (PIMES/SUDENE), 1984.

Estas primeiras ações não alcançaram o sucesso esperado em razão, principalmente, da indefinição de fonte de recursos. Novamente durante a II Guerra, tendo em vista as necessidades de borracha e acordos de fornecimento com os EUA, foram criados alguns serviços de apoio e o Banco de Crédito da Borracha. Os resultados foram modestos e após a guerra esta política acaba frustrando-se.

Esta experiência mostrou, entretanto, a necessidade de definir um programa mais amplo de apoio às atividades produtivas da região. Isto começa a tomar forma com a constituição de 1946 que reservou 3% da receita tributária federal, por 20 anos, para financiar um programa de desenvolvimento na região. A operacionalização vai ocorrer apenas a partir da lei 1806 de janeiro de 1953, que cria o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e, para administrá-lo, SPVEA, superintendência vinculada diretamente à presidência da república.

O Plano foi concebido como um *“sistema de serviços e obras públicas destinados a desenvolver a produção mineral e industrial e a elevar o bem estar social e econômico da produção da região”*⁶ (PIMES, 1984: 387).

Nesta mesma época também foi delimitada a “Amazônia Legal”. Em 1957 o Banco de Crédito da Borracha foi reestruturado, passando a denominar-se Banco de Crédito da Amazônia (BCA depois BASA), tomando como modelo operacional o Banco do Nordeste do Brasil S/A. Diversas razões são apontadas para os modestos resultados alcançados: o isolamento da região, a falta de recursos técnicos, de pessoal treinado para a concepção e gerenciamento de planos de desenvolvimento e, principalmente, a dificuldade de viabilizar recursos face a amplitude do plano e a concorrência de recursos com o lançamento, na mesma época, do Plano de Metas e de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Diante destes fatos, é realizada mais uma transformação institucional. A lei 5173 estrutura a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Legal (SUDAM), nos moldes da SUDENE e em substituição à SPVEA. Da mesma forma a lei 5174 de 27/10/68 regulamenta os incentivos fiscais para a região seguindo, também, o modelo definido para o nordeste.

Complementando esta institucionalidade e diferenciando do modelo utilizado no nordeste, em 1967 cria-se a Zona Franca de Manaus e a Superintendência da Zona

⁶ MAHAR, D., Desenvolvimento Econômico da Amazônia, pag. 15, citado no estudo do PIMES, op.cit.

Franca de Manaus -SUFRAMA- (conforme decreto 288 de fevereiro de 1967) para administrar a primeira. O objetivo era criar 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 pólo de desenvolvimento para a região. As empresas localizadas na ZFM receberiam isenção dos impostos referentes ao comércio externo e IPI, além dos benefícios concedidos a projetos aprovados pela SUDAM. Ao longo do período foram agregados outros dispositivos de nível estadual e municipal, relacionados com isenção de ICMS e ISS, devolução de créditos e etc.

A justificativa estava assentada na expectativa da concretização dos seguintes objetivos:

- *"Promover a implantação de novas indústrias que venham reduzir ou suprimir importações, à medida que as dimensões do mercado local ou de sua área de influência 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, à base de matérias-primas locais, dando preferência aquelas de alto coeficiente de insumos locais;*
- *Promover a modernização e expansão das indústrias de exportação para os mercados nacionais e internacionais, seja ampliando a penetração nesses mercados através da maior eficiência e custos mais baixos, seja submetendo os produtos primários a maior transformação local à fim de exportar produtos mais nobres;*
- *Promover a criação de complexos industriais, estruturados sobre indústrias básicas de alto poder germinativo que tenham possibilidades de penetrar, com preços competitivos, nos mercados correspondentes ao seu tamanho mínimo."*
(Citado em BATISTA, 1992: 7)

Deve-se colocar de imediato que, praticamente, nenhum dos objetivos acima foi alcançado após estes mais de 25 anos da implantação da ZFM. Houve concentração de população e atividades econômicas no município de Manaus - em 1970 representava 32,6% da população estadual passando para 44,3% já em 1980 -; as indústrias que se instalaram nesta Zona são basicamente montadoras de componentes importados, pouco insumidoras de produtos locais, com o que baixa capacidade germinativa de outras oportunidades de investimento; em 1982 99,5% das vendas do

BATISTA, Margarida A.C., "Zona Franca de Manaus: Análise de um Modelo Industrial", *Jornal Data News*, Ano X, nº 297, 19\11\85. Este artigo foi o principal apoio para as informações aqui utilizadas sobre a ZFM.

complexo eletrônico destinavam-se ao mercado interno e em 1980 apenas 4% das vendas de todas as indústrias lá instaladas destinavam-se a exportação.⁸

"Os itens ...acima caracterizam um modelo importador-exportador [para outras regiões], cuja expansão natural implicaria crescente agravamento do déficit em dólares e pressões sobre o mecanismo de contingenciamento e cotas sem necessariamente sustentar em bases permanentes o desenvolvimento da ZFM (grifos no original)"

*"Esta funciona como um centro de entrepostagem e distribuição de mercadorias. O aumento das importações e exportações tem sido muitas vezes maior que o aumento da renda regional..."*⁹ (PIMES, 1984: 312).

As informações acima já indicam o equívoco da Zona Franca de Manaus como política de desenvolvimento regional e, ainda pior, como será visto a seguir, lá concentraram-se as empresas estrangeiras, apenas montadoras, de importantes segmentos do complexo eletrônico, um dos setores dinâmicos do atual padrão tecnológico, com conseqüências limitadoras para o desenvolvimento de tecnologia e empresas nacionais pertencentes a este núcleo.

De fato o conjunto de benefícios fiscais concedidos para as empresas da ZFM representam uma considerável redução de custos, cerca de 30% conforme estudos para a eletrônica de consumo, e variando de acordo com o percentual de componentes importados da referida indústria. Tal redução permite à empresa insumidora de material importado e que lá se instale excepcional condição de competir no mercado interno, ao ponto de forçar, paulatinamente, a transferência das demais empresas da respectiva indústria para aquele distrito industrial.

O caso da eletrônica de consumo é ilustrativo dos efeitos dos grandes benefícios concedidos pela ZFM sobre as empresas localizadas no resto do país. Em 1972 definiu-se o padrão de transmissão a cores para televisão e houve autorização para instalação de empresas de capital estrangeiro na ZFM que poderiam importar kits completos de suas matrizes para montagem e internação no mercado nacional. À esta época existiam mais de 20 empresas produtoras de televisores no mercado nacional, muitas delas já em avançado estágio de desenvolvimento de projetos e com possibilidades

⁸ Conforme reportagem da Folha de São Paulo de 30/10/92 sob o título "Reforma Tributária", o volume de mão de obra ocupada em 1984 girava em torno de 45.000; os incentivos, só de origem federal correspondem a 1% do PIB, ou seja cerca de US\$ 4 bilhões, ou cerca de US\$ 88,000.00 por empregado.

⁹ SUFRAMA - Plano Diretor..., citado por PIMES, Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, Volume 3, Recife, 1984.

de gerar ou apropriar rapidamente a nova tecnologia. Na ausência de política industrial que protegesse a empresa nacional, restringindo a produção das montadoras da ZFM para exportação, o resultado foi o fechamento ou transferência para Manaus em projetos de joint-venture com empresas estrangeiras de todas as firmas que operavam sem os benefícios de incentivos fiscais.

A partir de 1975 em razão das dificuldades que o país começou a enfrentar em seu balanço de pagamentos e, também, das pressões dos fabricantes de componentes que perdiam mercado via importações da ZFM, iniciou-se uma tentativa de controle sobre as atividades das empresas instaladas em Manaus. Foram estabelecidas quotas de importação (1976) e um índice mínimo de nacionalização (1975). As quotas fixadas para as empresas da ZFM não impunham restrições, o que de certa forma constituiu-se em mais um elemento de atração de negócios para o município.

Entretanto, a fragilidade de instrumentos de controle, por um lado, e a restrição que importava aos interesses locais, por outro, torna a questão do índice de nacionalização particularmente complexa e de duvidosa eficácia.

O plano de ação da SUFRAMA para o período 79/85 articula-se em torno de duas prioridades: Estimulo à produção de bens intermediários destinados às empresas instaladas na ZFM e a autorização para a implantação de indústrias de bens eletrônicos destinados ao mercado de entretenimento. O programa de bens intermediários vinha apoiado por isenção de impostos na importação e na restituição de ICM. Isto levou as empresas, em sua maioria, a constituírem subsidiárias para o fornecimento de componentes. É interessante notar que, independente da origem de fabricação, o componente faturado por empresa instalada no território nacional está em condições de atender, pelos critérios adotados, as exigências de índice mínimo de nacionalização na produtora de bens finais. Ainda mais, sendo o fornecimento realizado por subsidiária, é possível a prática do superfaturamento tornando mais fácil para a montadora do produto final atingir o índice de nacionalização e ampliar as vantagens de restituição do ICM. Onde, quanto maior a dependência de importação, maiores as possibilidades de redução de custos e, em consequência, a inviabilidade de empresa concorrente fora da ZFM.

Outra questão, refere-se à abertura para a produção de bens eletrônicos para entretenimento. Dada a dificuldade de controle, ficou aberta a porta para o ingresso também no segmento profissional, o que de fato acabou acontecendo, sendo oficialmente legalizado a partir de 1985. Isto, combinado com as vantagens fiscais antes mencionadas,

inviabilizou a produção de componentes microeletrônicos e outros bens da informática fora da ZFM. Sem proteção para empresa nacional e como a empresa estrangeira que se instala em Manaus visa apenas o ingresso privilegiado no mercado nacional, uma vez que já dispõe de desenvolvimento de produto e tecnologia em sua matriz, fica problematizado o desenvolvimento ou nacionalização desta tecnologia.

As medidas de abertura comercial adotadas a partir de 1990 implicaram, para a produção da ZFM, perda de competitividade em relação aos importados ou redução do diferencial de custos para eventuais produtores fora da ZFM. Este fato, somado a queda de demanda de bens montados em Manaus provocada pela recessão, mobilizou os interesses instalados em Manaus na defesa de seus privilégios, levando o governo federal a instituir uma comissão interministerial com o objetivo de reavaliar a ZFM face a nova política comercial. A citação abaixo reflete bem o conteúdo do diagnóstico elaborado pela comissão:

"A concorrência com as importações lançou, quase instantaneamente, o Estado do Amazonas¹⁰ na mais profunda crise econômica de sua história, desde o "débacle" da borracha, no começo do século. E a tendência é de aprofundamento da crise, na medida em que, conforme também prevê a nova política, as tarifas aduaneiras serão reduzidas, gradualmente, até 1994, para um nível médio de 20%. [...] é absolutamente certa a rápida desmontagem do parque industrial instalado na ZFM, caso nada seja feito no sentido de geração de externalidades positivas - competitividade estrutural - e de capacitação tecnológica e gerencial das empresas."¹¹

Várias das sugestões da comissão foram incorporadas, de imediato, às medidas de política. A primeira delas aumentou a alíquota do IPI em 10% para os produtos concorrentes diretos da ZFM importados ou fabricados em outros locais. Várias outras relacionadas com redução de impostos tanto do estado e município quanto do governo federal também foram implementadas. Além disso, substituiu-se o critério de índice de nacionalização pelo conceito de Processo Produtivo Básico (PPB) e introduziram-se, complementarmente, algumas outras flexibilizações de menor alcance.

¹⁰ Provavelmente há aqui um exagero porque a ZFM é um enclave apenas no município de Manaus. Talvez esteja referindo-se à receita do governo estadual, mas, outras fontes de informação já registravam elevado débito do Estado para com as empresas por conta das devoluções de ICM. Portanto, a diminuição de produção que passava a ser observada, era em princípio favorável reduzindo o fluxo de devoluções.

¹¹ Relatório da Comissão Interministerial para Avaliar a ZFM Face à Nova FICE, 31/07/91. Citado em relatório de pesquisa de BATISTA, Margarida A.C., UNICAMP, 1992. (Mimeo)

O sentido geral das medidas acima é o de reduzir custos - via aumento de incentivo fiscal -, aumentar a proteção em relação ao resto do país e retirada de limitações na importação de componentes, partes e peças. Todas elas em sentido contrário ao discurso da comissão - "*competitividade estrutural*" - na medida em que aumentou a competitividade espúria, ou seja, neste caso, capacidade de concorrer via preço menor com base em renúncia fiscal do estado.

Mudanças de abordagem das políticas regionais (a partir dos anos setenta)

Além dos esquemas de incentivos para as regiões nordeste e norte houve uma proliferação de programas com abrangência setorial e também incentivados: pesca (SUDEPE), turismo (EMBRATUR), reflorestamento (IBDF), EMBRAER e etc., que concretamente reduziam as disponibilidades e demonstravam diminuição da importância dos programas regionais, pelo menos nos termos em que estavam sendo conduzidos. Também observou-se uma mudança na visão de como trabalhar a questão do desenvolvimento das regiões mais atrasadas que passou a estar informada pela preocupação com a integração nacional, - POLONORDESTE, o POLOAMAZÔNIA e o PIN/PROTERRA - e pela influência da abordagem "espacial". Em relação a esta última referência, pretende-se registrar a ênfase dada pelos planos do período na proposta de identificar os polos de crescimento da região e de cada um dos estados menos desenvolvidos, que passariam a ser considerados áreas prioritárias para alocação de recursos, aproveitando as vantagens locais apoiadas em recursos naturais, com vistas a implantação de grandes projetos com o que, acreditava-se, seriam criados pontos de dinamização da economia regional.

Além da extensão dos incentivos fiscais para os setores, também várias instituições estavam gerindo programas de desenvolvimento regional, ao ponto do Programa Estratégico de Desenvolvimento (68/70) manifestar esta preocupação e propor a criação do Ministério do Interior para "*possibilitar a ação orgânica do governo federal no tocante ao desenvolvimento regional...*", assumindo, para tanto, a coordenação das atividades dos seguintes órgãos: SUDENE, SUDAM, SUDESUL, SUDECO, DNOCS, SUVALE, BNB E BASA.

Todavia, seguindo a tendência anterior, outros programas foram criados: 1) FUNRES (1969) com base em incentivos fiscais, e com o objetivo específico de desenvolvimento do Espírito Santo. Tem pequena importância em termos de concorrência

com os demais por recursos financeiros, conforme será visto no capítulo seguinte; 2) PRODOESTE (novembro/71) cobrindo as áreas não incluídas na Amazônia legal, isto é, os então estados de Goiás, Mato Grosso (parte) e Distrito Federal. O objetivo declarado era o de estimular o crescimento com a implantação de infra-estrutura, serviços de armazenagem e indústria transformadora de produtos agropecuários. Os recursos seriam providos diretamente pelo orçamento federal; 3) PROVALE (julho/72) 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.

Estas mudanças ocorridas na forma de gestão da política de desenvolvimento foi caracterizada como "*setorialização executiva da política econômica regional*"¹². Como contrapartida,

"...observa-se o declínio político das agências regionais de caráter intersetorial, como a SUDENE, por exemplo." Atualmente, os próprios ministérios públicos estão envolvidos direta ou indiretamente (através de seus departamentos na execução de política regional relegando a um segundo plano as agências especificamente 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 et alli, 1974: 85, 86 e 208).

A adoção da perspectiva setorial tem justificativa, (entre outras, ver texto citado) na proposição de que os incentivos desta natureza são mais eficientes para economia nacional do que os de caráter regional. Por outro lado, conforme discutido no capítulo anterior, as condições locais (ofertas de externalidades positivas) representam fatores importantes da produtividade das empresas e, conseqüentemente, de orientação locacional, recomendando atenção para o aspecto espacial e para as instituições de planejamento e execução regional. Neste sentido, o planejamento e a concessão de incentivos em termos setoriais deve contemplar também a perspectiva regional. Contudo, a mudança observada iniciava um processo de centralização da PI e redução de importância dos organismos de

¹² Para melhor compreensão deste ponto ver SUZIGAN, Wilson et alli, Crescimento Industrial no Brasil - Incentivos e Desempenho Recente, IPEA/INPES, 1974 (particularmente capítulo 3, item 3.2). O FUNRES representa uma exceção porque permitiu reunir incentivos de natureza setorial sob a administração de um colegiado local com vistas à recuperação de um estado economicamente deprimido. Isto, ainda que de importância secundária, é um dos elementos que motivou o estudo de caso apresentado nos capítulos seguintes.

desenvolvimento regional anteriormente estabelecidos pelo governo central. Esta tendência consolida-se nos anos seguintes com os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O I PND (1972/74) apresentou uma política nacional de desenvolvimento regional, mas, é o II PND (lei 6151 de 4/12/74) para o período de 75/79 que traz importantes alterações e, em certo sentido, consolida tendências anteriormente esboçadas na forma de ação do governo federal voltadas ao problema regional. Talvez seja o período em que aparece de forma mais clara a intenção de estabelecer uma política industrial como instrumento de coordenação da economia, aproximando-se da idéia de PI apresentada no capítulo 1, item 1.1.1. Em resumo, é possível dizer que neste período, embora as instituições e instrumentos antes criados não tenham sofrido alterações significativas, o governo federal busca de fato implantar uma articulação centralizada para os diversos programas de desenvolvimento. A ótica de atuação passa ser caracterizada pela implantação de grandes projetos na expectativa de gerar pólos de desenvolvimento. Assim, o II PND:

- 1) Explicita 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 a infra-estrutura já implantada em anos recentes (as grandes rodovias, energia, comunicação e etc.);
- 2) Opta por maior ênfase na realização de investimentos diretos, sem alterar os mecanismos de promoção do investimento privado já existentes, à exceção de perda de importância das Superintendências regionais;
- 3) Ênfase na idéia de pólos regionais capazes de irradiar dinamismo nas respectivas áreas de influência. É interessante transcrever o seguinte trecho:

"Trata-se de realizar blocos integrados de investimentos, distritos agro-industriais ou outras formas, permitindo adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área. Tais áreas integradas, variando de natureza e número conforme a região, e razoavelmente diversificadas, serão definidas, principalmente, à base dos recursos agrícolas, pecuários, florestais, minerais e etc., a serem aproveitados. Os principais programas dentro desse enfoque de áreas integradas (e grandemente financiados pelo Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados -FDPI-), deverão ser o Programa de Áreas Integradas do Nordeste, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília." (BRASIL, 1974: 60).

O II PND reconhece a excessiva concentração nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como, a necessidade de reforçar o movimento de

desconcentração estimulando os centros regionais. Neste sentido, põe ênfase clara nas atividades agropecuárias, extrativas minerais e indústrias de transformação correlatas para o desenvolvimento do norte, centro-oeste e nordeste. Contudo, a referência à política de industrialização regional restringe-se, praticamente, à definição de pólos industriais no nordeste, aos complexos de Carajás-Itaqui (minério de ferro e siderurgia) e Trombetas-Belém (bauxita-alumina-alumínio) e, ainda, a conclusão do distrito da Zona Franca de Manaus.

Dada a importância para o nordeste, cabe citar os complexos industriais previstos pelo II PND para esta região:

- *"Pólo petroquímico do nordeste com a execução dos projetos das centrais de matérias-primas, de utilidades e de manutenção, assim como dos projetos subsidiários. É implantação do complexo mineral-petroquímico regional no esquema Salvador-Aracaju-Maceió.*
- *Implantação, em articulação com esse complexo, do pólo de fertilizantes do nordeste, compreendendo fosfatados, nitrogenados e potássicos.*
- *Complexo metal-mecânico e eletro-mecânico, abrangendo as indústrias mecânicas, de material elétrico e eletrônica, as de metais não-ferrosos (cobre, alumínio, magnésio metálico).*
- *Fortalecimento dos pólos de indústrias tradicionais, principalmente, têxteis-confeccões e couros-calçados."*(BRASIL, 1974:62)

Esta mudança introduzida pelo II PND na forma de focar a questão regional também é acompanhada de maior volume de recursos do governo central, convivendo com as estruturas voltadas para o desenvolvimento macro-regional (SUDENE e SUDAM), com os programas setoriais (reflorestamento, pesca, turismo e etc.), além dos programas dos governos estaduais. Nota-se também, neste movimento, uma centralização de recursos e decisões relativas ao desenvolvimento regional no governo federal. Por último, cabe destacar a perspectiva de especialização regional, segundo as respectivas potencialidades, proposta coerente com a linha de integração nacional e da estrutura produtiva.

A partir de 1980 assiste-se a desaceleração de crescimento da economia nacional dada a conclusão dos grandes projetos da década anterior, o contexto externo desfavorável, a ruptura do esquema de financiamento externo, a intensificação do processo inflacionário e a grave crise do Setor Público federal. Desde os anos iniciais da década a geração de grandes superávites na balança comercial e os planos de estabilização constituíram-se na preocupação central da política econômica. No plano dos princípios de gestão da economia, começa a ganhar maior expressão o ideário neo-liberal com sua

crença na ineficiência da intervenção pública. Nestas circunstâncias, é possível dizer, pelo menos ao nível de generalização aqui adotado, que houve um retrocesso e paralisação na implementação de políticas industriais, tanto nacionais quanto regionais. Para o norte, nordeste e Espírito Santo são mantidos os esquemas de incentivos fiscais, com algumas alterações nas formas de gestão dos recursos (criação dos fundos FINOR/FINAM), mas não essenciais para os propósitos deste trabalho.

O tema volta a ganhar algum espaço nos planos de governo, a partir de 1985 com a "Nova República". Em dezembro deste ano o Ministro da Indústria e do Comércio lança o documento intitulado Política Industrial da Nova República, onde indica na apresentação:

"...a necessidade do 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. Isto, como condição para aumentar o poder competitivo da produção brasileira no mercado internacional e para ampliar o mercado interno." (MIC, 1985)

A ênfase proposta para a política industrial a partir de então centra-se na capacitação tecnológica. A questão das políticas regionais aparece nos objetivos da seguinte forma: *"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."* (MIC, 1985:14) Como prioridades, define o desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia, modernização e expansão de indústrias que possam contribuir para melhoria do balanço de pagamentos, seja pelo lado de redução das importações, sobretudo petróleo e derivados, gás natural e carvão mineral; seja pelo lado do aumento das exportações; e ainda a modernização de todo tipo de indústria produtora de bens não supérfluos.

Assegura a manutenção dos mecanismos de incentivos fiscais para o norte e nordeste, mas aponta a necessidade de uma revisão em busca de maior eficiência dos mesmos, e mais importante, define que as políticas regionais devem ser parte integrante da política industrial de âmbito nacional, com a qual devem guardar compatibilidade. Portanto, 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 substituidora de importações, o que em alguma medida se

contrapunha ao movimento mais geral da acumulação capitalista centrada no setor industrial e sob a liderança de São Paulo; mais coerente com tal movimento é a tendência observada na década de setenta, em que a questão regional esteve referida à preocupação com a integração nacional; para a década de oitenta o documento aponta para a capacitação tecnológica, modernização e melhoria de produtividade e do balanço de pagamentos, via que orientará também as políticas regionais segundo o potencial de cada uma contribuir para aqueles objetivos.

Seguindo a orientação acima mencionada, o documento relaciona os investimentos prioritários para região norte, centro-oeste, nordeste e sul. Destacando-se na primeira a proposta de consolidação das indústrias da Zona Franca de Manaus e os pólos de aço, ferro-gusa, alumínio, ferro-ligas e de transformação destes produtos. No nordeste, instalação de complexos industriais, pólo petroquímico de Camaçari, cloroquímico de Alagoas, industrial de base de Sergipe, de Suape em Pernambuco, químico-metalúrgico do Rio Grande do Norte, couro-calçadista da Paraíba entre outros menores. No sul, desenvolvimento de indústrias petroquímicas e agroindústrias com base em matéria-primas regionais e, como novidade, o instrumento de zona franca em Foz do Iguaçu e/ou Santana do Livramento para venda de produtos brasileiros a turistas estrangeiros.

Em 1987, o novo Ministro da Indústria e Comércio publica o documento "Política Industrial e Diretrizes Setoriais", em que se mantém, na essência, a orientação já estabelecida no documento de 1985. Porém, somente em 1988 foi publicado o decreto-lei nº 2433 (19/05/88) dispendo sobre os instrumentos financeiros da nova política industrial. A regulamentação só ocorreu quatro meses depois (decreto nº 96.760 de 22/09/88) quando entrou em vigor os dispositivos legais tornando operacional 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."*¹³ Confirma, portanto, a nova linha de política industrial esboçada nos documentos anteriores e 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 seria articulada basicamente por meio de três programas caracterizados a seguir.

¹³ Art. 3º do Decreto 96.760.

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 desempenho das exportações. Os programas deveriam obter aprovação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) para receberem os estímulos financeiros: a) redução do imposto de importação para bens destinados a integrarem o ativo imobilizado de empresas produtoras de bens de alta tecnologia, 80% ou 90% quando localizadas nas áreas da SUDENE e SUDAM e de até 50% para as empresas das demais regiões; b) redução do IPI para insumos ou componentes destinados à fabricação de produtos de alta tecnologia; c) depreciação acelerada (isto é, a permissão para deduzir 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 P&D. Desta maneira, a prioridade regional estava indicada por discriminação de benefícios mais favoráveis.

2) Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) - com a finalidade de estimular a capacitação tecnológica, seja pela criação de estrutura própria de gestão tecnológica, seja por associação de empresas ou seja por vínculos com instituições de pesquisa, visando a criação de novos produtos ou processos, ou ainda, melhoria dos existentes. Os estímulos previstos referem-se a: a) redução do imposto de importação para bens de capital e acessórios destinados ao imobilizado da empresa industrial e que serão utilizados em atividades de P&D; b) dedução de até 8% do imposto de renda devido, mediante subtração em dobro das despesas com P&D para fins de apuração do imposto. Na soma com incentivos idênticos que já existiam para alimentação e treinamento do trabalhador, fixou-se um limite máximo de 10% para este benefício, tornando-o de pouco efeito prático; c) depreciação acelerada para bens de capital, nacionais, aplicados em P&D; d) amortização acelerada para despesas intangíveis referentes a P&D; e) crédito de 50% do imposto de renda retido na fonte e redução de 50% do IOF sobre valores pagos a residentes no exterior referentes a assistência técnica; f) dedução pelas indústrias de alta tecnologia, ou, de bens de capital não seriados, como despesa operacional das somas pagas a título de royalties, até o limite de 10% das vendas líquidas dos produtos resultantes da aplicação da tecnologia, que refere-se o pagamento. Não define prioridades regionais.

3) Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX) com a finalidade de incrementar as exportações de empresas industriais que dependem da importação de insumos. Os benefícios referem-se a isenção ou redução de 90% do imposto de importação de bens

destinados ao ativo, e isenção ou redução de 50% do imposto de importação de insumos, depreciação acelerada e 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.

Outra medida do mesmo ano e diretamente relacionada com os instrumentos de política regional que cabe registrar diz respeito à criação pela constituição de 1988 dos Fundos de Desenvolvimento para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste¹⁴ constituídos por 3% da arrecadação do IPI e Imposto sobre a Renda. Estes têm por objetivo o financiamento do setor produtivo por intermédio das instituições financeiras das respectivas regiões. Dado seu caráter de fundo de crédito e não de participação societária, a expectativa é de que haverá uma acumulação significativa de recursos financeiros, representado importante potencial de alavancagem de investimento para cada região.

A surpresa deste período, já que não havia sido mencionado em nenhum dos documentos vindos a público até julho de 1988, foi o surgimento do decreto-lei 2452 criando as Zonas de Processamento de Exportações e definindo-as como destinadas a fortalecer o balanço de pagamentos e a reduzir as desigualdades regionais, além da promoção da difusão tecnológica. Este tipo de instrumento não é compatível com a linha de política industrial anunciada, centrada na proposta de aumento da produtividade como forma de alcançar maior participação no mercado externo. ZPE's, no contexto em que surgem no Brasil, estão diretamente relacionadas à proposta de "competitividade espúria", ou seja, a redução de custos tributários ao invés de contruir vantagens competitivas fundadas na inovação (*latu sensu*). O problema com esta linha de inserção no mercado internacional é que ela tem um horizonte limitado na medida em que em qualquer outro país pode surgir indústrias também subsidiadas. Quanto à sua qualidade como instrumento de desenvolvimento regional, a Zona Franca de Manaus, com características semelhantes, já havia demonstrado e desaconselhava novas experiências. Contudo, várias ZPE's foram autorizadas encontrando-se ainda em face de implantação ou início de operação.

Em relação ao período 1991/92 (governo Collor) cabe mencionar:

1) a lei 8.032 de 12/04/90 revogando os incentivos fiscais, instrumentos da "Nova Política Industrial";

¹⁴ Ver art. 159, alínea "c", da constituição.

2) o documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) de junho de 1990 e os documentos referentes aos programas lançados.

A questão regional não aparece diretamente nestes documentos. Entretanto, a orientação que trazia de ênfase nas forças de mercado para impulsionar o crescimento e como principal papel do Estado o de assegurar estabilidade macroeconômica, terão conseqüências sobre a questão regional. Da mesma forma, a intenção manifestada de rever a legislação referente a 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 encontra-se concentrada a eletrônica de consumo;

3) o documento BRASIL - um Projeto de Reconstrução Nacional(1991) abre um capítulo para tratar a questão regional. Após reconhecer a problemática do crescimento desigual das atividades no espaço econômico e suas conseqüências sociais e a necessidade de intervenção estatal buscando corrigir tais distorções, faz restrição aos critérios 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 transferir também encargos, entre os quais a responsabilidade destes níveis da administração pública, juntamente com a iniciativa privada e a sociedade civil, quanto a questão do desenvolvimento regional. Além disso, propõe uma rediscussão sobre os critérios de aplicação dos fundos constitucionais para o norte, nordeste e centro-oeste com objetivo de aumentar o retorno social dos investimentos realizados por estes fundos.

Em fevereiro de 1991 foi lançado o Programa de Competitividade Industrial. Este documento indica ações a serem desenvolvidas em apoio a busca de melhoria da competitividade a nível estrutural, setorial e empresarial, obedecendo a orientação contida na "Diretriz" anteriormente anunciada quanto ao papel do Estado e quanto a crença nas forças de mercado. Nesta linha, também não trata diretamente de políticas regionais. Porém, ao detalhar as estratégias setoriais, permite que algumas deduções sejam feitas sobre os impactos que uma possível realização dos programas teria sobre as regiões:

a) Agroindústria - sinaliza no sentido de consolidar e ampliar a posição exportadora do Brasil nos setores tradicionais (soja, cítricos e carnes) buscando o enobrecimento dos produtos. Em segundo lugar menciona o objetivo de identificar e desenvolver oportunidades novas de exportações. Portanto, a idéia principal não é de apoiar a implantação ou desenvolvimento destas atividades nas regiões mais atrasadas, ao contrário,

melhorar as condições das agroindústrias citadas que estão concentradas no sudeste e sul. Contudo, a segunda orientação não exclui as possibilidades de contemplar novas regiões, embora nada nesta direção seja mencionado;

b) Papel e celulose - orienta o apoio para internacionalização das empresas existentes, ampliando a competitividade, incentivando a expansão da produção e o desenvolvimento tecnológico;

c) Siderurgia e metalurgia - orienta para apoio aos projetos de automação e enobrecimento de produto com vistas a ampliar a exportação do atual parque produtivo;

d) Petroquímica - promover a reestruturação do setor através da privatização, visando a formação de empresas de grande porte e com escala adequada para realização de P&D;

e) Têxteis, couro e calçados - Também centrado na modernização e criação de facilidades e "marketing" para o aumento das exportações. Acrescenta, entretanto, a orientação para apoiar o desenvolvimento de pólos emergentes, inclusive a implantação de escolas técnicas e centros de pesquisa;

f) Complexo automotivo - orienta para apoiar a automação e implantação de novos métodos de gestão de fornecedores e sub-fornecedores, com vistas também ao mercado externo;

g) Construção naval - orienta também para modernização da rede de fornecedores;

h) Bens de capital - menciona apoio a reestruturação empresarial do setor tendo em vista a formação de empresas com escala compatível ao desenvolvimento tecnológico e de mercado;

i) Complexo eletrônico - propõe uma comissão interministerial para formular projeto de coordenação dos centros de excelência de microeletrônica e software. E ainda, estabelecer política de especialização da Zona Franca de Manaus;

j) Química fina - apoiar a reestruturação com vistas a criar empresas com escala adequada às exigências do mercado;

l) Biotecnologia - incentivar a consolidação e ampliação das atividades empresariais do setor voltadas para o mercado interno (fármacos e alimentos) e para as exportações (agroindústria, papel e celulose);

m) Novos materiais - apoiar a ampliação e consolidação das atividades empresariais do setor, buscando oportunidades de difusão de novos materiais ao longo de toda a cadeia

produtiva. Aqui aparece especificamente a orientação para que as agências de crédito apoiem o desenvolvimento de pólos regionais.

Em suma, neste período de governo não há proposta de política industrial que contemple a questão regional ou com objetivo de diminuir desigualdades regionais, prevalecendo a perspectiva de planejamento e incentivos setoriais, já observada a partir de 1970, mas, sem a preocupação de estimular a constituição de pólos regionais de desenvolvimento verificada no II PND. Todavia, a orientação contida nos documentos apresentados já permitia a previsão de que, o sucesso na execução das políticas nacionais citadas, apontaria a tendência de reconcentração da produção industrial nas regiões de maior grau de desenvolvimento, especialmente naquelas com presença forte no fluxo de exportações.

Por último cabe mencionar a preocupação manifestada pelo Congresso Nacional com as desigualdades regionais, culminando com a instalação em 1992 da “Comissão Especial Mista - Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro”. Esta Comissão apresentou seu relatório em fins de 1993 com as seguintes conclusões básicas:

- a) Reconhece que os resultados alcançados até o presente pelas políticas regionais são modestos;
- b) Reconhece a descontinuidade e desarticulação das ações públicas (federais e de outros níveis) em favor do desenvolvimento regional;
- c) Ressalta a importância e necessidade de ações efetivas em favor do desenvolvimento regional;
- d) Propõe a manutenção do esquema atual que aloca recursos financeiros para o financiamento de atividades produtivas nestas regiões;
- e) Propõe a introdução de recorte regional na elaboração do orçamento da União;
- f) Quanto ao aspecto institucional de gestão das políticas regionais, propõe uma importante reestruturação: Criação de Conselhos de Desenvolvimento regionais, Institutos de Altos Estudos regionais - órgãos de planejamento e definição de prioridades regionais - , Corporações Financeiras regionais - gestora e captadora de recursos financeira - e Comitê em cada região das instituições financeiras oficiais.¹⁵

¹⁵ Ver relatórios da Comissão Especial Mista - Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, especialmente volume III, - Uma Política Espacial para o Desenvolvimento Nacional Equilibrado e o Parecer.

Estas propostas avançam no sentido da descentralização da elaboração e execução da política de desenvolvimento, bem como, no sentido de buscar maior parceria com os governos estaduais e, ou, outras instituições locais. Em segundo lugar, cabe mencionar que um arranjo institucional com tais características, isto é, valorizando instâncias intermediárias na formulação e execução da PI, aproxima-se das proposições dos estudos mais recentes conforme apresentado no capítulo anterior (itens 1.1.2 e 1.2). Contudo, prevalece ainda a visão macroregional, hoje estabelecida pelos interesses organizados em torno da SUDENE, SUFRAMA e SUDAM. Na verdade todo o trabalho da comissão, como na maioria dos trabalhos sobre o tema, sustentou-se na análise destas macroregiões, deixando de analisar áreas deprimidas fora das mencionadas macroregiões, ou, mesmo dentro delas que pelo nível de pobreza destacado exige há muito tempo uma análise particular.

De qualquer modo, a implantação das propostas acima, ao que tudo indica, apontaria para a melhor articulação das instituições e políticas de desenvolvimento regional.

Para concluir esta seção parece necessário observar que a descrição do discurso oficial contido nos diversos planos citados foi motivada pelo propósito de evidenciar a evolução das propostas quanto a política de desenvolvimento regional e como foram, ao longo do período, perdendo espaço na agenda nacional em favor de uma política econômica direcionada para outras questões, conforme já mencionado. Esta ausência, ou presença eventual, do governo federal em relação às políticas de desenvolvimento nos últimos anos, entre outras conseqüências, implica também na falta de apoio e coordenação das ações dos governos estaduais nesta área. Uma tentativa de compreender, através de um estudo de caso, como tais instâncias ocuparam este espaço de intervenção pública será objeto do capítulo 4.

2.2 - POLÍTICAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Reagindo à concentração industrial no estado de São Paulo e envolvidos pelo cenário nacional do discurso em favor da intervenção pública na promoção do desenvolvimento, o que significava, conforme debates do período, crença na industrialização como forma de redução das desigualdades, a maioria dos governos estaduais passam a institucionalizar mecanismos de planejamento e instrumentos de atração de investimentos industriais para seus respectivos estados.

Os anos sessenta testemunharam a implantação das secretarias estaduais de planejamento, o surgimento das companhias de desenvolvimento (depois bancos de desenvolvimento), a produção de diagnósticos das "economias estaduais" e de inúmeros estudos setoriais (locais) que visavam subsidiar programas de investimentos, justificar a adoção de subsídios, reivindicar apoio do governo federal e destacar oportunidades locais de investimentos, especialmente na área industrial¹⁶. Em geral, os diagnósticos apontavam a escassez de poupança e a fragilidade do empresariado local para realizar a industrialização do respectivo estado. As soluções caminhavam sempre na direção de criar mecanismos públicos de financiamento, seja concedendo crédito subsidiado para o investimento, seja concedendo incentivos fiscais que operariam tanto no sentido de suprir a escassez de poupança privada, quanto na atração de empresários de outros estados (São Paulo ou exterior) com experiência e tecnologia adequados para sustentar o projeto estadual de industrialização. Existem ainda diversos exemplos de projetos industriais considerados prioritários, que na falta de promotores privados, foram realizados sob controle do próprio governo estadual e, em outros casos, em joint ventures com capitais privados.

Durante os anos sessenta e para os principais estados brasileiro observou-se grande movimentação dos governos estaduais¹⁷ na mobilização de lideranças locais, na

¹⁶ São escassas as referências bibliográficas sobre este ponto. DINIZ, Clélio Campolina, Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira, UNICAMP, Dissertação de Mestrado, expõe o caso de Minas Gerais; SILVA, Justo C., Processo de Industrialização e Formação da Estrutura do Poder Executivo - 1967/1983 -, UFMG/FCE, Belo Horizonte (1993) - Dissertação de Mestrado, analisa o caso do Espírito Santo. Outros textos, como por exemplo, SUZIGAN, Wilson et alli, Financiamento de Projetos Industriais no Brasil, IPEA, 1972, ao relacionarem diversos fundos e Bancos Estaduais de Desenvolvimento operando no financiamento de projetos industriais mostram a quantidade de Instituições criadas.

¹⁷ Cabe observar que o governo do estado de São Paulo também implantou programas de desenvolvimento, mas, neste caso, a preocupação era com a interiorização do desenvolvimento, excessivamente concentrado na região metropolitana, e com a consolidação da posição industrial já alcançada. Os instrumentos utilizados foram semelhantes aos dos demais estados - esquemas de financiamento e incentivos fiscais -, mas, a ênfase foi posta na dotação do interior de infra-estrutura atrativa para a desconcentração da região metropolitana. Por estas e outras razões as ações do governo paulista distinguem-se dos demais, não estando incluídas nas observações gerais deste tópico, embora alguns relatos ou conclusões possam ser também coincidentes com o que lá ocorreu.

criação de instituições e mecanismos de promoção da industrialização¹⁸. A preocupação, em geral, estava voltada para a concessão de reduções tributárias e fundos de financiamento. Do ponto de vista institucional, os Bancos de Desenvolvimento (antes de 1970, Companhias de Desenvolvimento) representavam a inovação do período para aglutinar e liderar esta inserção dos estados na promoção da industrialização¹⁹.

No entanto, paulatinamente, a concentração de recursos e poder decisório na esfera federal que se observa a partir da implantação da reforma tributária em 1967,- mas, consolidada com as dificuldades do balanço de pagamentos dos anos setenta - impõe aos governos estaduais uma crescente subordinação aos programas e a política econômica do governo central. Além da indicação do governador, como ocorria no período do regime militar, muitas vezes também havia 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. Os programas federais geridos por instituições específicas (Ministério de Planejamento, BNH, BNDES, EMBRATUR, CDI, e etc.) encontravam seus correspondentes a nível estadual (Secretaria de Planejamento, COHAB, Bancos de Desenvolvimento, Empresas de Turismo, Conselhos de Desenvolvimento Estadual e etc.). No que diz respeito a proposta de desenvolvimento, predominava no II PND, como visto, o discurso dos grandes projetos. As ações estaduais também passam a ser articuladas nesta linha, seja buscando orientar as atividades locais para o atendimento aos grandes projetos, seja buscando explorar as oportunidades que daí poderiam surgir, seja emulando o discurso nacional na busca da atração de grandes investimentos (quase sempre estrangeiros) para as respectivas áreas estaduais. Estas são as principais características das políticas estaduais de

¹⁸ A exposição que segue nos próximos capítulos pretende detalhar tal movimento no Estado do Espírito Santo.

¹⁹ Em meados dos anos setenta, os seguintes estados já tinham constituído e estavam operando um Banco de Desenvolvimento (BD): Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco e Maranhão. Os três primeiros, também operavam um banco de desenvolvimento regional, o Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul S/A (BRDE). Além destes, outros optaram pela criação de uma carteira de desenvolvimento no banco comercial do estado que cumpria, aproximadamente, o mesmo papel do BD. A presença destes bancos ao longo do território era expressiva ao ponto de o II PND referir-se a eles como *Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento (SNBD)*, no qual o BNDE colocava-se como uma espécie de coordenador e cabeça do sistema.

desenvolvimento durante a década de setenta.²⁰ Também este período, pode ser considerado, em termos de formulação e execução de política industrial, como a experiência brasileira mais próxima de um modelo de política industrial como instrumento de coordenação, conforme apresentado no capítulo anterior.

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 do ideário neo-liberal no trato destas questões, o governo federal retira, quase por completo, de sua agenda as políticas de desenvolvimento. A exceção da tentativa de definir e implantar uma política industrial em 1988, a agenda de política macroeconômica esteve totalmente preenchida com a gestação e administração de programas de ajuste do balanço de pagamentos 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 pelos diversos planos econômicos e de maior escassez de recursos financeiros na órbita pública.

A constituição de 1988, por um lado, flexibiliza os limites de atuação dos governos estaduais e, por outro, oferece 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 crescente compreensão da impossibilidade do governo federal, face a perda de sua capacidade de investimento, voltar a liderança e coordenação das políticas de desenvolvimento regional, redesenham o cenário dos anos recentes em que os governos estaduais devem trabalhar. Além disso, há a constatação de uma tendência de reversão do processo de desconcentração espacial das atividades econômicas. Estas questões têm forçado os governos estaduais a reestruturarem e buscarem, novamente, formas eficientes de intervenção em favor dos respectivos desenvolvimentos. As experiências que estão surgindo são variadas e merecerão, certamente no futuro, um estudo compreensivo. No entanto, cabe notar que ainda prevalece convivendo com as incipientes experiências de novos instrumentos, na verdade de forma marcante, a visão de que a renúncia fiscal ou o financiamento subsidiado são determinantes

²⁰ Esta questão será retomada no capítulo 4, discutindo como ocorreu, especificamente, no estado do Espírito Santo.

para a localização de novos empreendimentos. Com isto, 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 convencionou-se denominar de “guerra fiscal”.

O quadro 2.1 a seguir mostra os principais instrumentos utilizados pelos estados com o objetivo de atrair investimentos. Como pode ser observado os instrumentos mais utilizados são os seguintes:

QUADRO 2.1 - MATRIZ DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR ESTADO

BENEFÍCIOS 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 ICMS p/novas empresas, s/similar no estado e durante prazo determinado	X				X												X											3	
Isenção ou redução ICMS p/micros e pequenas empresas	X			X	X	X		X					X	X	X	X	X		X					X				12	
Redução de alíquotas de ICMS (Situações e produtos específicos)			X	X	X			X	X			X		X	X									X			X	10	
Prorrogação dos prazos de recolhimento ICMS							X	X	X									X	X						X	X		7	
Utilização dos mecanismos de diferimento (recolhimento postergado)		X			X										X	X		X					X	X		X	X	9	
Utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS)					X				X			X			X	X		X						X				7	
CONCESSÃO CRÉDITOS PARA																													
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	X	25
Formação/recomposição 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 do ICMS	X				X		X		X																X			5	
Composição acionária e debêntures conversíveis		X						X																	X		X	4	
ESTÍMULO PARA INFRA-ESTRUTURA																													
Vendas de lotes e galpões industriais a preços reduzidos		X				X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	21
Locações de lotes e galpões p/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 áreas e lotes (dependendo natureza e capacidade empregar)		X					X	X								X		X	X						X	X		8	
Outros incentivos																													
Simplificação processo registro				X	X				X	X		X				X	X		X					X		X		10	
Simplificação licitação/acesso pme's					X					X						X	X		X				X	X		X	X	9	
Assistência técnica na elaboração de projeto	X	X		X	X				X		X		X															7	
Programa capacitação mão de obra			X						X										X				X					4	
19 instrumentos pesquisados/ frequência p/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, Políticas Estaduais de Apoio à Indústria, Rio de Janeiro, 1995

(*) Número de Estados que adotam a medida.

Modalidade	Nº. de Estados que utilizam
- Redução/prorrogação/diferimento ICMS	26
- Financiamento para aquisição de ativos fixos	25
- Venda de lotes/galpões a preços subsidiados	21
- Financiamento para capital de giro	20
- Isenção do ICMS (inclusive só para PME)	15
- Simplificação processo de licitação	9

Dos 19 instrumentos pesquisados os estados que adotam o maior número deles são os seguintes:

Estados	Nº. de Instrumentos adotados
- Goiás	12
- Bahia	11
- Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima	9
- Esp. Santo, Sergipe	8
- São Paulo, Paraíba	7
- Santa Catarina, Acre, Amapá, Distrito Federal	6
- Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Piauí, Paraná, Rondônia	5

Os dados acima mostram que mesmo os estados considerados desenvolvidos utilizam alguns dos instrumentos, notadamente os baseados no ICMS, no financiamentos do ativo fixo e na venda de galpões e lotes a preços subsidiados.

Cabe também observar que a simples leitura da pauta de convênios aprovados no âmbito do 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. Esta modalidade de apoio às respectivas atividades econômicas parece não ser claramente percebida como política industrial e talvez, por esta razão, não esteja contida no levantamento realizado e acima resumido. São estes procedimentos, juntamente com os anteriormente listados, que caracterizam a chamada "guerra fiscal". Em outro momento, quando do anúncio da possibilidade de realização de um grande investimento, privado ou público, também manifesta-se a disputa pela oferta de procedimentos específicos além daqueles já em vigor.

O investimento em universidades, centros de pesquisa, desenvolvimento e difusão de tecnologia, à exceção do Estado de São Paulo, é fracamente considerado ou simplesmente não é percebido pelos governos estaduais como instrumento de desenvolvimento. Também a idéia de buscar externalidades pela especialização ou concentração em alguns ramos industriais, conforme discutido no capítulo anterior, não é considerada. Em geral os incentivos fiscais estão abertos para qualquer iniciativa, isto é,

sem preocupação com o nível médio de produtividade ou de organizar qualquer outro tipo seletividade.

Nestas condições, os efeitos de atração sobre os investimentos privados que podem ser atribuídos à maioria dos instrumentos utilizados é praticamente nulo. Em outras palavras, a linha de atuação da quase totalidade dos governos estaduais está baseada na renúncia fiscal e no financiamento subsidiado, ofertas que anulam-se entre si, ficando a decisão da localização do investimento por conta de outros fatores, além de deixar pesados ônus nas contas públicas estaduais.

2.3 - RESUMO E PRINCIPAIS RESULTADOS

O panorama esboçado nos itens anteriores permite interpretar as ações públicas (com vistas a construção de ambientes favoráveis ao investimento fora da área de concentração industrial) como distribuídas em três vetores que nem sempre operaram de forma coordenada ou na mesma direção:

- 1) As ações desenvolvidas pelo governo federal via instituições de caráter regional e com base na concessão de incentivos fiscais, além de outros programas com base em recursos orçamentários;
- 2) Políticas nacionais com importantes reflexos sobre a questão regional, sejam as setoriais, sejam as do período do II PND que promoveram, de forma distribuída no espaço, a execução de diversos projetos de grande porte; sejam as relacionadas aos programas de ajustamento e de estímulo às exportações de produtos industriais e agroindustriais; sejam as políticas macroeconômicas;
- 3) Políticas dos governos estaduais centradas principalmente na concessão de benefícios fiscais e com autonomia condicionada²¹ pelo o descrito nos dois itens acima e pela concorrência entre elas pela disputa de novos investimentos.

No caso brasileiro as políticas nacionais (item 2) mostraram-se, ao longo do período estudado, com maior capacidade de impactar o desenvolvimento regional, notadamente após a perda de importância política da SUDENE e SUDAM. Nestas circunstâncias, quando não são acompanhadas de medidas compensatórias - principalmente anos oitenta em diante - tendem a reforçar os movimentos de mercado em direção à

²¹ Além dos limites legais quanto aos instrumentos de política econômica passíveis de serem operados neste nível de governo.

área de maior produção. Isto é compreensível em função da grande concentração da atividade econômica na região Sudeste e, conseqüentemente, é óbvio que esta região captará em maior escala os benefícios concedidos pelas políticas nacionais. Também é óbvio que o alcance das metas de desenvolvimento industrial e de exportação de manufaturados (em particular) depende do desempenho desta região onde encontra-se concentrada a produção. Isto situa o conflito entre os objetivos nacionais de ordem setorial e macroeconômica e os de desenvolvimento regional. As informações disponíveis (tabelas 2.4 a 2.7) sobre os principais instrumentos de atuação do governo federal demonstram que a região Sudeste é a mais beneficiada pelos subsídios e renúncias fiscais do governo federal o que reforça a tendência de concentração. Isto neutraliza, em parte, o potencial de impacto dos instrumentos de desenvolvimento regional de ordem sub-nacional, requerendo um esforço ainda maior dos governos estaduais periféricos para alcançarem suas metas de desenvolvimento.

As atuações dos governos estaduais devem ser compreendidas tendo em conta estes vetores. Inicialmente, surgem como reação a concentração industrial no sudeste e numa perspectiva reivindicatória junto ao governo federal. Num segundo momento, durante os anos setenta, buscam complementar as ações do governo central, quando é possível perceber uma coordenação de política industrial proporcionada pelo II PND. A partir de oitenta encontram limites mais estreitos de atuação, impostos pelas políticas setoriais, pela concorrência com os demais estados pela atração de investimentos e, principalmente, pela política macroeconômica.²² Neste último período, as políticas de nível nacional, conforme antes indicado, beneficiam claramente as áreas já desenvolvidas com maior potencial de geração de bens industriais e outros exportáveis. Além disso, a crescente compreensão de que a fragilidade das finanças federais dificilmente permitirá novos programas de investimentos nos moldes ocorridos anteriormente evidencia que a questão do desenvolvimento local passa a ser, crescentemente, responsabilidade dos governos sub-nacionais.²³ Neste contexto cada governo estadual busca ampliar suas possibilidades de atração de investimentos o que, na visão de curto prazo predominante, significa ampliar a

²² Sobre estes pontos ver, entre outros, DINIZ, Clélio Campolina, Competitividade Industrial e Desenvolvimento Regional no Brasil, in Estudos da Competitividade da Indústria Brasileira, IE-UNICAMP/IEI-UFRJ/FDC/FUNCEX, Campinas, 1993. (mimeo); PACHECO, C.A. (Coord.), A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões, IPEA, Rio de Janeiro, 1993 (Mimeo),

²³ Lembrar que no capítulo 1 também apontou-se esta tendência como conseqüência da globalização da economia.

renúncia fiscal. As políticas nacionais ditadas pela necessidade de gerar divisas, na ausência de políticas federais efetivamente compensatórias, colocam-se claramente como fator de acirramento da guerra entre os estados para atração de investimentos.

A identificação dos resultados das políticas dos governos estaduais é uma tarefa complexa pois, além dos diferentes vetores da intervenção pública acima esboçados e quase sempre divergentes, devem ser considerados aqueles relacionados à constelação de recursos naturais e externalidades geradas durante o desenvolvimento precedente. A dificuldade maior decorre da impossibilidade de distinguir efeitos diretamente delas derivados daqueles relacionados com os demais determinantes e com as políticas implementadas pelo governo federal.

Antes de buscar informações quantitativas de resultados, será interessante compreender como os diferentes vetores de intervenção pública na promoção do desenvolvimento regional estiveram ativos e convergentes, ou não, durante o período analisado. O breve histórico apresentado (itens 2.1 e 2.2) sugere a identificação de três fases distintas ao longo do período analisado, quanto ao peso e articulação entre os vetores da intervenção pública na questão das desigualdades regionais.

Durante os anos sessenta e no âmbito federal, destacam os programas macro-regionais (SUDENE e SUDAM). Quanto a política econômica geral observa-se, após a crise dos anos iniciais da década, o apoio para expansão da produção com base na capacidade já instalada - principalmente duráveis de consumo - concentrada em São Paulo. Quanto aos governos estaduais, é durante este sub-período que iniciam a mobilização e institucionalização das respectivas PI's. Um momento de estruturação e, logo, de atuação ainda incipiente na maioria dos estados.

Como segunda fase considera-se o período que vai de 1970 até os anos iniciais da década seguinte. Na órbita federal, observa-se a perda de importância política dos programas macro-regionais. Adotou-se a perspectiva setorial para o planejamento da política industrial, porém, a partir de meados da década (com o II PND) fixou-se claramente objetivos de intervir na descentralização espacial da produção, buscando distribuir ao longo do território os grandes projetos derivados das metas setoriais. Na esfera estadual observa-se as instituições antes organizadas em pleno funcionamento, ativas quanto a programas idealizados com base na safra de estudos e diagnósticos realizados nos anos anteriores e

razoavelmente articuladas com a PI nacional. Nesta fase, a imagem é de convergência dos três vetores de intervenção, atuando na redução das desigualdades regionais.

A crise dos anos oitenta, o baixo crescimento do setor industrial e o completo empenho da política econômica nacional na gestão de planos de estabilização e na orientação para o apoio as exportações caracterizam a terceira fase considerada. Do ponto de vista do desenvolvimento regional, o governo central coloca-se completamente ausente. Os planos de PI anunciados privilegiam metas setoriais. Os programas de incentivos macro-regionais (áreas da SUDENE e da SUDAM) continuam, porém, dada a perda de importância política verificada desde os anos setenta estas superintendências regionais tornam-se gestoras de fundos financeiros mais que instituições de planejamento regional²⁴. No âmbito estadual observa-se também crises financeiras dos estados, propostas de reestruturação administrativa e perda de importância política dos Bancos de Desenvolvimento, instituições que no período anterior tiveram destaque na intervenção de nível estadual na promoção do desenvolvimento. De fato, em alguns estados deixaram de existir e em outros foram incorporados como carteira de desenvolvimento do banco comercial. Dos onze existentes em 1980, apenas cinco²⁵ bancos de desenvolvimento (puros) constavam, em 1993, da lista de membros da Associação de Bancos de Desenvolvimento (ABDE). Enfim, a partir de 1983/84 a intervenção do governo federal - política macroeconômica e programas regionais - e dos governos estaduais não se apresentam ativas em favor do desenvolvimento regional. A imagem é de vetores 1 e 3 em momento de esgotamento e vetor 2 sem definição quanto a questão regional, tendendo para a orientação de mercado que, em última análise, favorece a concentração espacial das atividades econômicas.

A tentativa de apresentar algumas informações quantitativas da desconcentração espacial da economia tem presente as dificuldades de separar os efeitos, como antes observado. Também tem presente a periodização acima proposta e o fato de que a ênfase dos programas de desenvolvimento estava posta na industrialização das demais regiões, com o objetivo de descentralizar esta produção a partir, basicamente de São Paulo. Isto conduz para a consideração, em primeiro lugar, dos dados sobre o produto industrial por regiões.

²⁴ Ver SUZIGAN 1974, capítulo 3, item 3.2

²⁵ São os pertencentes aos seguintes estados: Rio Grande do Norte, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina.

A distribuição regional do produto industrial, mostrada na tabela 2.1, permite as observações formuladas nos próximos parágrafos.

Comparando os dados referentes a 1959 e 1970 pode-se dizer que durante os anos sessenta a participação da região sul permanece praticamente estável - 12,2% para 11,95%-; a da região centro-oeste, além de sua pequena significação, também permaneceu quase estável, ou seja, apresentou uma ligeira tendência de expansão relativa -0,80% para 0,89%-. Este comportamento destas duas regiões permite concentrar atenção nas variações ocorridas nas duas áreas incentivadas - norte e nordeste - e na região sudeste. A região norte, com sua participação inexpressiva, permanece quase inalterada - 1,2% para 1,07% -; a região nordeste perde participação - de 7,5% para 7,0% -; e a região sudeste aumenta sua participação - de 78,2% para 79,1% -; dentro da região Sudeste, o Rio de Janeiro perde posição, o que é mais que compensado pelo dinamismo de São Paulo, seguido de Minas Gerais e Espírito Santo. A proposição que estas informações sugerem é de que apenas os programas macro regionais (SUDENE e SUDAM) ao lado de atuações ainda incipientes dos governos estaduais não foram suficientes para garantir uma ampliação das regiões periféricas (e incentivadas) no contexto nacional, atuando o dinamismo de São Paulo, eventualmente apoiado pelo efeitos da política macroeconômica, como elemento de forte polarização.

O sub-período seguinte, analisado pela comparação das posições de 1970 e 1985²⁶, apresenta uma clara desconcentração da produção industrial: a região sudeste perde posição relativa - de 79,1% para 65,7% - enquanto as demais regiões aumentam sua participação no produto industrial brasileiro. Dentro da região sudeste, observa-se a reversão ocorrida no desempenho relativo do estado de São Paulo - cai de 56,4% para 43,9% -, a regularidade de perda de posição do Rio de Janeiro e a manutenção da tendência de crescimento dos outros dois estados, Minas Gerais - apesar de algumas irregularidades - e o Espírito Santo com o maior crescimento relativo da região. A proposição sugerida é de que os esforços conjugados dos governos estaduais e do governo federal - especialmente a implantação descentralizada dos grandes projetos do II PND - contribuíram significativamente para estes resultados.

²⁶ A crise e desorganização das políticas regionais teve início pouco antes, mas, por outro lado, vários dos grandes projetos foram concluídos e entraram em plena operação na primeira metade da década de oitenta. Por esta razão considerou-se 1985 como limite deste sub-período.

A tendência sinalizada a partir de 1985 é de reversão do processo de desconcentração da produção industrial, pelo menos em termos das regiões norte e nordeste que mostram perda de posição relativa. A região sudeste apresenta ligeira recuperação, aqui no entanto, o destaque é expansão de Minas Gerais e Espírito Santo que mantêm a tendência de crescimento; o Rio de Janeiro continua perdendo posição. A região sul mantém posição, mas, com ligeira tendência ascendente; e a região centro-oeste mostra uma expansão importante. Do ponto de vista da intervenção pública, neste período conforme já mencionado, observou-se uma ausência do governo federal no plano das políticas regionais de desenvolvimento e também uma desarticulação, em geral, das políticas estaduais. A proposição é de que, a partir de meados dos anos oitenta, as alterações na distribuição espacial da produção industrial estão definidas principalmente pela atuação do mercado, reforçada ou compensada pelos efeitos regionais da política macroeconômica; nos estados, onde as estruturas locais de apoio ao desenvolvimento continuam operando ou estão sendo reestruturadas, cabe estudos individuais para compreensão de como suas políticas podem ser incluídos na correlação de forças acima esboçada. Este é, por exemplo, o caso do Espírito Santo que mostra um crescimento regular e expressivo durante o período analisado.

A conclusão que pode ser encaminhada é de que, no que concerne à produção industrial, durante a primeira fase a atuação dos programas macro-regionais (vetor 1) e dos governos estaduais (vetor 3) apresentaram efeitos que podem ser classificados apenas como de natureza compensatória, no sentido, de que a concentração espacial da indústria em 1970 poderia ser ainda maior, caso não existissem. Durante a segunda fase, a convergência de ações dos três níveis de intervenção pode ser apontada como um dos elementos contribuintes da desconcentração observada, validando a necessidade de um PI articulada entre os diferentes níveis de intervenção. Finalmente, na terceira fase, a política macroeconômica sem instrumentos compensatórios a nível regional e desarticulação de políticas sub-nacionais relacionam-se a tendência de reconcentração da produção industrial. Isto reforça a proposição anterior.

A questão do desenvolvimento relativo das regiões pode ser colocado em um outro enfoque mais abrangente do que o apresentado até aqui. Para tanto, cabe lembrar que o prognóstico implícito no discurso da industrialização das regiões periféricas era o de que esta seria capaz de liderar um processo de crescimento econômico, corrigindo as desigualdades entre as regiões. Assim, cabe verificar as ocorrências na distribuição das

atividades econômicas, utilizando a participação no PIB dos estados e regiões como indicador. Neste caso a análise é mais complexa porque envolve um número muito maior de variáveis e políticas (como por exemplo a política agrícola) não tratadas neste trabalho. De qualquer maneira, os dados da tabela 2.2 e 2.3 mostram as alterações de participação relativa de cada região no PIB descritas a seguir:

1) De 1959 a 1970 observa-se decréscimo relativo da região nordeste - de 14% para 11,7% -; a região norte mantém-se praticamente estável - de 2% para 2,1% -; a região sudeste apresenta pequeno crescimento - de 64,1% para 65,5% -; a região sul apresenta ligeira perda de posição - de 17,4% em 1959 para 16,7% -; a região centro-oeste apresenta um importante crescimento relativo - de 2,4% para 4,27% - onde a ampliação da fronteira agrícola deve ser o principal fator explicativo. As variações, embora menos significativas (excusivo o caso do centro-oeste), seguem a mesma tendência anteriormente apontada para a produção industrial.

2) de 1970 até 1985 verifica-se expansão relativa das regiões norte, nordeste e centro-oeste; a região sudeste reduz sua participação - de 65,5% para 62,7% -; a região sul, após pequena expansão entre 1970 e 1975, mantém praticamente estável sua participação na comparação de 1970 com 1985 - de 16,71% para 16,76% -; diferentemente do ocorrido com a produção industrial, sinais de reconcentração na região sudeste ainda não são visíveis neste sub-período;

3) no terceiro sub-período, isto é de 1985 em diante, verifica-se a continuidade de desconcentração até 1990²⁷, quando ocorre a inflexão. Neste particular há uma defasagem em relação ao movimento verificado para a produção industrial. Os sinais de reconcentração na região sudeste surgem a partir de 1990 e, no geral, acompanhando a tendência já iniciada pelo setor industrial em 1985, conforme descrito anteriormente, ou seja, expansão na região sudeste e redução na região nordeste. Da mesma forma, o destaque neste crescimento relativo da região sudeste não é de São Paulo, mas, do estado Rio de Janeiro revertendo sua tendência de queda. Minas Gerais e Espírito Santo mantêm a tendência de crescimento. Quanto a região sul, surge uma tendência de perda de posição relativa nestes anos iniciais da década de noventa.

²⁷ Em CANO, Wilson, "Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil", in Anais do Congresso da ANPEC, Salvador, 1995, encontra-se uma interpretação deste fato. Para este autor, a crise da década de 80 teria afetado proporcionalmente mais a região de maior produção, ampliando de forma um tanto ilusória o período da desconcentração mostrada pelas estatísticas.

Para concluir estas considerações sobre a desconcentração das atividades econômicas e sua relação com as políticas regionais, é possível afirmar que, dadas as circunstâncias apontadas, os resultados do conjunto das ações públicas em relação às desigualdades regionais (utilizando a distribuição regional do PIB como indicador) foram mais modestos do que os verificados para a produção industrial. Podem, quando muito, ser avaliados como de efeitos compensatórios, ou seja, evitaram o agravamento do quadro existente no início dos anos sessenta. Isto sugere que o enfoque da industrialização como ênfase das políticas regionais tem limitações como estratégia de correção das desigualdades econômicas entre regiões.

Quanto aos anos noventa, a despeito da piora ocorrida na produção de estatísticas confiáveis,²⁸ os dados apresentados e CANO (1995) mostram sinais da inflexão do processo de desconcentração verificado nos últimos quinze anos. Tal inflexão seria o resultado de uma combinação de fatores, sejam relacionados à uma reestruturação industrial, sejam relacionados às políticas macroeconômicas, favoráveis a um maior crescimento relativo no centro, superando as políticas estaduais periféricas. No contexto dos anos noventa, as políticas estaduais não teriam sido capazes de construir ambientes significativamente mais atraentes aos novos investimentos. Agravando este contexto, cabe lembrar, a ausência do governo federal na promoção de políticas regionais de desenvolvimento, com o que permite uma alocação de sua renúncia fiscal em favor do crescimento industrial concentrada nas regiões mais desenvolvidas (ver tabelas 2.4 a 2.7)

Considerando as diversas informações levantadas neste capítulo será útil para os propósitos deste trabalho destacar alguns pontos a título de conclusão do presente tópico:

1) em geral prevaleceu a falta de articulação das ações públicas em favor do desenvolvimento regional, tanto entre os diversos órgãos do governo federal, quanto entre estes e os governos estaduais. Também houve marcante descontinuidade dos programas. Há um curto período em que se observou uma coordenação centralizada: Se por um lado isto pode ter inibido importantes iniciativas locais, por outro, foi neste período que registraram-se os efeitos mais positivos de diminuição nas desigualdades da distribuição territorial da produção, confirmando as orientações extraídas do capítulo 1 quanto a relevância da PI;

²⁸ Isto por conta, principalmente, da reestruturação administrativa do governo Collor e a não realização do censo econômico em 1990.

2) o desenvolvimento periférico foi mais acelerado nos momentos de maior organização e articulação da PI local com a política nacional; face as dificuldades atuais do governo federal (em termos das finanças fragilizadas e em termos da sua nova inserção na economia mundial) e a importância que adquirem fatores locais na determinação da localização de novos investimentos (conforme discutido no capítulo 1), pode-se concluir que o papel das instituições sub-nacionais na promoção do desenvolvimento periférico tende a adquirir significado mais efetivo do que o observado na experiência recente;

3) A história recente não oferece indicações conclusivas de que os instrumentos baseados na renúncia fiscal generalizada (em duplo sentido: para todas atividades e por todos estados) sejam capazes de produzirem resultados além de efeitos compensatórios na correção das desigualdades econômicas regionais.

Por último, cabe registrar que as informações levantadas neste breve histórico da experiência brasileira de políticas regionais mostram que alguns estados mantiveram durante todo o período políticas locais de desenvolvimento, ainda que com alguns anos de menor intensidade (dada a crise e reajustamento à ausência do governo federal) e, simultaneamente seguiram obtendo significativas taxas de crescimento. O Espírito Santo destaca-se tanto pelo expressivo crescimento, quanto pela manutenção de programas locais e federais de apoio ao desenvolvimento. A parte seguinte deste trabalho será dedicada à exposição do estudo desenvolvido para este estado.

TABELA 2.1
 PRODUTO INDUSTRIAL BRASILEIRO POR REGIÕES E ESTADOS DO SUDESTE
 1959/1990 - Em %

REGIÕES	1959	1970	1975	1980	1985	1990
NORTE	1,20	1,07	1,32	3,23	4,03	2,75
NORDESTE	7,50	7,01	7,46	9,34	12,09	11,79
SUDESTE	78,20	79,09	75,27	68,99	65,74	66,59
São Paulo	54,40	56,45	55,01	46,97	43,92	41,47
Rio de Janeiro	17,40	15,26	12,99	11,80	11,76	9,60
Minas Gerais	6,10	6,87	6,60	8,93	8,67	14,09
Espírito Santo	0,30	0,51	0,67	1,29	1,38	1,43
SUL	12,20	11,95	14,82	16,23	15,70	15,83
CENTRO-OESTE	0,80	0,89	1,13	2,21	2,43	3,04
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FIBGE, Anuários Estatísticos do Brasil, Contas Nacionais; KASNAR, 1995, para 1990; Obs.: Produto Industrial a Custo de Fatores.

TABELA 2.2
 DISTRIBUIÇÃO DO PIB BRASILEIRO POR REGIÕES
 1959/1985 - Em %

Regiões	1959	1970	1975	1980	1985
Norte	2,0	2,2	2,0	3,3	3,3
Nordeste	14,1	11,7	11,1	12,0	12,4
Sudeste	64,1	65,5	64,9	62,3	62,7
Sul	17,4	16,7	17,9	17,0	16,7
Centro-Oeste	2,4	3,9	4,1	5,4	5,9
Total	100,0	100,0	100,00	100,00	100,0

FONTE: FIBGE, Anuários Estatísticos

TABELA 2.3
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA ESTADO NO PIB BRASILEIRO
1970/1994

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Norte	2,15	2,11	3,20	3,05	3,48	3,24
Rondônia	0,10	0,12	0,23	0,25	0,31	0,29
Acre	0,13	0,08	0,12	0,14	0,15	0,15
Amazonas	0,69	0,75	1,09	1,21	1,4	1,28
Roraima	0,02	0,03	0,04	0,06	0,09	0,11
Pará	1,10	1,05	1,65	1,29	1,45	1,32
Amapá	0,11	0,06	0,07	0,08	0,09	0,09
Nordeste	11,71	11,30	11,97	12,41	13,18	12,58
Maranhão	0,82	0,76	0,84	1,09	1,41	1,23
Piauí	0,37	0,37	0,38	0,39	0,38	0,39
Ceará	1,44	1,32	1,54	1,6	1,72	1,51
Rio Grande do Norte	0,54	0,59	0,61	0,61	0,63	0,65
Paraíba	0,71	0,71	0,65	0,62	0,61	0,65
Pernambuco	2,91	2,72	2,54	2,57	2,56	2,59
Alagoas	0,68	0,65	0,66	0,65	0,67	0,67
Sergipe	0,43	0,40	0,40	0,41	0,42	0,40
Bahia	3,80	3,78	4,34	4,31	4,79	4,49
Sudeste	65,56	64,22	62,35	62,76	60,79	62,60
Minas Gerais	8,28	8,59	9,27	11,68	12,49	12,53
Espírito Santo	1,18	1,06	1,45	1,64	1,71	1,94
Rio de Janeiro	16,67	15,37	14,18	12,21	10,89	12,52
São Paulo	39,43	39,19	37,45	37,23	35,70	35,61
Sul	16,71	18,11	16,98	16,76	16,63	15,72
Paraná	5,43	6,71	5,82	6,06	6,31	6,11
Santa Catarina	2,68	2,79	3,18	3,24	3,32	3,02
Rio Grande do Sul	8,60	8,61	7,97	7,46	7,00	6,59
Centro-oeste	3,87	4,27	5,51	5,02	5,92	5,86
Mato Grosso do Sul		0,82	1,09	1,42	1,74	1,79
Mato Grosso	1,09	0,44	0,59	0,61	0,64	0,59
Goiás	1,52	1,60	1,85	1,95	2,42	2,12
Distrito Federal	1,27	1,41	1,98	1,04	1,13	1,36
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: KASNAR, Istvan Karoly, FGV, Rio de Janeiro, 1995 (mimeo)
OBS.: 1) PIBcf; 2) Apesar de algumas pequenas diferenças entre as duas fontes, aparentemente não justificadas por arredondamentos, optou-se por manter os dois quadros em razão das estimativas 1990/94 oferecida pelo segundo

TABELA 2.4
RENÚNCIA FISCAL DA UNIÃO - Previsão para 1993 - Em %

	IRPJ	IPI	II	IPI-I	IRPF	TOTAL
Norte	26,19	35,29	55,94	64,80	3,09	38,43*
Nordeste	34,33	3,08	1,87	1,24	1,31	9,49
Sudeste	29,28	56,10	38,58	31,50	37,47	45,26
Sul	5,61	5,06	3,54	2,40	3,22	4,78
Centro-Oeste	2,30	0,47	0,08	0,06	29,91	0,98
Não Regionalizado	4,08					
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Decorre quase completamente da ZFM que, sozinha, absorve cerca de 33% do total da renúncia fiscal.

FONTE: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; Obtido do Relatório da Comissão Especial Mista, op. cit. Volume III.

TABELA 2.5
DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL (% de 1985)

	Governo	Estatais	total	% do PIB	% População
Norte	2,4	3,4	2,9	4,35	6,2
Nordeste	9,3	7,7	8,5	13,65	27,6
Sudeste	33,9	73,4	53,6	58,18	44,8
Sul	7,0	8,6	7,8	17,68	14,5
Centro-Oeste	47,4	6,9	27,2*	6,24	6,9
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Distorção decorrente dos gastos no Distrito Federal.

FONTE: FGV-IBGE; Obtido do Relatório da Comissão Especial Mista, op. cit. Volume III, pag.21.

TABELA 2.6
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO FINANCIAMENTO DO BANCO DO BRASIL -
1988/1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Norte	1,41	1,27	1,13	1,33	1,61
Nordeste	10,63	4,81	5,92	9,67	8,88
Sudeste	34,38	46,94	45,60	46,96	29,05
Sul	38,84	31,70	39,32	30,12	43,38
Centro-Oeste	15,10	15,28	8,03	11,92	17,09
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Banco do Brasil; Obtido do Relatório da Comissão Especial Mista, op. cit. Volume III, pag.23.

TABELA 2.7
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO FINANCIAMENTO DO BNDES- 1988/992

	1988	1989	1990	1991	1992
Norte	4,40	6,88	8,40	6,83	3,36
Nordeste	13,37	15,80	22,36	24,22	16,50
Sudeste	57,77	54,48	41,33	44,41	43,65
Sul	14,32	18,87	22,34	18,19	22,15
Centro-Oeste	9,74	3,26	4,65	4,13	13,52
Interestadual	0,40	0,68	0,88	2,20	0,79
N Identificado		0,03	0,04	0,02	0,03
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BNDES; Obtido do Relatório da Comissão Especial Mista, op. cit. Volume III, pag.24.

CAPÍTULO 3

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: CRESCIMENTO INDUSTRIAL RECENTE E SUAS INTERPRETAÇÕES

A partir deste capítulo faz-se a exposição da pesquisa realizada no Espírito Santo que foi orientada pela temática tratada nos capítulos anteriores. No capítulo 1 foi apresentada uma sistematização do debate recente sobre Política Industrial (PI), privilegiando a compreensão da função das instituições sub-nacionais e locais nos modelos propositivos de PI. Ai ficou evidenciada a posição de vários autores que consideram tais instâncias importantes na conformação de ambientes que se destacam na capacidade de atrair a localização de novos investimentos.

No capítulo 2, resgatou-se os principais movimentos da experiência brasileira de políticas de desenvolvimento industrial voltadas para espaços regionais ou estaduais. Nestas observações, verificou-se que os governos estaduais, sobretudo em alguns anos, estiveram ativos na institucionalização do que pode ser entendido como PI de base local. Embora lá tenha ficado evidenciado, como era esperado, o papel proeminente das políticas nacionais, também, verificou-se que as políticas sub-nacionais estiveram presentes como complementares e, nos últimos anos, como ações isoladas na promoção do desenvolvimento regional, mais ou menos ativas conforme o estado. Outra observação destacada é a de que alguns estados mantiveram no período analisado (especialmente, 1970/1990) uma elevada taxa de crescimento. Em paralelo mantiveram em funcionamento, durante estes anos, instituições voltadas para o desenvolvimento industrial. O Espírito Santo é um exemplo típico desta constatação, e justifica-se como objeto de estudo para o propósito de compreender a relação que pode ser estabelecida entre seu crescimento e as suas políticas de desenvolvimento. Organizou-se a exposição deixando para o próximo capítulo a descrição de suas políticas. Desta maneira, os itens seguintes estão dedicados ao entendimento dos principais componentes do crescimento das atividades econômicas neste estado.

Antecedentes - A década de sessenta assistiu a uma reorganização interna da economia local, que nos primeiros 50 anos deste século viveu quase que exclusivamente da cultura, beneficiamento e exportação de café. Por um lado, a tendência de decadência desta economia - em função das condições técnicas de produção, da crise internacional deste mercado do final dos anos 50 e da política nacional de erradicação nos anos 60 - e, por outro lado, a expansão da infra-estrutura e integração do mercado nacional nesta época da industrialização pesada da economia brasileira, gestaram as pré-condições necessárias para o crescimento e a incorporação da economia capixaba ao processo de industrialização nacional.

A crise e desorganização da economia cafeeira nos anos sessenta e os estímulos advindos da economia nacional - infra-estrutura e alguns projetos industriais de insumos básicos - marcaram esta década como de transição. Tal crise fortaleceu também interesses locais na institucionalização de mecanismos estaduais de promoção do desenvolvimento, à exemplo do que já funcionava em vários outros Estados. Ela também coincidiu com o início de um governo comprometido e declaradamente adepto de uma intervenção planejada em busca do desenvolvimento, via industrialização.

A agricultura diversificava-se - pecuária bovina, e outras culturas tradicionais - alterando a predominância da atividade de subsistência conjugada com café, com o que estabelecem-se condições de oferta de insumos para agroindústrias. O setor industrial, onde predominava a atividade de beneficiamento de café e cereais, estimulado por melhorias da infra-estrutura, apoio a projetos na área de siderurgia e cimento (Plano de Metas), expansão do mercado interno e deslocamento de capitais antes aplicados no café experimentava taxas elevadas de crescimento durante estes anos. Assim, ao iniciar os anos 70, verificavam-se condições favoráveis e ampla mobilização de interesses locais em favor da industrialização do espaço estadual.

3.1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CRESCIMENTO DA ECONOMIA CAPIXABA NO PERÍODO 1970/1990

Visão geral das mudanças da Estrutura Produtiva - As tabelas 3.1 e 3.2 mostram a significativa mudança da estrutura produtiva capixaba, expressa na composição setorial do Produto Interno. Deste ponto de vista, pode-se observar uma rápida aproximação do perfil da economia estadual com o da economia nacional, principalmente devido ao rápido crescimento relativo do setor industrial que representava em 1960 apenas 5,9% do PIB do Espírito Santo para mais que dobrar sua participação até o ano de 1970. Nesta década, esta mudança foi o resultado de um crescimento negativo da agricultura a uma taxa média anual de 0,44% - crise do setor cafeeiro -, associado a uma taxa anual elevada de crescimento da indústria da ordem de 24,8% e de serviços de 11,74%. Estas duas últimas, bem acima do PIB total que foi de 8,15%. É importante notar que em 1970 a economia nacional já mostrava um perfil de composição setorial do produto não muito distante daquele verificado no final dos anos 80, enquanto no Espírito Santo, embora em ritmo mais lento, o setor industrial continua aumentando sua participação relativa para esboçar ao final dos anos oitenta peso relativo no PIB total já não tão distante do verificado para a economia nacional.

Durante todo período sob análise (70/90) a economia estadual cresce à taxas mais elevadas do que as verificadas para a economia nacional (Ver tabela 3.3). Isto devido à contínua reorganização e modernização do setor agrícola que progressivamente retoma taxas significativas de crescimento, ao comportamento do Setor Serviços e principalmente às taxas de crescimento do Setor Industrial¹. Este último, na medida em que já alcançara peso importante na formação do PIB local, ao exibir taxas elevadas de crescimento assumia paulatinamente peso preponderante na determinação da taxa de crescimento. As tabelas 2.3 e 2.1 do capítulo 2 indicam a participação do Espírito Santo na formação do PIB e na produção industrial brasileiros, comparados com as demais regiões e estados do sudeste. Como pode ser observado, este estado inclui-se entre os que mais cresceram até 1990 tanto em relação ao PIB quanto em relação ao valor do produto industrial de sua região.

Este comportamento da economia local não tem fator único de explicação. Ao contrário, sintetiza um conjunto de condições favoráveis que se somam a reorganização da década de sessenta e certamente se modificam, em termos de importância, ao longo do período. As condições gerais de desempenho da economia nacional, os planos nacionais de integração da estrutura industrial e do mercado nacional e a articulação dos interesses locais em busca da industrialização que se expressam na ação das instituições locais são as linhas mestras dos componentes explicativos de tal crescimento.

Dado o objetivo geral deste trabalho, concentra-se a seguir no detalhamento do comportamento do Setor Industrial.

¹ As afirmações sobre o comportamento de setores, se não acompanhadas de outra indicação, estão referidas até o ano de 1985, última estatística confiável sobre a repartição setorial da renda gerada no estado.

TABELA 3.1
DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PIB DO ESPÍRITO SANTO
E BRASIL - 1960/90

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
Agricultura						
ES	48,8	20,8	19,9	14,7	18,2	17,65
BR	28,0	12,5	11,7	10,2	10,5	9,3
Indústria						
ES	5,9	13,2	22,8	36,2	33,5	29,71
BR	25,8	35,7	30,6	41,2	40,1	34,2
Serviços						
ES	45,3	66,1	57,3	49,1	48,3	52,65
BR	47,0	56,8	53,1	48,5	49,3	56,5

FONTE: FIBGE. Anuários Estatísticos 1965, 1992, e para o Espírito Santo em 1990, KASNAR (1995)
OBS.: 1960 = Renda Interna; Demais anos PIB a custo de fatores e a preços correntes

TABELA 3.2
ESPÍRITO SANTO
TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB POR SETOR
1960/85

	60/70	70/75	75/80	80/85
Agricultura	(0,44)	3,09	5,14	6,09
Indústria	24,80	22,02	18,06	6,90
Serviços	11,74	10,56	11,68	4,72
Total	8,15	11,47	12,69	5,64

FONTE: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Depto. de Economia-UFES para o PIB
a custos de fatores e a preços constantes.

TABELA 3.3
TAXAS DE CRESCIMENTO (EM %): BRASIL E ESPÍRITO SANTO

Períodos	PIB- Brasil	Renda - ES
1971-75	9,9	12,5
1976	9,7	11,4
1977	5,7	11,1
1978	5,1	19,1
1979	6,4	13,4
1980	7,2	9,1
1981	(1,6)	(0,05)
1982	0,9	(1,1)
1983	3,2	4,1
1984	4,5	14,3
1985	8,3	11,7
1985/90	14,79	19,23

FONTE: SOMEA. Relatório do Programa de Assistência Técnica ao Estado do Espírito Santo para uma Definição de um Plano de Desenvolvimento Industrial - Outubro de 1986. Para 1985/90. KASNAR (1995)

3.2 - COMPORTAMENTO DO SETOR INDUSTRIAL - 1970/90

O interesse aqui será o de analisar as principais mudanças na estrutura do setor industrial. Tomando-se os dados de renda deste setor, disponíveis para o período 1970/79 (Ver Tabelas 3.4 e 3.5), é possível observar uma tendência, embora pouco acentuada, de aumento de participação da classe de indústria de transformação, enquanto as demais classes - Extrativa Mineral, Construção Civil e Serviços Industriais de Utilidade Pública - tenderam, ainda que ligeiramente, a perder importância na formação da renda a preços correntes do Setor. A análise dos dados a preços constantes (Tabelas 3.6 e 3.7) confirma a tendência de expansão mais rápida da indústria de transformação que cresceu no período à taxa média anual de 21,19% enquanto a mesma taxa para o setor industrial foi de 20,53%. A Extrativa Mineral cresceu a taxa de 13,19% a.a. e a Construção Civil 15,04% a.a., ambas bem abaixo da média do Setor e da Indústria de Transformação. Por outro lado, durante todo o período os Serviços Industriais de Utilidade Pública cresceram a uma taxa média bem acima das verificadas para as demais classes, aumentando sua participação na renda a preços constantes. Aqui o resultado distinto do observado quando são considerados os dados a preços correntes, reflete uma variação de preços menos favorável a este setor, o que é fato já bastante conhecido como consequência da política de controle das tarifas dos serviços públicos. De qualquer modo, estes dados evidenciam a importância da indústria de transformação que representa cerca de 76% da renda industrial a preços correntes ou 74% quando medida a preços constantes.

Assim, é possível afirmar que o ritmo acelerado de expansão do Setor Industrial do Estado é determinado, principalmente, pela Indústria de Transformação. Dado esta constatação, e mais o fato de que os instrumentos de Política Industrial operados estão basicamente voltados para esta classe da Indústria e para a Extrativa Mineral, os comentários seguintes focalizarão em mais detalhes o comportamento destas duas classes da indústria.

Extrativa Mineral - A primeira observação refere-se à importância relativamente pequena desta classe da indústria. No Espírito Santo, até final dos anos 60, a principal atividade nesta categoria é a de extração de mármore e granitos. Em 1969 a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) começa operar a primeira usina de pelotização de minério de ferro e em 1973 a segunda. Em 1976, 78 e 79, também sob liderança da CVRD e em associação com grupos Japonês, Italiano e Espanhol, três outras usinas iniciaram suas atividades. Também em 1978 entrava em operação uma outra usina, controlada por capitais canadenses (SAMITRI/MARCONA), constituindo um conjunto no Estado de seis usinas, com capacidade

para 22 milhões/tons/ano de produção, com investimentos da ordem de US\$ 1,0 bilhão de dólares e cerca de 2.347 empregos diretos.²

Os dados obtidos dos Censos Industriais (tabela 3.8) indicam a composição do Valor da Transformação Industrial desta Classe Industrial:³

Mesmo não dispondo das informações completas é possível inferir que a Pelotização de Minerais, já na operação da primeira usina em 1969, assume participação relevante na produção total da indústria extrativa e, conseqüentemente, torna-se a principal determinante das taxas de crescimento da Indústria Extrativa, que foram de 19,0 % de 1970 a 1975 e 6,31 % no período 75/79. Quanto ao emprego também a Indústria Extrativa, até 1975, representava uma parcela pouco expressiva no total do emprego industrial. A partir deste ano, com a operação das usinas de Pelotização de minério, nota-se significativo aumento da participação desta classe de indústria no emprego industrial. Isto também evidencia a importância que passam a ter as duas atividades componentes da indústria extrativa mineral. Aqui, ao contrário do verificado em relação ao valor da transformação industrial, a importância relativa das usinas de pelotização é menor, dada as características do processo de produção da grande empresa. Por esta razão, o gênero extração de pedras para construção (basicamente mármore) mantém parcela importante da oferta de emprego - 38,8% em 1980 - (ver tabela 3.9).

Outro aspecto a ser observado diz respeito à natureza do impacto sobre os demais setores situados no espaço geográfico do Estado. Ainda de acordo com os dados do Censo Industrial, em 1980, 70% das "despesas com operações industriais" das Usinas de Pelotização, referem-se à matérias primas que não são produzidas pelo Espírito Santo. Desta forma, o impacto desta atividade sobre a economia local flui basicamente via salários, o que evidencia os fracos encadeamentos diretos desta atividade com o setor industrial local.

Indústria de Transformação - A indústria de transformação cresceu nos períodos 1970/75 e 75/79 a taxas médias anuais de 22,72% e de 19,29%, respectivamente, revelando uma tendência firme de crescimento e um ritmo muito mais acelerado do que o

² Conforme Rocha & Morandi pag. 157.

³ Observações: Os números entre parêntesis indicam o número de estabelecimentos pesquisados; Foram utilizadas as informações de Valor da Transformação industrial a preços correntes para calcular a participação de cada gênero no total da Classe; O X indica dado não publicado em razão do compromisso de sigilo; Nos Censos até 1975 este detalhamento foi publicado apenas para as unidades com mais de dez empregados ou valor da produção 640 vezes o maior salário mínimo e a partir de 1980 inclui a totalidade pesquisada.

verificado para o Setor Industrial nacional - este, nos mesmos períodos, cresceu à taxas de 11,22% e 7,52% - . Tal resultado da indústria capixaba deveu-se a um desempenho favorável de praticamente todos os gêneros que compõem este segmento, embora com taxas diferentes de crescimento, o que implicou em algumas mudanças na sua estrutura, delineando uma tendência de diversificação. Os três principais gêneros - Produtos Alimentares, Madeira e Minerais não Metálicos - contribuíam, em 1970, com 70,2 % do Valor da Transformação Industrial desta classe; Em 1980 este percentual caiu para 52,27% e, em 1985, atingiu 58,87%.

As características desta tendência à diversificação podem ser melhor observadas a partir da comparação feita na tabela 3.10 a seguir dos dez maiores gêneros em 1970 e 1985. A primeira observação é de que os dez maiores gêneros praticamente não alteram sua participação na formação do VTI. Isto significa que a diversificação em termos de novos gêneros importantes não foi ampla. De fato, em 1985, a lista dos dez maiores inclui apenas dois novos gêneros: Papel e Papelão e Química, enquanto os gêneros Mobiliário e Editorial e Gráfica se excluem deste grupo.

Os dois novos gêneros se incluem em posição de destaque:

Papel e Papelão - 3o. lugar com 12,28% de contribuição para o VTI - alcança esta posição dado o extraordinário impacto dentro deste gênero do início de operação em 1979 do projeto da Aracruz Celulose S.A. com capacidade para 475 mil toneladas ano;

Química - 5o. lugar com 8,01% de contribuição para o VTI - assume esta posição devido aos projetos estimulados pelo programa PROALCOOL com a implantação de um conjunto de seis novas usinas completando um parque de produção com capacidade nominal para 1,1 milhão de litros/dia e a oferta de 1.985 novos empregos industriais. Além disso, o projeto da Aracruz Celulose inclui uma unidade de produção de clorato de sódio (com capacidade para 15,8 mil toneladas ano) e outra de clorados que produz 16,7 mil toneladas de soda cáustica e 14,9 mil toneladas de cloro, todos estes produtos utilizados no cozimento da madeira e branqueamento da celulose. A Companhia Siderúrgica de Tubarão possui uma fábrica de oxigênio e gera vários subprodutos que podem ser industrializados (alcatrão, amônia, óleo enriquecido com naftaleno e etc.).

As demais alterações importantes ocorrem no interior do grupo com a troca de posição entre praticamente todos os gêneros, à exclusão de Vestuário, Calçados e Artefatos que mantém a 9a. posição. Aqui cabe destacar o excepcional dinamismo deste gênero, indicado pela capacidade de ampliar sua participação de 1,82% em 1970 para 3,66% em 1985, apesar da emergência dos dois novos gêneros e do crescimento elevado da metalurgia, ambas ocorrências

devidas à implantação de grandes projetos estimulados por programas federais (PROÁLCOOL e II PND). O maior crescimento relativo deste gênero foi no período de 1970 a 1975, quando amplia sua participação de 1,82% para 2,95% passando a sexta posição entre os mais importantes. No período que vai de 75 a 80, amplia sua participação para 4,29%, mas perde posição relativa, caindo para sétimo lugar. Finalmente, durante o período de 80 a 85 apresenta menor crescimento relativo retornando ao nono lugar.

Entre as mudanças de posição ao longo de todo o período, a mais significativa em termos de dinamismo de crescimento foi a do gênero metalurgia que aumenta sua participação de 7,93% (4o. lugar) para 29,27% do VTI, passando à liderança da Indústria de Transformação. Este crescimento é explicado, basicamente pela ampliação da unidade da COFAVI - Companhia Ferro e Aço de Vitória - a entrada em operação do projeto da CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão - e pela implantação de várias usinas, de pequeno e médio porte, de ferro gusa. Além disso, cabe citar também, o crescimento do subgênero "estruturas metálicas" com a implantação de algumas empresas estimuladas pelo aumento da demanda de galpões tanto do setor industrial quanto do setor rural, este último, devido principalmente à maior dificuldade de obtenção de madeira. A usina da CST inicia suas operações em dezembro de 1983, com capacidade de produção da ordem de 3 milhões de toneladas/ano e investimentos da ordem de US\$ 3 bilhões. Esta usina produziu 2 milhões e 2,6 milhões de toneladas em 1984 e 1985, respectivamente, para a partir de 1986 operar a plena capacidade.

A COFAVI vinha ampliando sua produção desde os anos sessenta, tendo atingindo em 1978, com a inauguração do 3o. forno elétrico, a capacidade de 200 mil toneladas ano. Também ampliou sua capacidade de laminação para 300 mil toneladas e iniciou a 2a etapa de expansão, concluída em 1987 - Aciaria II -, completando uma capacidade global de 500 mil toneladas.

Durante a década de 70 foram implantadas duas usinas de ferro-gusa, CIMETAL -com capacidade para 260 mil toneladas ano - e CBF - com capacidade, a partir de 1984, de 110 mil toneladas ano. Duas outras usinas foram implantadas nos primeiros anos da década de oitenta: Companhia Metalúrgica Vetorial (1985) - com capacidade para 60 mil toneladas ano - e Ferroeste Industrial (1986) com capacidade para 100 mil toneladas ano.

Em resumo, neste subgênero as principais ocorrências que determinaram em maior parte seu crescimento, foram a expansão da produção da COFAVI e a implantação das primeiras usinas de gusa, contribuindo para elevar a contribuição da metalurgia na formação do VTI de 7,93%, em 1970, para 16,97% em 1975, passando de 4o. para 2o. lugar. Com a crise do

mercado internacional do final dos anos 70 para tais produtos, a taxa de crescimento anual (70/75) cai para apenas 0,6% e a participação no VTI para 9,67% em 1980. Com isto retorna a sua posição de 4o. lugar entre os mais importantes. No início dos anos 80 com a implantação, principalmente da CST, seguida de duas outras usinas de gusa, a metalurgia apresenta um salto em seu VTI, passando a 29,27% e a ocupar o 1o. lugar entre os mais importantes.

O gênero Produtos Alimentares que participava com 29,46% do VTI, embora tenha crescido à taxa expressiva de 14,1% no período 70/75, teve sua participação reduzida para 24,41% em 1975 em função principalmente do elevado crescimento da metalurgia. Durante o período seguinte (1975/80) sua taxa de crescimento se reduz para 10,4% e sua participação para 20,78% em 1980. Entretanto, continuou sendo a principal atividade da indústria de transformação estadual, apesar do surgimento dos dois novos gêneros - Química (3,68%) e Papel e Papelão (19,05%)-. Apenas a partir de 80 com o elevado crescimento da metalurgia, este gênero cai para 2o. lugar e 17,32% de participação no VTI. Aqui, dado que este gênero é composto de um grande número de pequenas e médias empresas, torna-se mais difícil identificar as principais ocorrências que determinaram este comportamento no período 70/85. De qualquer modo é importante notar que o setor apresentou razoável dinamismo em todo o período, uma vez que continua mantendo posição de destaque na geração do VTI, à despeito do surgimento dos grandes projetos na área de metalurgia, de celulose e de Química.

Produtos Minerais não Metálicos é outro gênero onde não houve a implantação de grandes projetos mas que manteve, durante todo o período, crescimento suficiente para garantir uma participação relativa no VTI elevada, embora tenha ao longo do período caído da 3a. para 4a. posição. As principais atividades deste gênero são a produção de cimento e o beneficiamento de pedras para construção (mármore e granito). Na primeira metade da década de 80 seu desempenho foi afetado negativamente pela crise da construção civil que praticamente paralisou as construções no período 83/85. Por outro lado, é possível apontar pelo menos três impactos positivos: a implantação de uma nova fábrica de cimento a partir da escória do alto-forno da CST; o aumento da demanda de cal para as usinas de pelotização e para a siderurgia; e a recuperação da indústria de beneficiamento de mármore e granito.

Mecânica é o gênero que conseguiu taxas elevadas de crescimento durante todo o período. Em 1970 figurava na 10a. posição (1,57%) entre os setores mais importantes e em 1975 e 1980 passa para a oitava (2,68%) e sexta posição (5,48%), respectivamente, mantendo esta última posição em 1985, apesar de sua contribuição para o VTI ter caído para 4,83%. Isto graças às taxas de crescimento da ordem de 111% (70/75) e 33,3% (75/80).

Têxtil em 1970 participava com 4,75% do VTI, ocupando a 5a. posição. Durante todo o período apresenta taxas modestas de crescimento, caindo para 10a. posição (2,47%) em 1975. Em 1980 deixa de figurar entre os dez maiores, embora apresentasse uma participação (2,54%) ligeiramente maior no VTI. No período de 80/85 recupera o crescimento relativo, voltando a figurar entre os principais setores com 3,66% de participação no VTI (9a. posição).

Madeira figurava em 1970 na segunda posição, participando com 24,05% do VTI e é o gênero que mantém taxas negativas de crescimento relativo em todo o período, passando a ocupar, em 1985, a 8a. posição. Em 1975 ainda participava com 16,56% iniciando a partir deste ano uma rápida decadência, caindo para 8,96% em 1980 e 3,72% em 1985. Isto é explicado pelo completo esgotamento das florestas naturais do Norte do Espírito Santo e Sul da Bahia, já que grande parte das unidades existentes constituíam-se de serrarias pequenas e médias. Com a escassez da matéria prima que utilizavam, várias delas se transferiram para outros Estados (Bahia, Rondônia e etc.). Além disso outro componente da derrocada deste gênero foi a crise da indústria da construção civil que é a principal insumidora de madeira. Esta crise contribuiu para a "concordata" de duas grandes fábricas de compensados - COBRAICE e SERRARIA BARBADOS - em 1983. Esta decadência do gênero foi acompanhada por uma concentração do setor, já que desapareceram muitas pequenas serrarias e se consolidaram duas grandes empresas de laminados e quatro de compensados.

Desempenho semelhante, embora por razões distintas, foi o apresentado pelo gênero Bebidas. Este ocupava a sétima posição em 1970 (3,44%), deixa de figurar entre os dez maiores em 1975 (1,72%) e com a implantação de uma fábrica de cerveja que inicia produção em 1978, o gênero volta a se incluir entre os dez maiores com uma participação de 3,35% (9a. posição). Nos anos seguintes seu desempenho relativo é negativo, caindo para 10a. posição (1,98%).

Dois outros gêneros, que embora não foram relacionados durante estes anos entre os dez maiores, merecem citação pelo significativo desempenho relativo. O primeiro é o de material elétrico e de comunicação que de uma contribuição para o VTI insignificante em 1970 (0,19%), cresce durante todo o período à taxas elevadas, chegando em 1985 com 1,61% de participação na formação do VTI. O segundo é o de Material de Transporte que em 1970 contribuía para o VTI com 0,91%, crescendo à taxas elevadas até 1975, quando chega a figurar entre os dez maiores na 5a. posição com 5,34%. Em 1980 cai para a 10a. posição (2,67%) e em 1985 deixa de figurar neste grupo com 1,63%. Este desempenho deveu-se basicamente à

expansão do subgênero equipamentos ferroviários e refere-se a uma unidade da CVRD de reparos de máquinas ferroviárias.⁴

Destas informações é possível concluir que o elevado crescimento apresentado pela indústria de transformação até 1985 foi resultado, por um lado, de um processo de diversificação provocado pela implantação de projetos, na maioria de grande porte, estimulados por programas patrocinados pelo governo federal - II PND e PROÁLCOOL, principalmente - e concentrados nas áreas de siderurgia⁵, celulose e álcool. Tais projetos significaram uma mudança expressiva no tamanho de seus respectivos gêneros nos anos em que iniciaram suas operações - a partir do final dos anos setenta -. Por outro lado, ao longo dos demais anos várias atividades tradicionais e dominadas, principalmente por capitais de pequeno porte, na maioria de origem local, mantiveram elevadas taxas de crescimento contribuindo para o contínuo aumento de participação da indústria estadual no VTI da indústria de transformação nacional.

⁴ A descrição feita até aqui das alterações havidas em cada gênero apoiou-se, em grande parte, no trabalho de ROCHA & MORANDI, *Cafecultura & Grande Indústria*, Fundação Ceciliano Abel de Almeida, Vitória, 1991.

⁵ Neste gênero os investimentos estimulados pelo governo federal estão presentes desde os anos sessenta com a expansão, em várias etapas, da Cia. Ferro e Aço de Vitória.

TABELA 3.4
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RENDA INTERNA DO SETOR INDUSTRIAL 1970/79

ANOS	EXTRAÇÃO MINERAL	TRANSFORMAÇÃO	CONSTRUÇÃO CIVIL	SERV. IND. UTL. PUBL.	SETOR INDUSTRIAL
1970	1,7	204,2	48,8	21,2	285,8
1971	14,8	306,8	54,8	28,3	404,6
1972	18,7	436,8	86,3	43,8	585,6
1973	30,2	660,2	174,5	61,7	926,2
1974	42,7	1087,2	266,2	86,7	1482,8
1975	71,3	1682,0	294,1	117,4	2164,9
1976	111,5	2624,2	479,8	172,2	3387,7
1977	156,7	4051,4	896,8	296,5	5401,4
1978	215,9	6844,4	1262,5	517,3	8840,1
1979	326,2	13818,2	2040,6	853,8	17039,8

FONTE: Núcleo de Pesquisas Econômicas/ UFES - Aperfeiçoamento e Atualização de Indicadores Econômicos para o Espírito Santo; OBS.: 1. A Preços Correntes; 2. Cr\$ 1.000.000,00

TABELA 3.5
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COMPOSIÇÃO SETORIAL DA RENDA INDUSTRIAL -1970/1979

ANOS	EXTRAÇÃO MINERAL	TRANSFOR- MAÇÃO	CONSTRU- ÇÃO CIVIL	SERV. IND. UTL. PUBL.	SETOR IN- DUSTRIAL
1970	4,09	71,45	17,07	7,42	100,03
1971	3,66	75,83	13,54	6,99	100,02
1972	3,19	74,59	14,74	7,48	100,00
1973	3,26	71,25	18,83	6,66	100,00
1974	2,88	73,32	17,95	5,85	100,00
1975	3,29	77,69	13,58	5,42	100,00
1976	3,29	77,46	14,16	5,08	100,00
1977	2,90	75,01	16,60	5,49	100,00
1978	2,44	77,42	14,28	5,85	100,00
1979	1,91	81,09	11,98	5,01	100,00

FONTE: NEP, Tabela acima.

TABELA 3.6
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
RENDA INTERNA DO SETOR INDUSTRIAL - 1970/79

ANOS	EXTRAÇÃO MINERAL	TRANSFOR- MAÇÃO	CONSTRUÇÃO CIVIL	SERV. IND. UTL. PUBL.	SETOR INDUSTRIAL
1970	1.663	204.193	48.796	21.198	285.850
1971	14.115	293.180	47.278	28.564	383.137
1972	15.975	373.305	64.557	33.876	487.713
1973	19.107	416.921	107.341	45.005	588.374
1974	25.629	510.625	126.049	60.060	122.363
1975	27.854	568.473	111.123	63.596	771.046
1976	32.117	652.008	125.727	72.645	883.097
1977	34.716	718.085	155.605	88.238	996.644
1978	38.608	889.587	158.967	132.002	1.219.164
1979	35.583	1.151.199	172.132	176.284	1.535.198

FONTE: Núcleo de Pesquisas Econômicas/ UFES. Aperfeiçoamento e Atualização de Indicadores Econômicos para o Espírito Santo

OBS.: 1. A Preços Constantes de 1970; Cr\$ 1.000,00

TABELA 3.7
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ÍNDICE DE QUANTUM DO SETOR INDUSTRIAL POR CLASSE

ANOS	EXTRAÇÃO MINERAL	TRANSFOR- MAÇÃO	CONSTRUÇÃO CIVIL	SERV. IND. UTL. PUBL.	SETOR INDUS- TRIAL
1970	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1971	121,02	143,58	96,89	134,75	134,03
1972	136,97	182,82	132,30	159,81	170,62
1973	163,83	204,18	219,98	212,31	205,83
1974	219,75	250,07	258,32	283,33	252,71
1975	238,82	278,40	227,73	300,01	269,74
1976	275,38	319,31	257,66	342,70	308,94
1977	297,66	351,67	318,89	416,26	348,66
1978	331,03	435,66	325,78	622,71	426,50
1979	305,09	563,78	352,76	831,61	537,06

FONTE: NEP, Tabela acima.

TABELA 3.8 —
INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL DO ESPÍRITO SANTO
NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS E COMPOSIÇÃO DO VTI EM %
1960/1980

	1960	1970	1975	1980
Pelotização de Minerais		(1)x	(1)x	(5)96,5
Extração de Pedras p/ Construção	(5)86,9	(54)30,4	(41)46,7	(110)3,1
Outros não Metais	(3)13,1	(6)x	(1)x	(8)0,2
Total	(8)100	(62)100	(43)100	(139)100

FONTE: FIBGE. Censos Industriais

TABELA 3.9
INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL DO ESPÍRITO SANTO
PESSOAL OCUPADO POR GÊNERO E RAMO
1960/90 - EM %

	1960	1970	1975	1980	1985
Ind. Extrativa	3,2	6,8	3,4	7,1	7,1
Extrativa + Transformação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pelotização de Minerais				57,8	
Extração de Pedras p/ Construção		70,3	77,0	38,8	
Outros não Metais				2,3	
Ind. Extrativa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FIBGE, Anuário Estatístico - Vários anos.

TABELA 3.10
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO
DEZ PRINCIPAIS GÊNEROS EM 1970 E 1985

1970		1985	
Gêneros	% VTI	Gêneros	% VTI
Produtos Alimentares	29,46	Metalurgia	29,27
Madeira	24,05	Prod. Alimentares	17,32
Minerais ñ Metálicos	16,73	Papel e Papelão	12,28
Metalurgia	7,93	Minerais ñ Metálicos	8,84
Têxtil	4,75	Química	8,01
Mobiliário	3,54	Mecânica	4,83
Bebidas	3,44	Têxtil	3,96
Editorial, Gráfica	3,28	Madeira	3,72
Vest., Calçados, Artefatos	1,82	Vest., Calçados, Artefatos	3,66
Mecânica	1,57	Bebidas	1,98
Total	96,57	Total	93,87

FONTE: Tabela 3.11

TABELA 3.11
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL -
1960/1985 - EM %

GÊNEROS E RAMOS	1960	1970	1973	1974	1975	1976
INDÚSTRIA EXTRATIVA	3,89	10,07	6,49	6,90	2,61	9,33
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	96,11	89,93	93,51	93,10	97,39	90,67
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Minerais não Metálicos	11,90	16,73	13,21	14,93	16,55	18,63
Metalurgia	3,67	7,93	12,63	14,76	16,97	15,70
Mecânica	0,21	1,57	0,92	2,06	2,68	1,89
Material Elétrico e Comunicação	0,00	0,19	0,00	0,35	0,76	0,87
Material de Transporte	0,24	0,91	0,88	0,70	5,34	1,10
Madeira	26,45	24,05	29,38	24,00	16,56	14,82
Mobiliário	4,97	3,54	2,27	1,91	2,77	2,80
Papel e Papelão	0,75	0,34	0,87	0,63	0,26	0,00
Borracha	1,68	0,00	0,37	0,46	0,64	0,34
Couros, Peles e Similares	1,19	0,30	0,36	0,00	0,21	0,48
Química	0,09	0,00	1,16	1,01	0,78	1,61
Produtos Farmacêuticos	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Perfumaria, Sabões	1,56	0,41	0,00	0,12	0,28	0,24
Prod. Matéria Plástica	0,00	0,14	0,00	0,14	0,35	0,43
Têxtil	9,81	4,75	4,88	3,28	2,47	5,07
Vest. Calçados e Artefatos	2,46	1,82	2,13	2,95	2,95	3,12
Produtos Alimentares	29,37	29,46	26,30	27,62	24,41	27,35
Bebidas	2,20	3,44	1,61	1,23	1,72	1,45
Editorial e Gráfica	3,05	3,28	2,84	2,79	2,62	2,15
Diversas	0,32	1,15	0,22	1,07	1,67	1,95

FONTE: FIBGE. Censos Industriais e Pesquisa Industrial para base de dados: Cálculos pelo autor.

TABELA 3.11 (CONTINUAÇÃO)
 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
 COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL -
 1960/1985 - EM %

GÊNEROS E RAMOS	1977	1978	1979	1980	1981	1985
INDÚSTRIA EXTRATIVA	9.87	19.61	21.02	28.02	13.28	14.43
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	90.13	80.39	78.98	71.08	86.72	85.57
IND. DE TRANSFORMAÇÃO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Minerais não Metálicos	19.11	19.54	14.84	12.44	14.74	8.84
Metalurgia	12.37	12.17	10.90	9.67	8.79	29.27
Mecânica	5.60	4.95	5.41	5.48	8.39	4.83
Material Elétrico e Comunicação	1.10	0.71	0.60	0.85	1.28	1.61
Material de Transporte	4.90	2.99	4.08	2.67	0.53	1.63
Madeira	12.12	8.97	9.43	8.96	6.50	3.72
Mobiliário	2.23	2.18	1.67	2.23	1.88	1.44
Papel e Papelão	0.00	2.57	17.33	19.05	22.48	12.28
Borracha	0.51	0.67	0.43	0.45	0.36	0.20
Couros, Peles e Similares	0.86	0.26	0.16	0.11	0.08	0.01
Química	1.85	2.43	2.69	3.68	3.28	8.01
Produtos Farmacêuticos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Perfumaria, Sabões	0.30	0.17	0.24	0.16	0.00	0.14
Prod. Matéria Plástica	0.52	0.47	0.46	0.98	0.44	0.13
Têxtil	3.80	2.62	2.59	2.54	2.71	2.96
Vest. Calçados e Artefatos	3.00	3.46	3.55	4.29	4.52	3.66
Produtos Alimentares	25.96	28.83	18.87	20.78	19.72	17.32
Bebidas	1.94	3.34	3.38	3.35	1.26	1.98
Editorial e Gráfica	2.12	2.00	1.71	2.03	1.71	0.77
Diversas	1.70	1.69	1.64	0.29	1.33	0.20

FONTE: FIEGE. Censos Industriais e Pesquisa Industrial para base de dados: Cálculos pelo autor.

3.3 - DESEMPENHO DA "INDÚSTRIA LOCAL"

Tendo em vista o interesse desta pesquisa em distinguir a possível contribuição da indústria local para o crescimento do ramo manufatureiro acima relatado, elaborou-se a tabela 3.1 que evidencia as seguintes relações percentuais:

a) VTI da indústria de transformação do Espírito Santo/VTI da indústria de transformação brasileira (VTI-ES/VTI-Br), que mostra o contínuo aumento da participação da indústria de transformação capixaba na formação do valor da transformação industrial (VTI) da indústria nacional (primeira coluna);

b) A participação do conjunto metalurgia, papel e papelão e química do Espírito Santo, gêneros nos quais concentraram os investimentos estimulados por programas federais, ou, simplesmente porque a localização neste Estado atendia a estratégia dos grandes capitais envolvidos. De uma forma ou outra, devido à escala destes investimentos, é possível afirmar que não representam expansão de unidades ou gêneros já existentes nem dependeram dos mecanismos locais de promoção do desenvolvimento. Dada a dificuldade de informação individualizada e compatível com as do FIBGE para estes investimentos, além do fato de que tais empreendimentos predominam em larga margem nos respectivos gêneros, optou-se por considerar (para os fins deste trabalho) o VTI destes gêneros, como totalmente pertencente a um grupo de empresas cujo estímulo ao investimento neste espaço estadual não foi dado por estímulos ou condições do mercado local. É neste sentido que serão referidos aqui como "gêneros exógenos"- (Segunda coluna: VTI-GE-ES/VTI-Br);

c) A participação dos demais gêneros da indústria de transformação na formação do VTI da indústria nacional. Dado que nestes gêneros predominam as pequenas e médias empresas, mais dependentes das condições locais, serão aqui referidos como "gêneros locais"; (A relação VTI-GL-ES/VTI-Br, encontra-se na última coluna).

Estas informações (ver também tabela 3.11) permitem listar algumas conclusões:

1) o aumento da participação relativa da indústria capixaba no VTI nacional no período que vai de 1960 a 1978 foi determinado principalmente pela expansão dos "gêneros locais";

2) programas federais de apoio à expansão da siderurgia, apesar da pequena parcela alocada ao Espírito Santo no período 1960/1980, contribuíram para expansão da Cia. Ferro e Aço de Vitória, porém, dada a incipiente base industrial do Estado, isto explica na maior parte a

expansão dos "gêneros exógenos" neste período, e corresponde à parcela complementar do crescimento relativo da indústria capixaba;

3) a partir dos anos setenta a estrutura local de desenvolvimento volta-se quase inteiramente para a atração de "grandes projetos" (conforme ficaram localmente conhecidos um conjunto de projetos com realização esperada para o Estado) e possíveis oportunidades de investimentos deles derivadas⁵. Destes projetos, apenas dois concretizaram-se: uma planta para produção de celulose e uma de siderurgia. O PROÁLCOL e a produção integrada na planta de celulose de insumos químicos explicam, no essencial, a expansão do gênero química. A entrada em funcionamento destas plantas (primeiro da planta de celulose em 1979, depois entre 1983/84 da planta siderúrgica, e também a partir de oitenta de três usinas de álcool), responde praticamente por toda a expansão dos "gêneros exógenos" em 1979 e em 1985. Nos anos 1980/81 este conjunto apenas acompanha o crescimento da indústria nacional. Isto está refletido de forma bem definida nas tabelas mencionadas;

4) de 1978 a 1985 os "gêneros locais" deixam de contribuir para a expansão relativa da indústria capixaba; nestes anos, apenas acompanham o crescimento da indústria nacional;

5) a contribuição significativa dos "gêneros exógenos" no aumento da participação capixaba no VTI nacional ocorre de forma pontual - em 1979 e de 1982 a 1985 - com entrada em funcionamento dos dois grandes projetos.

Para os anos posteriores a 1985 não estão ainda disponíveis as informações que permitiriam estudar a continuidade dos movimentos acima apontados. Contudo, dado que os "gêneros locais" representam ainda parcela significativa do VTI, além de outras indicações (por exemplo, o aumento dos investimentos apoiados pelo banco de desenvolvimento: o fato de que a produção dos chamados grandes projetos -Siderurgia e Celulose, Tabelas 3.13 e 3.14 - não apresenta crescimento expressivo de 1985 a 1990) que permitem postular que a indústria capixaba de transformação continuou crescendo pelo menos na mesma taxa da indústria nacional e que tal resultado é dado principalmente pelo desempenho dos "gêneros locais".

Outro aspecto diz respeito ao emprego na indústria de transformação, onde é importante lembrar que os "ramos exógenos" respondiam por apenas 18,6% dos postos

Esta postura do governo local será explicada posteriormente.

⁵ A partir de 1990 entrou em funcionamento a expansão da planta de celulose, cuja capacidade de produção foi duplicada, permitindo prever um novo salto na participação dos gêneros aqui considerados "exógenos".

existentes em 1985, enquanto os demais setores, onde estão presentes principalmente as pequenas e médias empresas, ofertam a parcela restante (81,4%, ver tabela 3.15), confirmando este segmento como maior empregador e lançando dúvidas sobre o argumento geralmente utilizado em favor de subsídios a grandes investimentos.

Caracterizada a contribuição dos "gêneros exógenos" e dos "gêneros locais", bem como o período de prevalência de cada um deles na diminuição do atraso da industrialização, capixaba em relação ao resto do país cabe investigar as mudanças ocorridas na estrutura dos "gêneros locais". A primeira observação (ver tabela 3.16) é a de que a participação deles na formação do VTI da indústria de transformação cai de 95,4%, em 1960, para 82,8% em 1978; e em 1985, para 50,5%, apesar de exibirem taxas de crescimento nestes anos acima, ou, no mínimo, igual a média da indústria nacional. Assim, a rápida alteração em curto espaço de tempo (1978/85) deveu-se a escala dos grandes projetos implantados neste período (e que serão apresentados no item seguinte) e não a mau desempenho dos "Gêneros locais".

Os dois maiores gêneros, Minerais não Metálicos e Produtos Alimentares, mantêm participações praticamente estáveis; Madeira, o segundo maior gênero em 1970, reduz significativamente sua participação (de 26,2% em 1970 para 7,4% em 1985); também as participações de Mobiliário e Editorial e Gráfica caem ao longo do período. Os destaques de aumento de contribuição para o VTI referem-se aos gêneros de Mecânica (de 1,7% em 1970 para 9,6% em 1985), Vestuário e Calçados (de 2% em 1970 para 7,3% em 1985), Material Elétrico e de Comunicação (de 0,2% em 1970 para 3,19%) e Material de Transporte (de 1% em 1970 para 3,2% em 1985). Os gêneros Borracha, Couros e Peles, Perfumaria e Sabões e Produtos de Matéria Plástica continuaram mantendo participações pouco expressivas (menor que 1%); finalmente, Têxtil e Bebidas tiveram participações oscilantes ao longo do período, porém sem alterar significativamente quando comparadas as posições do início e fim do período analisado.

Apesar de cerca de 50% do VTI dos "gêneros locais" continuar concentrado em apenas dois "gêneros" (Produtos Alimentares e Minerais não Metálicos), é possível dizer que os movimentos acima descritos apontam para uma ligeira redistribuição do VTI entre os demais gêneros deste grupo de indústrias, expressa, basicamente, pela perda de importância do gênero Madeira e expansão dos gêneros mecânica, vestuário e calçados, material elétrico e de comunicação e material de transporte.

A análise acima esclarece o desempenho da indústria local ("gêneros locais"), e de sua caracterização como um componente importante do crescimento industrial capixaba,

notadamente até os anos finais da década de setenta. Resta conhecer o segundo componente, ou seja, os grandes projetos e, de forma especial, os determinantes principais da localização deles no Espírito Santo.

Buscar estabelecer as possíveis relações entre o desempenho, que acaba de ser descrito, dos "gêneros locais" e a política industrial do governo estadual, como especificidade local explicativa, será tarefa do capítulo seguinte.

TABELA 3.12 —
 ESPÍRITO SANTO - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO²
 PARTICIPAÇÃO (%) DA INDÚSTRIA CAPIXABA NO VTI NACIONAL

ANOS	VTI-ES/VTI-Br	VTI-GE-ES/VTI-Br	VTI-GL-ES/VTI-Br
1960	0,26	0,01	0,25
1970	0,46	0,04	0,42
1973	0,49	0,07	0,42
1974	0,55	0,09	0,46
1975	0,64	0,12	0,52
1976	0,63	0,11	0,52
1977	0,71	0,10	0,61
1978	0,75	0,13	0,62
1979	0,83	0,26	0,58
1980	0,80	0,25	0,58
1981	0,76	0,26	0,50
1985	1,22	0,60	0,61

FONTE: FIBGE. Censos Industriais e Pesquisa Industrial para os dados base. Cálculos pelo autor.

² Anteriormente (tabela 2.1) considerou-se o Produto Industrial na comparação entre regiões. Aqui optou-se por concentrar a análise na indústria de transformação utilizando o VTI. Por esta razão, os percentuais são menores que os apresentados na tabela anterior.

TABELA 3.13
 ESPÍRITO SANTO - PRODUÇÃO DA METALURGIA
 PRINCIPAIS PRODUTOS - 1970/1991

ANOS	LINGOTES	LAM. NÃO PLANOS	BLOCOS E PLACAS	FERRO GUSA
1971	19,4	112,2		
1972	40,9	132,6		
1973	72,9	115,3		
1974	96,1	114,5		
1975	101,7	142,9		
1976	104,6	144,3		
1977	118,2	128,9		
1978	150,7	130,0		
1979	179,1	178,9	3,7	30,4
1980	185,6	170,0	27,3	38,4
1981	180,2	164,1	24,9	36,7
1982	153,9	163,0	4,4	558,0
1983	203,3	138,7	7,9	135,3
1984	2.467,0	152,4	2.030,5	2.615,5
1985	3.384,8	188,9	2.675,2	3.146,1
1986	3.585,0	190,1	3.010,5	3.339,7
1987	3.723,7	214,6	3.074,7	3.350,9
1988	3.533,2	150,2	3.014,4	3.123,3
1989	3.582,0	216,0	3.005,5	3.238,0
1990	2.269,0	199,0	1.869,0	2.190,0
1991	3.473,0	129,0	2.950,0	3.128,0

FONTE: FIBGE, Anuários Estatístico - 1970/92; OBS.: Dados em 1.000 toneladas.

TABELA 3.14
ESPÍRITO SANTO: PAPEL E PAPELÃO - PRODUÇÃO - 1979/89 -

ANOS	CELULOSE	PAPEL
1979	290,6	
1980	361,3	
1981	400,8	5,2
1983	429,5	
1984	456,3	5,7
1985	470,1	7,3
1986	475,9	7,2
1987	479,4	7,5
1988	491,5	7,7

FONTE: FIBGE. Anuários Estatísticos. 1982/1991.

OBS.: Dados em 1.000 toneladas.

TABELA 3.15
 ESPÍRITO SANTO: INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
 ESTRUTURA (%) DO EMPREGO - 1970/1985

GÊNEROS	1970	1975	1980	1985
Prod.Min. Não Metálicos	12,31	12,59	13,83	12,00
Metalurgia	7,13	7,33	10,89	12,24
Mecânica	1,04	3,78	6,40	8,38
Mat.Elétrico e de	0,33	0,74	1,14	0,77
Mat. Transporte	1,18	6,44	3,90	2,82
Madeira	30,61	24,31	15,29	9,79
Mobiliário	6,61	5,88	5,61	5,54
Papel e Papelão	0,32	0,53	1,90	2,49
Borracha	0,00	0,88	0,52	0,46
Couros e Peles	0,49	0,45	0,35	0,06
Química	0,00	0,65	1,02	4,07
Prod.Farmacêuticos e	0,00	0,00	0,00	0,00
Perfumaria	0,00	0,00	0,00	0,00
Sabões e Velas	0,31	0,37	0,14	0,30
Prod. Matérias Plásticas	0,16	0,37	1,14	0,35
Têxtil	6,09	3,15	2,90	3,00
Vestuário e Calçados	3,19	5,72	8,34	12,63
Prod. Alimentares	20,72	19,21	19,93	20,10
Bebidas	4,70	2,32	3,01	2,23
Fumo	0,00	0,00	0,00	0,00
Editorial e Gráfica	3,13	3,10	2,78	1,86
Diversas	0,70	4,83	0,70	0,72
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FIBGE. Censos Industriais para os dados básicos; cálculos pelo autor.

TABELA 3.16
 ESPÍRITO SANTO - GÊNEROS LOCAIS - COMPOSIÇÃO DO VALOR
 DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL - 1960/1985 - EM %

Ramos	1960	1970	1973	1974	1975	1976
Mínerais Não Metálicos	12,47	18,24	15,48	17,85	20,19	22,53
Mecânica	0,22	1,72	1,08	2,47	3,26	2,28
Material Elétrico e de	0,00	0,20	0,00	0,42	0,93	1,05
Material de Transporte	0,25	0,99	1,00	0,83	6,51	1,33
Madeira	27,73	26,22	34,42	28,70	20,20	17,92
Mobiliário	5,21	3,86	2,66	2,29	3,38	3,39
Borracha	1,76	0,00	0,43	0,56	0,78	0,42
Couros, Peles e Similares	1,25	0,33	0,42	0,00	0,26	0,58
Perfumaria e Sabões	1,63	0,44	0,00	0,14	0,34	0,29
Produtos Matérias Plástica	0,00	0,15	0,00	0,17	0,42	0,52
Têxtil	10,28	5,18	5,72	2,93	3,01	6,13
Vestuário Calçados e Artefatos	2,58	1,99	2,49	3,53	3,60	3,77
Produtos Alimentares	30,79	32,11	30,81	33,03	29,77	33,07
Bebidas	2,30	3,75	1,89	1,47	2,10	1,75
Editorial e Gráfica	3,20	3,57	3,33	3,34	3,20	2,60
Diversas	0,33	1,25	0,26	1,28	2,03	2,36
Totais	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Participação no Total	95,39	91,73	85,35	83,61	81,99	82,69

FONTE: FIBGE, Censos Industriais e Pesquisa Industrial para os dados base: Cálculos pelo autor

TABELA 3.16 (CONTINUAÇÃO)
 ESPÍRITO SANTO - GÊNEROS LOCAIS - COMPOSIÇÃO DO VALOR
 DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL - 1960/1985 - EM %

Ramos	1977	1978	1979	1980	1981	1985
Mínerais Não Metálicos	22,28	23,59	21,48	18,40	22,52	17,53
Mecânica	6,53	5,97	7,80	8,11	12,82	9,57
Material Elétrico e de	1,28	0,85	0,87	1,26	1,96	3,19
Material de Transporte	5,71	3,60	5,91	3,95	0,81	3,24
Madeira	14,13	10,83	13,66	13,25	9,93	7,38
Mobiliário	2,60	2,64	2,42	3,29	2,88	2,86
Borracha	0,60	0,80	0,62	0,66	0,55	0,40
Couros, Peles e Similares	1,00	0,31	0,24	0,16	0,12	0,02
Perfumaria e Sabões	0,35	0,20	0,35	0,24	0,00	0,28
Produtos Matérias Plástica	0,61	0,57	0,67	1,45	0,67	0,25
Têxtil	4,44	3,16	3,74	3,76	4,14	7,84
Vestuário Calçados e Artefatos	3,50	4,18	5,14	6,35	6,91	7,26
Produtos Alimentares	30,26	34,80	27,32	30,74	30,13	34,33
Bebidas	2,26	4,03	4,90	4,95	1,92	3,92
Editorial e Gráfica	2,48	2,42	2,47	3,00	2,62	1,52
Diversas	1,99	2,04	2,38	0,43	2,04	0,40
Totais	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Participação no Total	85,77	82,83	69,08	67,61	65,45	50,44

FONTE: FIBGE, Censos Industriais e Pesquisa Industrial para os dados base; Cálculos pelo autor

3.4 - OS GRANDES PROJETOS

Aqui o interesse será o de apresentar os projetos, classificados nos planos de desenvolvimento do Estado na categoria de "grandes" e que, ao final, foram de fato realizados. Esta delimitação tem por objetivo restringir a pesquisa aos investimentos exógenos que notadamente influenciaram os formuladores dos planos locais de desenvolvimento. Assim, neste item descrevem-se as principais informações sobre os projetos da Aracruz Celulose e Companhia Siderúrgica de Tubarão, bem como sobre os determinantes de sua localização no Estado.

Origem e características do projeto de celulose (Aracruz Celulose S/A)⁹

Alguns produtores preocupados com alto custo da matéria prima para celulose, dado o longo tempo de maturação das madeiras tradicionalmente utilizadas para este fim, vinham pesquisando tecnologias para produção da celulose de fibra curta a partir do eucalipto. Os primeiros resultados positivos deste programa, conhecidos ao final dos anos cinquenta, possibilitaram o desenvolvimento desta nova tecnologia que representou verdadeira revolução no setor em razão da redução de custos para os produtores localizados, ou que viessem a localizarem-se, nas regiões propícias para o cultivo do eucalipto. Conseqüentemente, entre os determinantes locacionais passam a ter peso importante as condições edafo-climáticas requeridas por esta planta.

Por outro lado, o aumento do rigor da legislação referente à preservação ambiental nos países tradicionais produtores contribui para a elevação dos custos, tornando-os relativamente ainda mais altos. Este novo cenário vai provocar nos anos seguintes uma expressiva reestruturação no setor a nível mundial, com fusões, associações com produtores de outros países, redistribuição geográfica da produção e preferência dos países centrais pela produção de papéis, ampliando as importações de celulose.

Em 1967 a FAO divulgou um estudo que apontava expectativas de crescimento da demanda mundial de celulose muito acima das previsões de crescimento da oferta, confirmando indicações já conhecidas desde o início dos anos sessenta.

⁹ Ver especialmente: a) DALCOMUNI, Sonia Maria, A Implantação da Aracruz Celulose no Espírito Santo - Principais Interesses em Jogo, Dissertação de Mestrado apresentada ao CPDA/UFRRJ, Julho de 1990; b) ABE, André Tomoyuki, Os Agentes Econômicos do Processo de Metropolização de Vitória - E.S., FAU/USP, Trabalho Programado no. 3, outubro de 1994 (mimeo). A apresentação resumida que segue, com destaque para as questões relacionadas com a temática aqui desenvolvida, está inteiramente baseada nestes dois trabalhos.

Estas ocorrências foram desenhando um novo cenário para o setor a nível mundial, influenciando também uma ampla reestruturação desta indústria no Brasil, com entrada de investidores estrangeiros em "joint ventures", aumento significativo das escalas de produção e passagem para a situação de país exportador.

É na esteira destes acontecimentos que o projeto de celulose no Espírito Santo tem origem. A empresa de consultoria ECOTEC, com sede no Rio de Janeiro, já vinha realizando trabalhos para a Companhia Vale do Rio Doce na busca de projetos para a estratégia de diversificação desta empresa onde uma das linhas de estudo diz respeito à exploração de reflorestamentos comerciais com eucalipto. Em 1966, a ECOTEC encarregou um de seus técnicos de realizar estudos sobre o mercado mundial de celulose. O resultado deste estudo apontava amplas possibilidades de entrada de novos produtores e foi apresentado a um grupo de empresários (nacionais) que, de imediato, assinaram contrato com a ECOTEC para a continuidade dos estudos com vistas a elaboração do projeto. As primeiras dúvidas diziam respeito se a celulose seria produzida a partir do pinus ou do eucalipto e onde deveria localizar-se a fábrica. A primeira foi resolvida optando-se pelo eucalipto e uma equipe de especialistas foi designada para viajar por vários estados com o objetivo de levantar as informações necessárias à definição da localização. A conclusão deste trabalho recomendava a localização no Espírito Santo, especificamente no município de Aracruz, e resumia as justificativas com base no seguinte argumento: *"condições edafo-climáticas favoráveis ao desenvolvimento de florestas de eucalipto, por representar uma região de atividades economicamente inexpressivas [logo terras disponíveis com baixo preço], topografia plana favorável à mecanização, privilegiada localização quanto ao sistema viário, próximo ao principal pólo de desenvolvimento do Estado, Vitória, e próximo ao mar, o que facilitaria a construção de porto para a exportação do produto.* (Dalcomuni, 1990: 188).

A aquisição de terras na região pelos empresários iniciou-se em seguida e em 25/01/67 foi constituída a Aracruz Florestal S.A. com o intuito de organizar o projeto de reflorestamento já nos moldes da legislação (lei 5106 02/09/66) de incentivo a esta atividade.¹⁰ O papel dos empresários foi o de vislumbrar a oportunidade de mercado e iniciar o plantio de

¹⁰ Em julho de 1967 os plantios foram iniciados, em 1969 iniciaram-se os estudos do projeto industrial, com a contratação da empresa Sandwell, canadense, porém ligada à Sueca Billerud e posteriormente a firma finlandesa Jaakco Pöyry, para analisar sua viabilidade. Estes estudos finais confirmavam a viabilidade e recomendava uma escala mínima de 1.300 t/dia e não 750 t/dia, conforme projeto original. Em abril de 1972 foi constituída a Aracruz Celulose S.A., passando a Aracruz Florestal S.A. a condição de sua subsidiária.

florestas, apoiados nos incentivos existentes, e a elaboração do projeto industrial. Contudo, dado que não pertenciam ao ramo, havia os problemas de obtenção de tecnologia e de acesso aos canais de comercialização em um mercado altamente oligopolizado. Outro problema era o do financiamento da fábrica já que a escala mínima recomendada envolvia investimentos da ordem de US\$ 536 milhões.

A primeira tentativa foi um empréstimo externo da International Finance Corporation, instituição ligada ao Banco Mundial, que não logrou sucesso. Restou ao grupo buscar estes recursos junto ao BNDE, que foram viabilizados e formalizados por acordo assinado em 21/08/75, isto é, alguns meses após o início do II PND e do I Programa Nacional de Papel e Celulose¹¹. O acordo previa, avais a empréstimos externos, financiamentos e participação societária do BNDE e de suas subsidiárias. Os financiamentos foram concedidos em condições extremamente favoráveis em termos de prazos e juros subsidiados além de cláusula de correção monetária fixada ao máximo de 20%. Tal acordo com o BNDE foi fundamental para a viabilização do projeto industrial. Além deste acordo também houve a entrada de novos sócios, inclusive estrangeiros, ligados de alguma maneira ao mercado de papel e celulose abrindo perspectivas para o acesso à tecnologia e aos canais de comercialização.¹²

Assim, a empresa foi viabilizada por uma estrutura de capital que a caracteriza como uma "joint venture" entre capitais internacionais, nacionais privados e públicos. Além disso, cabe citar que foi concebida para "... *operar de maneira integrada, no tripé floresta-*

¹¹ No capítulo 2 já foram feitas as referências sobre as metas setoriais do II PND com impactos regionais. Para o Espírito Santo as metas para as indústrias de celulose e siderurgia têm particular interesse.

¹² Após esta estruturação do esquema de fontes para o projeto, a composição acionária da empresa passou a ser: BNDE - 25,9%; -Cia. Souza Cruz - 25,9%, subsidiária brasileira da British American Tobacco Company, à Souza Cruz são afiliados a WigginsTrape e a Cia. de Papel Pirahy compradores dos 18% da produção destinada ao mercado interno; FIBASE, Insumos Básicos S.A. - 14,72, subsidiária do BNDE para financiamento, preferencialmente por participação societária, à área de indústrias de papel e celulose, fertilizantes, metais não ferrosos e química; Billerud Uddeholm - 6,07%, uma das maiores indústrias suecas de papel e celulose, com projeto anterior através da Celbi; Lorentzen - 5,08%, pertencente ao grupo Oivind Lorentzen Companies, norueguês, atua em comércio e navegação internacional; Vera Cruz Agroflorestal S.A. - 3,37%; Grupo Moreira Salles - 2,63%, principal acionista do UNIBANCO, com atuação também na mineração, imobiliário e etc.; Grupo Brascan Ltda., Canadá; Grupo Saint-Gobain da França; Jaakko Pöyry, finlandesa, da tecnologia de processamento de celulose; Kama Nord AD, sueca, responsável pela fabricação de cloro; 386 outros acionistas (Abe, 1994, pg. 66).

fábrica-porto e auto-suficiente no que se refere aos insumos naturais, químicos e energéticos, também no que se refere aos recursos humanos, administrativos e comerciais." (Abe, 1994:67), o que foi facilitado pelo seu quadro de acionistas. A construção da fábrica foi iniciada ainda em 1975 e entrou em operação em 1979.

A corporação foi formada pelas seguintes empresas: Aracruz Celulose S.A., responsável pela parte industrial; Aracruz Florestal S.A., recentemente incorporada à primeira, era responsável pelo plantio, proteção às florestas, corte, transporte de madeira e pesquisa florestais; Santa Cruz Urbanizadora S.A. organizada para a construção e administração do Bairro Coqueiral, com cerca de 850 casas e alguns apartamentos, onde moram alguns de seus empregados; Porto Especializado de Barra do Riacho S.A. (PORTOCEL), construído para a exportação de celulose, no qual são coligadas a PORTOBRAS - depois substituída pela estadual CODESA - com 60% do capital acionário, a Aracruz Celulose S.A. com 30% do capital e a CVRD com 10% de participação; Aracruz Trading e Aracruz International, sediadas no exterior, responsáveis pelo apoio aos negócios externos e desenvolvimento de novos mercados; Aracruz Corretora de Seguros.

A fábrica de 400 mil toneladas ano de polpa de celulose de eucalipto tem acoplada à sua planta duas fábricas de insumos químicos: uma de cloreto de sódio e outra de cloro-soda.

Em 1984 a produção atingiu a marca de 456.293 toneladas e já encontravam-se avançados os estudos para a duplicação. O projeto final de aumento de capacidade previu o aumento para 1,02 milhões de toneladas/ano e investimentos da ordem de US\$ 1,2 bilhão, dos quais 44% vieram de recursos próprios, 36% de financiamentos do BNDES, 12% de debêntures e 4% de empréstimos externos. As obras iniciaram-se em fevereiro de 1988 e entrou em operação em março de 1991.

A principal mudança no quadro de acionistas, após o início de operação, ocorreu em 1986 quando o BNDES vendeu em bolsa parte de suas ações (25,9%) que foram adquiridas pelo Banco Safra S.A.

Ao longo destes anos registrou-se diversos embates com movimentos e órgãos de controle ambiental que foram contornados com investimentos complementares na área. Também ocorreram impactos na área agrícola, ambas questões são importantes e foram abordadas por diversos estudos, mas, não serão resumidas aqui com o objetivo de preservar a principal linha de interesse desta pesquisa.

Cabe ainda mencionar que a empresa é considerada moderna e com elevada produtividade na parte florestal, onde os investimentos em pesquisas biotecnológicas revelaram-se compensadores. Sua unidade fabril é automatizada onde apenas 80 empregados controlam toda linha de produção. Os demais empregados, cerca de 5 mil, estão distribuídos para demais atividades, principalmente na produção da madeira que estende-se por vários municípios da região norte do estado.

Para finalizar a resenha destes aspectos selecionados do projeto celulose, parece útil retomar a questão levantada por Dalcomuni (1990) sobre os determinantes da realização deste projeto. A conclusão desse estudo é de que

"A implantação da Aracruz Celulose S.A., à guisa de síntese, pode ser entendida enquanto decorrente da conjugação de cinco ordens básicas de fatores:

a) de redefinições que se verificaram na indústria mundial de celulose...;

b) da dinâmica da industrialização brasileira através do fomento governamental à industrialização pesada e mais especificamente do fomento estatal ao setor de celulose e papel (...) incentivos fiscais ao reflorestamento; da política de incentivo às atividades exportadoras...; da implantação do II PND e Programa Nacional de Papel e Celulose...;

c) Do interesse dos governos do Espírito Santo pós-60 em fomentar a diversificação da economia estadual...;

d) Das estratégias de diversificação de investimentos de grupos nacionais, ...

e) Das vantagens locacionais naturais e adquiridas [infra estrutura ferro-rodoviária] no Espírito Santo..."(Dalcomuni, 1990: 231).

Não ficou bem definido no trabalho se estas referências estão citadas na ordem da importância atribuída pelo autor. Contudo, a análise das informações existentes conduzem para a conclusão de que enquanto os fatores (a), (b) e (d) são definitivos para o surgimento e concretização do projeto, o fator (e), *vantagens naturais*, foi decisivo para sua localização no Espírito Santo.

Origem e características do projeto de siderurgia (Cia. Siderúrgica de Tubarão)¹³

O setor siderúrgico, a nível mundial, durante os anos 60/70 teve bom desempenho o que levou a estimativas muito otimistas da demanda e da necessidade de novas inversões para a década seguinte. Além disso, a produção siderúrgica mundial passou por

¹³ A redação deste item apoiou-se basicamente nos seguintes textos: a) ABE, André Tomoyuki, Os Agentes Econômicos do Processo de Metropolização de Vitória - E.S. - Trabalho Programado no. 3, FAU/USP, Outubro de 1994 (mimeo); b) ALTOÉ FILHO, Verimar C., Fatores Determinantes da Concepção e Concretização do Projeto Siderúrgico de Tubarão, monografia de graduação no. 10, Departamento de Economia/UFES, Vitória (ES), 1989. c) CST, O Projeto CST, folheto, Vitória (ES), 22 pgs.

mudança no padrão tecnológico com a substituição do processo Siemens-Martin, largamente utilizado principalmente nos EUA, pelo conversor LD à oxigênio mais econômico. Este novo processo contribuiu para redefinição de tamanho eficiente de plantas, para redistribuição geográfica das unidades produtivas e para a ascendência dos japoneses ao controle do mercado.

Outro aspecto, também presente no setor siderúrgico, diz respeito ao aumento de rigor no controle ambiental nos principais países produtores. De interesse para o caso em estudo, cabe citar as situações, então, experimentadas pela Kawasaki Steel & Co.(Japão) e pela Fisinder (Finanziária Siderúrgica - Itália -). A primeira tinha previsões de expansão do consumo mundial de aço, mas, contava com restrições internas para novos investimentos na produção de semi-acabados. O apoio da política industrial japonesa estava definido apenas para os investimentos na fase de laminação. A segunda operando uma usina de 3 milhões de toneladas em Tarento, Calábria, encontrava resistências para ampliação de seu centro siderúrgico situado em região turística. Portanto, estas empresas, assim como várias outras grandes do setor, naquela época estavam buscando fonte de abastecimento de semi-acabados segura e barata. Também estas empresas já tinham investimentos no Brasil em parceria com a CVRD: A Kawasaki na Mineração Serra Geral e a Fisinder em usina de pelotização em Vitória.

Neste contexto de mudança do padrão tecnológico e aumento do controle ambiental, uma nova divisão internacional de trabalho neste setor vai desenhando-se onde o países centrais vão procurando especializarem-se na produção de itens mais elaborados, enquanto os de menor valor agregado deveriam ser fabricados nos países do terceiro mundo. Entre estes últimos, encontravam-se a Venezuela, o Irã, a África do Sul e o Brasil como os que apresentavam vantagens comparativas na forma de matéria prima e custo reduzido de mão-de-obra. Além disso, o Brasil criou mecanismos de incentivos à exportação de manufaturados e era receptivo aos investimentos estrangeiros.

Estas alterações tinha uma conseqüência importante quanto aos requisitos de localização. Até então, o consenso era de que a localização de uma siderurgia deveria ser ou junto à fonte de matéria prima ou nas proximidades do mercado consumidor, alternativas que no Brasil também coincidiam com a importância política dos Estados que haviam recebido os principais investimentos públicos na siderurgia. No Espírito Santo já havia referência de trabalhos de estudiosos do assunto chamando atenção para este espaço regional como a localização ideal de uma usina que tivesse como objetivo a exportação. A produção neste estado para mercado interno não era recomendada face a deficiência de transporte para o principal mercado consumidor. Também o Brasil apresentava uma produção insuficiente para atender seu

consumo, o que não inscrevia entre as preocupações imediatas um projeto voltado para o mercado externo. A isso somava-se a maior expressão de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo no cenário político nacional capitalizando para estes estados os apoios públicos a investimentos no setor.

O Governador (Arthur Carlos Gerhardt Santos) que assume em 1971, ex-assessor da Federação das Indústrias, um dos fundadores e primeiro presidente do Banco de Desenvolvimento estadual, tinha completo conhecimento dos estudos mencionados sobre o potencial do estado para esta indústria e longa convivência com as reivindicações capixabas a este respeito. Informado da mudança de cenário no setor a nível mundial, estabeleceu como objetivo de seu governo a viabilização deste projeto no estado (outros também foram citados, divulgados e esperados em razão das economias externas que seriam geradas pela siderurgia, mas não chegaram a concretizarem-se). Nesta linha, apresentou as potencialidades do estado ao governo federal e, posteriormente, com apoio da CVRD, aos japoneses e italianos. É ilustrativa a seguinte citação obtida do documento "Etapas do Processo Histórico do Desenvolvimento Sócio-econômico do Espírito Santo" (março de 1975):

"Havia necessidade de montar um esquema de atração de investimentos. Fizemos isto, utilizando como "capital inicial" o Porto de Vitória e a Companhia Vale do Rio Doce. Logo após a minha posse, em conversa com o Ministro Delfim Netto, reforcei ainda mais minha posição com referência aos investimentos externos, quando definimos que o Espírito Santo só poderia ter um processo de demaragem econômica, com a realização de um projeto de igual ou maior envergadura que a Companhia Vale do Rio Doce. Isto, porque ela ficava isolada no panorama econômico do Estado e seu efeito multiplicador era, portanto, insuficiente para dinamizar a economia capixaba nos níveis desejados (...) Conseguimos, assim, trazer recursos de fora (...) viabilizando a filosofia administrativa que pretendíamos (...) mostrar que aqui estava, e está, se operando um trabalho sério. Conquistamos, desse modo, a confiança do Governo Federal. (...) Trabalhamos, para instalar um complexo siderúrgico (...) Inclusive a conjuntura mundial veio nos favorecer, principalmente porque os países industrializados (...) passaram a carecer de matérias primas para siderurgia, além de encontrarem problemas relativos a valores de salários, greves e outros..."

Em face a este conjunto de circunstâncias "japoneses e italianos viam no projeto de Tubarão a melhor opção estratégica econômica e social. Poderiam ter, fora de seus territórios, uma usina exclusiva produtora de placas, o que possibilitaria expansões e melhoria da qualidade de seus produtos siderúrgicos sem contudo necessitar de ampliações na produção do aço bruto, atividade reconhecidamente poluidora."¹⁴ (ABE, 1994:127)

¹⁴ Gozzoli, Cezar D.L., Uma Revisão Histórica da Participação Estatal na Siderurgia Brasileira: A Trajetória à Privatização, 1993, citado por ABE (1994), pg. 127.

Cabe mencionar que diversos estados apresentaram-se dispostos a abrigar o empreendimento, mas, a escolha final da localização no município da Serra (ES), próximo a Vitória, deu-se pelos seguintes motivos: "a) local de articulação de modais ferroviário e marítimo de transporte de minério de ferro; b) custo muito baixo dessa matéria prima, movimentada do terminal para a usina através de correia; c) redução do custo do carvão mineral importado ou nacional, aproveitando os graneleiros como carga de retorno das exportações de minério." (Abe: 1994:129)¹⁵

Em setembro de 1974 o governo federal anunciou o II Plano Nacional de Desenvolvimento onde aparecia de forma clara o interesse por este tipo de empreendimento, embora, na descrição da estratégia industrial, quanto aos insumos básicos, a ênfase estava na obtenção da auto-suficiência: "No tocante a Insumos Básicos, adotará o Brasil uma política de garantia de suprimento, sempre que viável, objetivando a auto-suficiência, e, muitas vezes, a abertura de fluxo de exportação; na seqüência, definia os grupos de insumos básicos, incluindo "Produtos siderúrgicos e suas matérias-primas", e mencionava o propósito de operar por programas: "Além do Programa Petroquímico e do Plano Siderúrgico Nacional (inclusive para exportação de semi-acabados), já em plena execução, serão implementados Planos Especiais para fertilizantes (auto-suficiência), Papel e Papelão (auto-suficiência e exportação) ... O segundo item de descrição da estratégia industrial referia-se a "abertura de novos campos de exportação de manufaturados -(...) Tais campos incluem (...) produtos siderúrgicos, inclusive pela construção de usinas de semi-acabados para exportação;"(BRASIL, 1974:39). Na estratégia do II PND as metas setoriais estavam colocadas prioritariamente e a questão do desenvolvimento regional, conforme visto no capítulo anterior, constituía uma segunda ordem de objetivo. Isto significa que a localização do projeto fora do tradicional centro industrial não deveria prescindir das condições técnicas recomendadas.

¹⁵ Em novembro de 1973 foi assinado o Protocolo de Intenções definindo, entre outras: a) a constituição da Companhia Piloto para elaboração do projeto de viabilidade técnica e financeira; b) a participação de cada sócio no capital da empresa promotora do projeto: pelo Brasil, CVRD e CSN (posteriormente SIDERBRAS) com 51%; pelo Japão, Kawasaki Steel Co. e Kawasaki Trading com 24,5%; pela Itália, FISINDER International e Immoobra S.A., também, com 24,5%; c) o compromisso de que os sócios ficariam responsáveis pela aquisição de 80% da produção. O projeto preliminar ficou pronto em novembro de 1974, prevendo a produção 3 milhões de toneladas de semi-acabados, um investimento da ordem de US\$ 2,3 bilhões e o aproveitamento de todos os incentivos fiscais (aplicáveis ao caso) então em vigor no Brasil.

Entre 1975 e junho de 1979 (início das obras) a elaboração do projeto definitivo, as démarches para obtenção dos financiamentos, as mudanças da conjuntura internacional, em conjunto, provocaram vários ajustamentos e assinatura de novos acordos, cabendo destacar as seguintes definições:

a) composição da Diretoria e participações dos países de origem do capital no fornecimento dos equipamentos e serviços - no primeiro acordo a indústria brasileira deveria fornecer 33% dos equipamentos, entretanto, face às manifestações de insatisfações do empresariado nacional, um acordo posterior redefiniu este percentual para 50%;¹⁶

b) a quota de absorção da produção pelos sócios: 40% para a SIDERBRAS, 20% para cada um dos sócios estrangeiros e 20% para a própria CST negociar no mercado externo; nos anos seguintes o preço no mercado internacional caiu dos US\$ 250.00 previstos no estudo de viabilidade para US\$ 150.00; no Brasil começa uma forte recessão econômica; estas duas ocorrências, principalmente, levaram a uma revisão deste acordo: apenas 30% da produção será absorvida pelos sócios, cabendo à SIDERBRAS 15% e 7,5% para cada um dos outros dois sócios. O empreendimento, a partir daí, deixa de ser voltado para o atendimento das necessidades dos sócios para ser eminentemente voltado para o mercado internacional, obrigando a incluir na estrutura organizacional da empresa e nos investimentos a montagem de uma área de comercialização;

c) o valor dos investimentos foi re-estimado para US\$ 2,8 bilhões, dos quais caberia aos sócios desembolsarem 25% como integralização de capital; a parcela restante deveria ser coberta com financiamentos externos e nacionais; o esquema de fontes do projeto estava composto, aproximadamente, como segue: US\$ 650 milhões de aporte de capital; US\$ 700 milhões de empréstimos externos em moeda; US\$ 1,2 bilhões de "suppliers credits" (externos); US\$ 250 milhões de financiamentos do sistema BNDES/FINAME.

Com a negociação e assinatura com um consórcio de bancos japoneses do empréstimo de US\$ 700 milhões as obras preparatórias iniciam-se em junho de 1979 e as

¹⁶ Não se chegou a apurar, neste trabalho, se ao longo da execução este compromisso foi integralmente observado, mas, verificou-se referências do presidente da empresa, em entrevistas concedidas após o início de operação, ao fato de que a indústria nacional não tinha capacidade para atender a este volume de fornecimento dentro dos prazos necessários e, também, à circunstâncias surgidas relacionadas aos esquemas de financiamentos que obrigaram a empresa a fazer um considerável valor de "suppliers credit", deixando margem para a hipótese de que tais empréstimos condicionados ao fornecimento de equipamentos tenham substituído, em parte, fornecimentos brasileiros.

obras civis em maio de 1980. A estes empréstimos somaram-se os "suppliers credits" que permitiram a continuidade da implantação do projeto até bem próximo do final quando deveriam ingressar os recursos do BNDES. Nesta fase surge a maior preocupação com o esquema financeiro para conclusão da usina. É ilustrativo citar a seguinte parte da entrevista concedida pelo então presidente da empresa:

"Quando chegou no finalzinho da obra quando o BNDES não cumpriu com os compromissos que tinha firmado com a gente, ...não cumpriu por falta de vontade, o que era principalmente FINAME, eles adotaram critério de não rever a perda inflacionária do financiamento então a gente contratava 100 em 1980 quando chegava em 82, estes 100 valiam 30. Então faltou dinheiro no final. Faltavam mais ou menos US\$ 250 milhões. Neste momento, os japoneses ajudaram novamente naquela operação de "sale and sale back". Foi de US\$ 500 milhões para poder fazer o giro inicial." (ALTOÉ Filho, 1989:120)

Assim, diferentemente do projeto da Aracruz Celulose, embora o II PND tenha mencionado o interesse na atividade que a CST iria desenvolver, sua implantação contou principalmente com recursos externos. A pequena participação relativa de recursos nacionais (a menos de algumas operações relativamente pequenas realizadas pela FINAME na compra de parte dos equipamentos nacionais e do empenho da SIDERBRAS em cumprir a integralização da parcela de capital) parece indicar que este projeto não se incluía entre os prioritários para aquele programa de investimentos. Conforme depreende-se de depoimento de Gerhardt ¹⁷, o projeto da CST sofreu críticas de setores governamentais, inclusive nas áreas dos Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia. Também entre o setor privado nacional (FIESP), neste caso, a divergência referia-se a parcela acordada de 33% para participação da indústria nacional no fornecimento de equipamentos. De qualquer maneira, seja pela significativa mudança na conjuntura nacional após a publicação do II PND, seja por ser um projeto que não contava com empresários nacionais privados entre os seus empreendedores (que era outra meta do plano: fortalecer o empresário nacional, inclusive apoiando associações com o capital externo nos projetos onde isto fosse exigido), seja por conta de uma parcela pequena de fornecimento de equipamentos nacionais, o fato é que há dúvidas se o projeto da CST deve ser inscrito entre os considerados plenamente apoiados pela execução deste plano de desenvolvimento.

Também do ponto de vista da política de desenvolvimento regional proposta pelo II PND não pode ser dito que o Espírito Santo estava entre as áreas

¹⁷ Entrevista concedida à Altoé Filho (1989) pelo Sr. Arthur Gerhardt Santos, governador do Espírito Santo à época da negociação do projeto e Presidente da CST na data da entrevista.

prioritárias. Em seu capítulo V - "Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro" -, especialmente no item de descrição da "Estratégia de Integração Nacional" toda preocupação do II PND e os diversos programas de investimentos estavam voltados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para concluir esta resenha sobre o projeto da CST cabe acrescentar algumas características do projeto. A usina foi concebida para produzir 6 milhões de toneladas/ano de semi-acabados de aço e de forma a ser construída em dois estágios: 1o. estágio - 3 milhões de toneladas/ano de placas; 2o. estágio - 6 milhões de toneladas/ano de placas - previsto para ser iniciado após 3 anos de operação. A área e lay-out foram previstos para serem compatíveis com produção de 12 milhões de toneladas/ano. Do ponto de vista da estrutura do capital, trata-se de uma "joint-venture" para fornecer placas (1o. estágio) ao mercado, principalmente, externo com uma reserva de cerca de 20% da produção para os sócios. Os investimentos da ordem de US\$3 bilhões foram cobertos com cerca de 25% de capital e o restante financiado em dólares à taxa de 8%a.a. Foi apoiado com o incentivo de crédito-prêmio a exportação de 15% durante os seis primeiros anos de operação.

O primeiro estágio corresponde apenas a fase do ciclo siderúrgico que, partindo do mineral, passa pelo processo de pelletização e chega às placas de semi-acabados. Para o segundo estágio, o estudo de viabilidade previu a instalação de um trem para a laminação de tiras a quente, diferenciando a produção e gerando um maior valor agregado. Em razão das significativas mudanças ocorridas no mercado mundial do produto, no mercado financeiro estreitando as margens para viabilização de novos empréstimos, prejuízos em alguns exercícios e, em 1990, pela inclusão da empresa no programa de privatização, esta segunda etapa vem sofrendo sucessivas postergações.¹⁸

A CST colocou-se como a maior abastecedora de placas do mercado mundial, desempenhando um papel estratégico para as usinas desbalanceadas ou sem

¹⁸ Em paralelo, ocorreram também alterações na participação dos sócios no capital da empresa: A parcela nacional que inicialmente representava 51% do capital votante e do capital total, passou para 74% do capital votante e 89,51% do total; Italianos e Japoneses continuaram com partes iguais, porém agora, correspondente a 13% do capital votante e 5,24% do capital total. Esta era a composição do capital quando do processo de privatização em 1992. As ações ordinárias leiloadas foram compradas (excluindo 8,9% vendidas aos empregados) por uma articulação entre Bozano-Simonsen (25,1%), Unibanco (19,7%) e CVRD (14,9%).

unidades metalúrgicas. Sua produção corresponde a 16% da produção nacional de aço bruto, o que a coloca em terceiro lugar entre as maiores empresas exportadoras, com um faturamento da ordem de US\$ 320 milhões/ano. O quadro de pessoal próprio da empresa, em 1991, era de 6003 pessoas aos quais somavam-se 3776 contratados por diversos empreiteiros e prestadores de serviço, perfazendo um total de 9779 pessoas ocupadas diretamente na empresa. Atualmente (após a privatização) o quadro de pessoal próprio foi reduzido para 4200 empregados, ficando o número total de pessoas ocupadas em torno de 6500.

Quanto aos impactos sobre os demais setores da economia, a observação mais geral é de que a não realização do segundo estágio (duplicação e implantação do laminador com capacidade de até 4 milhões de toneladas/ano de bobinas e chapas finas e grossas) reduziu significativamente o potencial de atração para o estado de outras unidades industriais, abastecedoras ou, principalmente, utilizadoras de produtos siderúrgicos, conforme era previsto nos diagnósticos que nortearam o planejamento estadual a partir de meados da década de setenta. Em relação ao mercado local, seguramente são importantes a massa de salários pagos, e o fluxo de compras de materiais e serviços. Na área industrial e quanto as atividades induzidas a jusante merecem mencionar a implantação de uma fábrica de cimento (Paraiso, localizada nas proximidades da usina) e o aumento da produção da fábrica que já existia em Cachoeiro de Itapemirim (cimento Nassau) que são utilizadoras da escória do alto-forno. Também o sub-produto do alcatrão, proveniente da coqueificação do carvão, estimulou a instalação de uma empresa do ramo químico no Centro Industrial de Vitória, também próximo à usina.

Ao governo estadual coube, para realização do projeto, a preparação da infra-estrutura urbana, além da promoção da oportunidade do investimento no exterior, mobilização dos investidores e mediação com o governo federal. Para os investidores, estes gastos deveriam ser atribuídos ao setor público estadual sob o argumento de que a empresa iria contribuir com impostos.

"Todavia, este dado representou em 1987 uma participação de 0,1% na arrecadação de impostos (ES Século 21, 1988), o que significa que o governo deslocou os recursos públicos em detrimento das demais "regiões", ou ainda, que a industrialização na Grande Vitória, baseada em grandes estabelecimentos voltados para a exportação e, portanto, favorecida por isenções, foi indiretamente sustentada por outras atividades, como por exemplo a cafeeira, e com elevado ônus social para os setores relegados em investimentos públicos."(ABE, 1994:136)

Algumas questões sobre os grandes projetos no Espírito Santo

As informações acima relacionadas estimulam uma comparação, a título de resumo e conclusão deste item, entre os dois grandes projetos para destacar algumas semelhanças e diferenças importantes. Obedecendo um horizonte amplo de análise e a temática de interesse para esta pesquisa, destacaram-se os seguintes pontos:

- a) a estratégia comum de serem unidades industriais que se viabilizaram voltadas para o mercado externo;
- b) a origem da oportunidade do investimento ter-se dado exatamente por mudanças ocorridas nos respectivos setores a nível mundial advindas de inovações tecnológicas e maior rigor no controle ambiental nos países centrais;
- c) o forte impacto destes projetos no urbano da grande Vitória e o baixo efeito deles na geração de outros empreendimentos industriais no estado;
- d) a escolha da localização no Espírito Santo, dada, principalmente por fatores locacionais existentes seja naturais (terras disponíveis, com baixo preço e clima favorável -Aracruz-) seja infra-estrutura de transporte - CST principalmente -;
- e) apesar da realização destes projetos ter ocorrido durante a execução do II PND e em um estado atrasado, não é possível estabelecer uma relação clara deles com os programas de desenvolvimento regional preconizados pelo referido plano, ou com suas metas de descentralização geográfica dos investimentos industriais. No caso da Aracruz, este foi um projeto idealizado e iniciado (a parte florestal) em 1966/67, bem antes do II PND, por um grupo de empresários nacionais importantes; a implantação da indústria foi fortemente apoiada pelos financiamentos e incentivos do governo federal, decisivos para sua efetivação, pelo menos no prazo em que ocorreu, mas seu enquadramento e relação como as metas do II PND define-se de forma mais objetiva quando observam-se os programas e metas setoriais estabelecidas; no caso da CST, as indicações são de que tal projeto não estava entre as principais prioridades do plano, quer seja observado do ponto de vistas de suas metas setoriais ou dos seus programas regionais;
- f) As duas empresas são tecnologicamente avançadas em seus respectivos setores, mas, dado suas estratégias ou condicionantes que lhes deram origem, têm baixa integração produtiva com a indústria nacional e local e, conseqüentemente, baixo potencial de difusão de novas oportunidades de investimentos ou de inovações dentro dos respectivos setores ou na indústria local. Assim, as previsões realizadas de crescimento regional nucleado por estes projetos estão, no presente, distantes da realidade. Permanece, contudo, a expectativa de mudanças na estratégia destas empresas em direção as linhas de produção que permitam maior integração com

a economia estadual, viabilizando um caminho para ampliação de seu impacto sobre o setor industrial local. Neste sentido, a relativamente recente privatização destes empreendimentos (especialmente CST) tem particular importância para o Espírito Santo, na medida em que significa redefinição destas unidades produtivas. O conhecimento das estratégias de crescimento dos novos grupos controladores adquire, assim, particular importância para o planejamento do desenvolvimento do Espírito Santo. Quanto à CST, a configuração dos novos controladores do setor siderúrgico nacional parece apontar para a possibilidade de acordos de divisão de mercado com tendência para esta empresa manter-se como exportadora de semi-acabados;

g) A organização e promoção do projeto da Aracruz deu-se por iniciativa de empresários nacionais que posteriormente mobilizaram sócios estrangeiros para fortalecer a estrutura de capital e, principalmente, abrir canais de acesso à tecnologia e ao mercado; depois de tentativa frustrada de um financiamento externo, o programa nacional de papel e celulose, um dos componentes da política de desenvolvimento dos setores de base, conforme preconizado pela estratégia industrial do II PND, veio ao encontro deste projeto com o apoio financeiro necessário para sua realização em curto espaço de tempo - constituiu-se, com esta parcela importante de recursos públicos, a terceira parte da "joint-venture" que daria sustentação à implantação desta unidade industrial -; no caso da CST, o papel de identificar, ainda que em linhas gerais, a oportunidade do investimento, sua divulgação para possíveis interessados e a mediação entre os investidores estrangeiros e governo federal foi cumprida pelo governo estadual que adotou este objetivo como meta de sua administração. A participação de grupos empresariais nacionais e privados só ocorreu com a privatização;

h) A preparação da infra-estrutura urbana (habitação, melhoria de acessos e etc.), no caso da CST foi de inteira responsabilidade do governo estadual. No caso da Aracruz, o projeto envolveu alguns investimentos em infra-estrutura urbana, como foi o caso do bairro que abrigou parte dos funcionários, dotado dos serviços necessários de comércio, escolas e postos de saúde;

i) Ambos projetos têm, relativamente, baixa geração de impostos.

3.5 - AS INTERPRETAÇÕES DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO ESPÍRITO SANTO

Um dos objetivos deste trabalho, conforme indicado, é o de oferecer uma interpretação do crescimento industrial do Espírito Santo. O ponto de partida está dado pelas

conclusões dos principais trabalhos que trataram desta questão, bem como as críticas ou lacunas que podem ser esboçadas com a utilização dos resultados obtidos por esta pesquisa.

O documento "Proposta de Política e Diretrizes Setoriais para a Indústria no Espírito Santo" ¹⁹, após lembrar o fato histórico do início da industrialização brasileira ter-se dado em São Paulo, possibilitando a esta economia estadual tornar-se integrada e, como tal, centro dinâmico do crescimento industrial brasileiro, propõe que: *"... o crescimento industrial da periferia passou a ser comandado, de forma crescente, pelo capital industrial nacional em grande medida sediado em São Paulo e, ajudado pelo Estado, especialmente através do sistema de incentivos fiscais. Este movimento foi decorrente das próprias necessidades da expansão do capitalismo industrial brasileiro"* (NEP/UFES, 1987: 24). E, após citar que a indústria capixaba responde, em 1985, por cerca de 40% da renda interna e que em alguns gêneros é extremamente representativa no contexto da economia brasileira, conclui que *"o Espírito Santo é claramente um estado industrial..."* e que a característica de sua indústria *"...é resultante do próprio processo de industrialização experimentado pelo Brasil, gestado em São Paulo e posteriormente "transbordado" - por suas próprias necessidades - para o restante da economia nacional. Sob este ponto de vista, a indústria que se desenvolve na periferia a partir dos anos cinqüenta é, em todos os sentidos, complementar e determinada pelo desempenho da indústria a nível nacional."*(NEP/UFES, 1987:25)

Não pode haver dúvidas quanto ao fato de que os movimentos dos capitais (nos planos internacional e nacional) colocam-se entre os determinantes do crescimento industrial de qualquer das regiões brasileiras quando tomadas isoladamente. Assim, para compreender o que ocorre no Espírito Santo a partir da segunda metade dos anos sessenta deve-se ir além deste plano geral de análise e buscar compreender quais as especificidades locais que podem explicar a expansão das atividades industriais, tomando como pressupostos aqueles movimentos. Cabe lembrar que, conforme descrito nos capítulos anteriores, as indústrias de celulose e siderurgia que se desenvolvem no Espírito Santo, durante o período analisado, estão inteiramente voltadas para o mercado externo. Se consideradas as frações de capitais, também não foi identificada a presença importante de fluxos de investimentos com origem em São Paulo. Desta forma, a noção de "complementariedade" e de "transbordamento" só poderão encontrar justificativas em planos amplos de análise, conseqüentemente, os condicionantes de ordem mais

¹⁹ NEP/UFES, Departamento de Economia, Proposta de Política e Diretrizes Setoriais para a Indústria no Espírito Santo, Vitória, março de 1987. Este documento resultou de uma pesquisa elaborada sob convênio com diversas instituições locais.

direta permanecem sem explicitação neste trabalho. Um outro texto de 1988²⁰ que, embora voltado para uma previsão dos principais contornos do crescimento previsto para os anos noventa, propõe uma segunda interpretação. Talvez, o objetivo central e distinto do texto não tenha permitido uma elaboração mais rigorosa da proposição dos autores, o que certamente deve explicar algumas passagens aparentemente sem sustentação, incompletas ou, ainda, contraditórias. De qualquer modo como esta interpretação tem sido localmente bastante citada e referida como a de uma "industrialização nucleada pelos grandes projetos" optou-se por incluí-la nesta descrição. Na base do raciocínio desta visão está a colocação de que "*...a estratégia de crescimento que vem sendo modelada desde os anos 60 [e executada a partir de 70], tendo sido a CVRD [Companhia Vale do Rio Doce] o centro propulsor da diversificação econômica de sua área de influência, em especial o Espírito Santo.*" (RODRIGUES e SIMÕES, 1988:38)

O argumento da infra-estrutura de transporte e porto ofertada pela CVRD como fator locacional importante para definição da implantação da CST (Cia. Siderúrgica de Tubarão) e das usinas de pelotização em Vitória não mereceria reparos, mas, não teria a mesma força em relação ao projeto da Aracruz Celulose (como será visto posteriormente), de pelotização em Ubú ou à expansão da indústria local. No entanto, o documento valoriza o papel desempenhado por técnicos que antes (anos sessenta) participaram do Conselho Técnico da FINDES (conforme será relatado capítulo 4), colaborando com a montagem dos projetos que resultaram, ao final, na estruturação institucional implantada ao final dos anos sessenta e generalização para a sociedade da proposta de desenvolvimento apoiada na industrialização:

"A trajetória na estrutura de poder estadual e federal dos citados membros da elite "intelectual", que participaram do Conselho Técnico da FINDES, exerceu poderosa influência, tendo sido fundamental no aprofundamento, na consolidação do "projeto de desenvolvimento" nucleado pelos "grandes projetos" nos anos 70/80, associada à presença de "capixabas" em importantes postos no Governo Federal, Dessa forma, a interpretação hegemônica da industrialização do no Espírito Santo que a analisa enquanto decorrência da crise levada a efeito pela erradicação dos cafezais ou como um mero desdobramento do movimento da economia internacional, dos Planos do Governo Federal, não capta as múltiplas determinações presentes na sua estruturação e efetivação." (RODRIGUES e SIMÕES, 1988: 43 e 50).

Em resumo, esta interpretação apóia-se inteiramente na presença dos grandes projetos para explicar o crescimento industrial ocorrido no Espírito Santo e na ação de executivos de empresas públicas e administração direta federal, que supostamente

²⁰ RODRIGUES, Antonio Celso Dias e SIMÕES, Roberto Garcia, Os Grandes Diretores do Processo de Transformação no Espírito Santo, Projeto Século 21, outubro de 1988.

desempenharam papel determinante na localização destes projetos no Estado. Ainda que estes executivos tenham tido papel importante na divulgação do território capixaba como alternativa de localização, tal informação não teria credibilidade se não correspondessem a realidade. Portanto, este argumento é claramente insuficiente. Por outro lado, a explicação da industrialização ou das transformações da "Grande Vitória" a partir da presença predominante dos grandes projetos tem várias indicações de estar de acordo com a realidade. Contudo, a expansão desta conclusão para a economia estadual, tomando por base indicador(es) de ordem geral, não se coloca como interpretação convincente, tanto porque os referidos projetos não geraram, até o presente, novas oportunidades industriais importantes, quanto pela elevada taxa de crescimento apresentada pela indústria de base local (ou já existente) que mantém ainda, em 1985, uma participação no VTI da ordem de 50%. Logo, uma interpretação sobre a "industrialização" do Espírito Santo no período 1970/1990 não pode deixar de levar em conta nem os demais municípios, nem a indústria de base local.

A terceira interpretação busca uma síntese das duas já citadas: *"Esta dissertação [após resumir as duas acima mencionadas], no entanto, parte da hipótese de que estas visões não são necessariamente excludentes entre si, sendo, na verdade, complementares uma à outra."* (DALCOMUNI, 1990:24) Este trabalho, apoiando-se no estudo dos determinantes da implantação do projeto Aracruz Celulose, conclui que os elementos presentes nas duas visões acima verificam-se completamente.

Estas interpretações têm em comum a visão de que, com o funcionamento destes grandes projetos, o Espírito Santo tornou-se um estado industrial e que esta transformação foi inteiramente determinada por tais investimentos. O corolário desta visão é que a indústria local foi irrelevante para o crescimento apontado pelas estatísticas e que, portanto, não caberia questionar se as políticas locais de desenvolvimento industrial são significativas. As ações locais em favor do desenvolvimento que podem ser derivadas destas conclusões são as relacionadas com a divulgação das potencialidades locais e articulações políticas com vistas a atração de capitais externos (ao estado) para este espaço regional. Além desta conclusão e aceitando-se a proposição de que trata-se agora de um estado industrial, a política industrial adequada para o presente seria aquela voltada para a reestruturação, isto é, as adaptações necessárias face ao novo padrão tecnológico.

As informações levantadas nesta pesquisa conduzem, em primeiro lugar, para rejeitar a proposição de que o Espírito Santo tenha transformado-se a partir do início dos anos oitenta em um estado industrial. Esta conclusão está baseada exclusivamente na

participação do setor industrial na renda interna da ordem de 40%. Todavia, conforme verificado no item 3.2 os ramos referentes aos grandes projetos - siderurgia e celulose e papel - representam 41,5% do VTI da indústria de transformação, ou cerca de 15% da renda interna em 1985. Como os dois projetos são amplamente dominantes nestes ramos, atribui-se a eles - apenas seus efeitos diretos - uma participação na renda interna próxima de 15%. Ora, se apenas duas unidades industriais, ainda que de escalas elevadas, contribuem com parcela tão expressiva da renda gerada na indústria de transformação, a pergunta que se coloca é se tal efeito não se deve, na verdade, à pequena dimensão da renda interna do estado, ou de sua pequena dimensão econômica. De fato em 1975, antes da realização dos projetos mencionados, a população do Estado era de 1,8 milhões e seu PIB de pouco mais de US\$ 1 bilhão, ou seja, cerca de um terço dos investimentos que foram efetivados nos 8 anos seguintes pelas duas empresas. Em 1985, após a realização dos grandes projetos, a população passou para cerca 2,3 milhões e o PIB para cerca de US\$ 3,7 bilhões. Para este mesmo ano, a participação do valor adicionado do Setor Industrial no PIB total da região Norte foi de 40,7%, da região Sudeste foi de 45,3% e do Espírito Santo 34,7%. Os dois primeiros espaços geográficos são sabidamente muito diferentes quanto a difusão da atividade industrial, o que não é claramente identificado por este indicador. No Norte o pólo industrial da Zona Franca de Manaus e alguns outros grandes projetos realizados na região, frente a um PIB relativamente pequeno, leva este indicador a oferecer uma idéia que não corresponde à realidade da difusão de indústria nesta região. Situação semelhante é a que ocorre no Espírito Santo.²¹

Nestas condições o percentual de participação do setor industrial na renda interna surge como um indicador insuficiente para medir a importância do setor industrial em um espaço regional e a qualificação atribuída ao Espírito Santo não se sustenta. Esta conclusão apoiou-se apenas nas estatísticas de renda interna para manter-se dentro dos termos em que a questão foi colocada. Uma avaliação mais abrangente teria que levar em conta transformações qualitativas da sociedade e a perspectiva de obsolescência da indústria existente frente aos desafios postos pela emergência de um novo padrão tecnológico.

Em segundo lugar, as análises contidas nos itens 3.2 e 3.3 demonstram uma significativa expansão das indústrias locais. Também a pesquisa levantou, conforme

²¹ Os dados utilizados aqui são da FIBGE, Anuário Estatístico de 1991. O PIB é a custo de fatores e não inclui a indústria da construção civil.

será apresentado no capítulo 4, forte presença dos instrumentos de política industrial, na forma de financiamento, justamente nos ramos que lideraram tal crescimento. Conseqüentemente, entre as características locais, estes elementos não podem ser desprezados.

Assim, as indicações são de que é necessário, para estabelecer uma interpretação do crescimento industrial do Espírito Santo no período estudado, reconhecer que este não foi um fenômeno isolado no quadro das mudanças da distribuição das atividades econômicas ao longo do território brasileiro ocorridas nestes anos. Ao contrário, este foi um movimento já estudado por vários autores²² e referido nos debates como o tema da descentralização industrial de São Paulo para as demais regiões. Constatado este movimento, a pergunta que cabe ser formulada - tomando como dadas as determinações mais gerais ditadas pela dinâmica da acumulação dos capitais nos planos nacional e internacional - é quais foram os elementos que estiveram presentes nesta reorientação das atividades econômicas quanto a sua distribuição no espaço geográfico? Para os autores citados na nota anterior [especialmente Diniz e Lemos (1990) e Diniz (1991)] este movimento de crescimento industrial nas regiões brasileiras periféricas, ocorrido nas décadas de setenta e oitenta, pode ser explicado pela conjugação dos elementos abaixo relacionados :

- a) Deseconomias de aglomeração na área metropolitana de São Paulo;
- b) Intervenção do Estado (nos níveis nacional, estadual e municipal) via políticas de desenvolvimento regional, setorial, investimento direto, investimento em infra-estrutura e etc.;
- c) Disponibilidade diferenciada de recursos naturais e infra-estrutura;
- d) Unificação do mercado e mudanças da estrutura produtiva;
- e) Concentração da Pesquisa e da Renda;

No caso do Espírito Santo, as indicações são de que as forças de atração com base nos elementos (b) e (c) acima foram particularmente importantes. As disponibilidades de recursos naturais e infra-estrutura e a ação do governo estadual, aliadas à política nacional, especialmente os programas de investimentos articulados durante a execução do II PND, viabilizaram no estado os dois grandes projetos - celulose e siderurgia

²² Ver especialmente: 1) Diniz & Lemos, Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil, in Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, IPEA, 1990; 2) Diniz, Desenvolvimento Poligonal no Brasil, mimeo, outubro de 1991; 3) Pacheco, Carlos Américo et alli, A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões, IPEA, Rio de Janeiro, 1993 (mimeo)

-; também a disponibilidade de recursos naturais, infra-estrutura - integração ao mercado regional e nacional -e apoio da política estadual de desenvolvimento facilitam a expansão da indústria local. O crescimento industrial capixaba, deste período, explica-se, assim, como parte de um movimento de desconcentração ocorrido a nível nacional e que materializou-se no Espírito Santo e, talvez, também em outros estados, pela geração e/ou expansão de dois conjuntos distintos:

- a) indústria local, basicamente pequenas e médias empresas, apoiadas na base dos recursos naturais, mercados regionais, integrada do ponto de vista produtivo à base industrial de São Paulo (bens de capital e insumos complementares) e na política industrial de base local;
- b) os grandes projetos voltados para a exportação, apoiados em sua origem, primeiro, por significativas mudanças no cenário internacional dos respectivos setores, segundo, por condições locais de recursos naturais, infra-estrutura e política nacional de apoio aos respectivos setores ou à geração de divisas. Dadas as características destes projetos, a integração produtiva deles com a estrutura industrial, local e/ou nacional, é muito baixa.

Se tais argumentos e considerações são adequadas para compreender o crescimento industrial ocorrido no Espírito Santo a partir dos anos setenta até meados dos anos oitenta, o presente traz outras preocupações. Trata-se das advertências apresentadas no capítulo 2, quanto as possibilidades de um bloqueio à desconcentração espacial da produção e uma nova reaglomeração nas áreas mais industrializadas do país em função do processo de reestruturação produtiva emergente. Além disso, o estrangulamento da capacidade financeira e de coordenação do governo central, a concentração dos objetivos de políticas macro na questão da estabilização de preços, a abertura comercial, os estímulos à exportação e, também, a importância recente atribuída a outros requisitos locacionais, em conjunto, terão repercussões significativas sobre a continuidade de uma distribuição mais equitativa da produção no espaço nacional. Enfim, as questões discutidas nos capítulos anteriores continuarão a reativar o debate sobre a questão regional e, em particular, sobre a política de desenvolvimento dos governos estaduais. Para os estados considerados ainda não industrializados, como é o caso do Espírito Santo, o esforço para incluir-se no movimento de desconcentração produtiva ainda é necessário. Assim, o capítulo seguinte procura esclarecer a contribuição das políticas locais de desenvolvimento.

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO ESPÍRITO SANTO

4.1 - FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL - 1970/90

Antecedentes - Trabalhos recentes¹ sobre o Espírito Santo localizam na década de cinquenta as primeiras manifestações do fortalecimento dos interesses locais voltados para a industrialização. Entretanto, como será descrito a seguir, apenas ao final da década de sessenta verifica-se uma ampla institucionalização com objetivo explícito de estimular o processo de desenvolvimento apoiado no crescimento do setor industrial.

A primeira tentativa de incluir o Espírito Santo no processo de industrialização, que já avançava no centro-sul do país, acontece no período 1951/55, quando era Governador Jones dos Santos Neves. Seu projeto de governo estava apoiado na proposição de um *"Estado como garantidor do crescimento econômico e do bem estar social materializado na ideologia intervencionista, via planejamento econômico, que foi delineado no Plano de Valorização Econômica do Estado, expressão maior dessa diretriz."* (SILVA, 1993: 96)

Este seu plano de governo comportava um vigoroso programa de investimentos, notadamente para os termos da época. A preocupação era a de construir a infra-estrutura requerida como mostra a distribuição de recursos do referido programa: 35% para o reaparelhamento do Porto de Vitória, 30% para estradas, 23% para energia e 11% para o fomento e a produção agrícolas.

Outro projeto, deste período, de grande repercussão foi a instalação da Universidade do Espírito Santo (posteriormente federalizada) como meio de superar a carência de pessoal técnico então existente e incompatível com as transformações pretendidas, em direção as quais dava-se os primeiros passos.

O significado deste programa de governo pode ser resumido pela seguinte citação:

¹ Ver, principalmente, ZORZAL, Martha, Estado, Interesse e Poder, FGV/EBAP, Rio de Janeiro (1986) - Tese de Mestrado -; SILVA, Justo C., Processo de Industrialização e Formação da Estrutura do Poder Executivo - 1967/1983 -, UFMG/FCE, Belo Horizonte (1993) - Tese de Mestrado -. Este último trabalho é o principal apoio para os comentários que seguem.

"Efetivamente, os embriões aí lançados não desencadeariam o processo, no momento imediato, dada a configuração eminentemente primário-exportadora da base de interesses constituídos no Espírito Santo. No entanto, as sementes foram lançadas, constituindo-se num marco referencial para as gerações futuras das classes dominantes e, no momento em que as fronteiras estaduais foram definitivamente abertas (década de 60 - conclusão das rodovias BR-101 e BR-262) e o mercado espírito-santense integrado ao mercado nacional, se verá que, o projeto jonista foi retomado." (ZORZAL, 1986:447)

Durante o período de governo seguinte (1955/59), chefiado por Francisco Lacerda de Aguiar, prevalecerá o entendimento de que a industrialização é uma atividade complementar à agricultura e não uma alternativa para o desenvolvimento econômico. Isto na verdade refletia a conjugação de interesses que estava na base das articulações que o levaram à vitória nas eleições e que representavam uma oposição às forças modernizadoras em busca de alternativas para o desenvolvimento econômico, que se manifestaram claramente no governo precedente.

Todavia, as bases anteriormente lançadas tendem a prosperar, movidas por acontecimentos que se desencadeavam em dois planos distintos. No plano nacional este período de governo coincide com o do Presidente Juscelino Kubitschek que executava seu Plano de Metas. Os recursos alocados por este plano para insumos básicos e transportes contemplavam investimentos no Espírito Santo com a ampliação da Companhia Ferro e Aço de Vitória (Siderurgia) e da fábrica de cimento de Cachoeiro de Itapemirim; e na construção de trechos da BR 101 e da BR-262² como parte do projeto de integração do mercado nacional.

No plano interno, os interesses ligados à indústria, estimulados pelo desenvolvimento industrial do centro-sul, organizaram, em Fevereiro de 1958, a Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES). No ano seguinte, esta Federação institui seu Conselho Técnico que elege como diretriz de trabalho a realização de estudos nas seguintes áreas: a) siderurgia (melhor utilização da posição geográfica do Estado); b) Geografia Industrial (preparação de uma carta geo-econômica estadual); c) Agricultura Industrial (produção de grãos para industrialização); e d) levantamento da realidade econômico-social do Estado.

Já ocupava o governo do Estado Carlos Lindenberg (1959/1963) que, ao assumir, declarou o propósito de recuperar as finanças públicas, apoiar a lavoura e promover uma industrialização moderada a partir do desenvolvimento agrícola. Um programa de

² Ligações Sul-Nordeste e Leste-Oeste.

governo não exatamente em sintonia com os acontecimentos internos e nacionais que, concretamente, representavam um fortalecimento, a nível local, da bandeira da industrialização. A esta altura, tais interesses já haviam alcançado expressão suficiente para desencadear e obter apoio do governo para alguns eventos que marcaram uma clara mudança de postura do governo ao final de sua gestão e, principalmente, as transformações subsequentes.

Como resultado dos trabalhos do Conselho Técnico da FINDES, apoio político do Governo do Estado e orientação metodológica da Confederação Nacional da Indústria foi realizado, em fevereiro de 1960, o **Seminário Pró-desenvolvimento do Espírito Santo**. O documento síntese do seminário recebeu o título de Desenvolvimento Municipal e Níveis de Vida (Serviço Social Rural, 1962) e pode ser considerado o primeiro diagnóstico sócio-econômico do Espírito Santo.³ Suas principais conclusões podem ser resumidas em um **Plano de Ação Recomendável**:

a) fixação de Plano Diretor para o Leste Meridional do Espírito Santo, ressaltando a necessidade da ajuda federal para as ações governamentais;

b) Objetivos setoriais de infra-estrutura:

Energia Elétrica;

Fomento à industrialização: criação de áreas industriais e estabelecimento de bases de fomento, além de revisão da lei de isenção fiscal; programa de assistência à interessados em implantar indústrias no Estado; obras de infra-estrutura para as áreas industriais;

Pavimentação e estradas pioneiras;

Indústria Siderúrgica, reaparelhamento portuário, ferrovias, rodovias - compõe-se de obras basicamente da alçada federal: ampliação da Companhia Ferro e Aço de Vitória, racionalização dos trechos ferroviários, rodovias federais no Espírito Santo;

c) objetivos de diversificação da economia: promover a recuperação da economia cafeeira; estabelecimento de bacias leiteiras ao norte e ao sul; Programa de Armazéns e Silos; recuperação de vales úmidos; desenvolvimento cooperativo e levantamento de recursos naturais com a elaboração da carta de solos e aerofotogramétrica;

d) objetivo de interesse social: programa de casas populares, educação, ressaltando a necessidade de construção de ginásios em todos os municípios e a preocupação com o ensino industrial.

Em outubro de 1960, alguns meses após a realização do seminário acima citado, o Governador Lindenberg criou um Grupo de Trabalho com a finalidade de "sugerir ao governo medidas necessárias à incentivação de atividades econômicas criadoras e

³ Sua elaboração foi coordenada pelo sociólogo José Arthur Rios

aceleradoras do progresso do Estado". (Decreto no. 301, de 19/10/60, citado por SILVA: 1993: 126).

É importante notar que este grupo de trabalho contou com a representação da FINDES, da Federação do Comércio e da Federação das Associações Rurais o que já sinalizava a efetivação de instituições privadas locais na proposição de instrumentos para uma política de desenvolvimento. No mais o grupo estava composto por secretários de Estado (Fazenda - presidente -, Agricultura, Viação e Obras Públicas e de Governo) e técnicos do Governo.

O Grupo de Trabalho foi subdividido em subgrupos:

- a) estudar a possibilidade do Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo se adaptar a um amplo programa de crédito agrícola e sua reestruturação com vistas a criação de uma carteira de desenvolvimento econômico;
- b) estudar a possibilidade da instalação de uma Caixa Econômica Estadual;
- c) estudar a criação de um Conselho de Desenvolvimento Econômico;
- d) estudar a possibilidade de obtenção de recursos para uma Carteira de Desenvolvimento Econômico.

Os resultados produzidos por esse Grupo de Trabalho foram um conjunto de sugestões para incentivar a industrialização, amparar a agricultura e institucionalizar o planejamento econômico.

Como conseqüências das sugestões apresentadas cabe citar:

- a) Lei no. 1613 de 10/02/61 - criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (CODEC) com as atribuições de estudar alternativas para o Desenvolvimento Econômico, elaborar planos e programas para a economia, finanças e as atividades de governo. O CODEC era presidido pelo governador e composto por todos os Secretários de Estado. Além destes, contava com representantes das Federações da Indústria, do Comércio e das Associações Rurais;
- b) Lei no. 1634 de 21/08/61 - criou o Fundo de Crédito Rural;
- c) Lei no. 1681 de 15/01/62 - estabeleceu isenção de impostos pelo prazo de três anos para as indústrias que viessem implantar-se no Espírito Santo.

O final do governo Lindenberg é marcado pela mudança do seu discurso, que passava a assumir a proposta da industrialização como alternativa para o progresso local,

e pela movimentação política que culmina com a eleição de Francisco Lacerda de Aguiar para um segundo mandato (1963/66).

Este segundo mandato do governador Lacerda Aguiar foi caracterizado pelo impasse: de um lado seu programa de governo (prioridade para saúde, agricultura e habitação) e postura marcada por ações de cunho populista, e de outro, as propostas da FINDES que a esta altura já haviam conquistado, durante o período precedente, um espaço significativo tanto na administração quanto na opinião pública. A quebra da normalidade democrática de 1964, denúncias de corrupção e de posição ambígua durante o movimento militar ofereceram argumentos e oportunidade para seus opositores na Assembléia Legislativa proporem e obterem junto ao Ministério do Exército um inquérito policial militar (IPM). Na tentativa de ganhar tempo para negociar, afasta-se em janeiro de 1966, por licença médica e, com o aumento das pressões para sua cassação, em abril de 1966 apresenta sua renúncia. Cabe ao vice-governador concluir o período. Sua postura foi a de apenas manter em funcionamento os serviços públicos. Também permitiu ampla liberdade e facilidades para o Governador escolhido pelo processo indireto, Cristiano Dias Lopes, elaborar seu plano de governo e antecipar articulações com o governo federal.

O documento que fundamentou o plano de governo de Dias Lopes foi o **Diagnóstico para o Planejamento Econômico do Estado do Espírito Santo**⁴ que estava baseado nas premissas de que *"os investimentos do governo local só adquirem plena racionalidade econômica no quadro de uma visão integrada do desenvolvimento do Estado"* e de que *"uma área atrasada, ou de fraco dinamismo, apenas melhora sua posição relativa na medida em que consegue incorporar setores de elevado dinamismo"* (págs. 2 e 3), o que de fato explicitava a proposição de uma visão de conjunto dos problemas regionais, ações baseados em um planejamento e sinalizava a prioridade que deveria ter a industrialização. A isto se agregava a postura pessoal do Governador que pode ser bem resumida pela sua declaração a Silva (1993):

"Então demos uma orientação ao Governo dentro daquelas nossas idéias. Que não é uma economia estatizada, mas um Estado dirigindo a economia. Não é bem uma socialização da economia, mas é o Estado dirigindo a

⁴ Elaborado sob a coordenação de José Arthur Rios e João Paulo de Almeida Magalhães a pedido e com financiamento da Federação das Indústrias do Espírito Santo. O primeiro já havia coordenado o trabalho anterior, já mencionado, sob título Desenvolvimento Municipal e Níveis de Vida (1962), o que não causa surpresa a existência de semelhanças nas conclusões dos dois documentos.

economia.....Minha formação diz aceitar como válida, e única forma de governo, a de programação." (SILVA, 1993: 116).

O diagnóstico, em sua parte analítica, estudou os principais produtos tradicionais (café, madeira, açúcar e cacau) da economia estadual para concluir que *"nenhum deles oferece perspectivas animadoras"* (pág. 83) e, em seguida, identificar que as atividades capazes de dinamizar a produção local estavam situadas no âmbito da agricultura de abastecimento e da exportação de minérios de ferro. Os investimentos relacionados com o segundo caíam no âmbito do governo federal o que levava o documento a sugerir que o *"Governo do Estado se concentre na tarefa de coordenação sem pensar em investimentos próprios"*.

Quanto aos investimentos estaduais, o documento sugeria as seguintes prioridades:

"Prioridade I: Aplicações ligadas ao Estabelecimento de um Complexo Industrial em Vitória, baseado na siderurgia e exportação de minérios".

"Prioridade II: Aplicações em atividades de abastecimento na zona polarizada por Vitória (zona A) e Cachoeiro de Itapemirim (zona B). (SILVA, 1993: 256)

Desta forma, estava evidenciada e indicada a necessidade de criação de mecanismos adequados para o planejamento e coordenação do desenvolvimento local, conforme providências prévias sugeridas:

"a) criação do órgão específico para a coordenação do Desenvolvimento do Estado;

b) Estudo preliminar para coordenação do Complexo Industrial;

c) Estudo de localização de um Distrito Industrial e das necessidades da infra-estrutura correspondente." (SILVA, 1993: 138)

Os tais mecanismos foram denominados pelo diagnóstico de **"Estrutura para o Desenvolvimento"** que, inteiramente de conformidade com o pensamento do governador, em tempos de tecnocracia e poder concentrado no Executivo, logo nos primeiros anos do mandato, foi desencadeada sua organização. O item seguinte se ocupará da descrição da estrutura institucional que nasce das articulações aqui esboçadas. Antes porém, cabe lembrar e fixar o registro da presença marcante da FINDES (em diversas tentativas até que a partir de 1967, presentes as condições prévias necessárias) no processo de organização do Estado para implantação de uma política industrial de nível local.

4.1.1 - A Estrutura Institucional Implantada no Período 1967/71

Com base nos fundamentos relatados, a gestão Dias Lopes esteve primordialmente voltada para a gestação da organização das instituições consideradas necessárias

para a execução do plano de governo que, à época, representava significativa mudança em relação aos praticados pelos seus antecessores. Esta meta se apresentava em duas vertentes:

1) **Reforma Administrativa**, que segundo discurso de posse de Dias Lopes, deveria ser uma *"estrutura nova, mais leve, mais arejada, mais descentralizada e mais dinâmica"*. (citado por SILVA, 1993: 117);

2) **Implantação da Estrutura para o Desenvolvimento**, que se referia, basicamente, a implantação de um sistema de planejamento, de captação de recursos financeiros e de financiamento.

A realização, quase inteiramente como proposto no "Diagnóstico", desta meta constituiu uma marca deste período de governo. Dado os objetivos deste trabalho, não será apresentada a ampla reforma administrativa realizada. A descrição que segue estará restrita às mudanças relacionadas com a "Estrutura para o Desenvolvimento".

A Figura 4.1 indica as instituições relacionadas às ações voltadas para o desenvolvimento e existentes no início da gestão Dias Lopes (1967); a figura 4.2 reflete a situação ao final do mandato (1971). A comparação entre as duas informações evidencia, particularmente, a realização da segunda vertente acima mencionada que se expressava na implantação das seguintes instituições e/ou mecanismos de planejamento e de financiamento:

- a) Criação de Conselhos Consultivos no âmbito das Secretarias, cabendo citar: Conselho Estadual de Turismo - Secretaria de Indústria e Comércio -, Conselho Estadual de Telecomunicações - Secretaria de Serviços Públicos Especiais - e Conselho Estadual de Política Agropecuária - Secretaria da Agricultura - ;
- b) Criação da Empresa Capixaba de Turismo S/A (EMCATUR), vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio com o objetivo de promover o potencial turístico do Estado.
- c) Companhia de Pesca do Espírito Santo S/A (COPESA), vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio com o objetivo de promover a exploração das condições favoráveis oferecidas pela costa capixaba para a pesca industrial. O propósito declarado era o de iniciar esta atividade para estimular a posterior participação da iniciativa privada. Isto de fato não ocorreu tendo sido liquidada em 1976;
- d) Criação da Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial (SUPPIN), vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio, atendendo reivindicação apresentada desde os primeiros documentos da FINDES, diferindo apenas pela forma jurídica por não ser empresa de economia mista como queriam os industriais;

e) Estruturação de um Sistema Financeiro iniciado com a implantação da Companhia de Desenvolvimento S/A - CODES - (depois transformada em Banco de Desenvolvimento - BANDES-), da CODES-CRED, Crédito, Financiamento e Investimento, reestruturação do Banco de Crédito Agrícola que passa denominar-se Banco do Estado do Espírito Santo S/A (BANESTES), Companhia de Seguros, Distribuidora de Valores e os Fundos FUNDAI e FUNDAP administrados pelo BANDES. Além destes cabe mencionar os esforços junto ao Governo Federal que resultaram nos mecanismos de incentivos fiscais e criação do Grupo para Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES) e Fundo Financeiro correspondente, FUNDES, que embora localizados no âmbito de competência do Governo Federal, tinham uma concepção para operarem de forma associada ao BANDES, completando um sistema financeiro com significativos, em termos locais, recursos e instrumentos para execução de uma política industrial.⁵ Dado que este conjunto de instituições mais a SUPPIN, compreendiam o núcleo de execução das ações referentes ao processo de industrialização, caberá uma descrição mais detalhada de cada um delas.

Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A - Esta instituição surgiu como resultado da transformação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (CODES). É importante notar que no curso das reivindicações da FINDES, apresentadas desde sua fundação em 1959, duas idéias sempre estiveram presentes: a de criação de uma instituição voltada para a coordenação e financiamento do desenvolvimento; e a implantação de um centro (distrito) industrial. Entretanto, apenas em 1966, a busca de alternativas para a crise da economia local manifestada a partir do programa de erradicação de cafezais, foi elaborado pelo IBC o Programa de Diversificação Econômica para o Espírito Santo. Em dezembro de 1966 foi assinado um acordo entre o Governo do Estado e o IBC com o objetivo de implementar as propostas contidas no referido programa. Neste acordo o IBC alocava recursos para estudos setoriais e para o financiamento de atividades agro-industriais e o Governo estadual se comprometia a criar, na forma sugerida e já detalhada no Programa de Diversificação, a Companhia de Desenvolvimento e um Fundo de Diversificação Econômica da Cafeicultura que deveriam dar continuidade e ampliação das ações iniciadas sob patrocínio do acordo.

Em 10. de fevereiro de 1967 Dias Lopes sanciona a lei 2279 criando a CODES, uma empresa de economia mista, que estaria voltada para o planejamento, estudos necessários à

⁵ Por último, o lançamento das empresas AGROSUCO e REALCAFÉ (suco de laranja e café solúvel), tendo o BANDES como promotor e apoiado na proposta do diagnóstico de estimular a agroindústria.

implementação e coordenação de uma política de desenvolvimento, além do financiamento à atividades produtivas com base nos recursos de fundos públicos que administrava ou captava junto a outros organismos da esfera federal. Em outubro de 1967 foi criada a CODES-CRED - Crédito, Financiamento e Investimentos S/A, uma subsidiária da CODES organizada de conformidade com as normas pertinentes às instituições financeiras e com a missão de funcionar como braço financeiro da primeira na captação de recursos junto ao público e nas operações de crédito normatizadas pelo Banco Central como privativas das instituições financeiras sob sua fiscalização.

Na constituição da CODES-CRED estava prevista sua transformação em Banco de Desenvolvimento, entretanto, posteriormente optou-se pela sua manutenção e procedeu-se a transformação da CODES em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (BANDES).⁶ De fato esta opção ficou praticamente definida pela resolução 93 do Banco Central de 26/08/68, que já estava preocupado com a proliferação de companhias de desenvolvimento por vários estados realizando operações típicas de instituição financeira, porém fora de sua área de fiscalização já que não se enquadravam nas definições existentes. Por esta resolução define Banco de Investimento, suas operações típicas e torna a expressão "Banco de Desenvolvimento" privativa do Banco de Investimento público.

A lei estadual no. 2413 de 20/06/69 autorizou a transformação e o aumento necessário de capital da CODES, bem como as demais providências para o enquadramento nas novas exigências do Banco Central. Em 11/12/69 foi emitida a carta patente I-333 autorizando o início de funcionamento do BANDES como sucessor da CODES.

As funções do BANDES, assim, foram definidas por estes documentos e especificadas em seu estatuto social como compreendendo empréstimos para capital fixo e de movimento; para elaboração de projetos industriais ou rurais que visem ao aumento da produtividade; participação no capital social de outras empresas; prestação de garantias em empréstimos contraídos no país e no exterior;

Tais operações deveriam ter por finalidade:

- "a) aquisição de área destinada à edificação de unidade industrial, despesa de organização, construção, aquisição e montagem de instalações, máquinas, equipamentos e veículos;*
- b) ampliação, reorganização, racionalização de produção ...;*
- c) implantação, melhoria ou modernização de técnicas de produção ou administração e de formação ou aperfeiçoamento de pessoal;*

⁶ Para melhor conhecimento das tentativas, esforços e articulações entre FINDES, Governo Estadual e Governo Federal para obter recursos e instituir o "Sistema Financeiro" ver SILVA, Justo Corrêa, op. cit.

- d) operações imobiliárias relativas a distritos industriais;
- e) aplicações na infra-estrutura econômica e nos setores industriais de base...;
- f) incremento da produção rural, excetuada a parte referente a comercialização;
- g) incremento das atividades pesqueiras, inclusive, e preferentemente, projetos integrados atinentes à captura, industrialização e distribuição do pescado;
- h) incremento das atividades turísticas;
- i) incremento das atividades de reflorestamento." (BACEN, Res. 93)

O documento do Banco Central, também, passava a incorporar na legislação a forma de operar destas instituições, isto é, a concessão de apoio financeiro precedida da análise de um projeto de viabilidade econômica, o que as diferenciava dos bancos tradicionais.

Cabe observar que a Resolução 93 do Banco Central de fato reconhecia a importância daquelas companhias locais para execução de uma política industrial ao mesmo tempo que passava a subordiná-las a uma coordenação central. De fato os anos seguintes explicitaram as dificuldades de elaboração de planos de desenvolvimento industrial com base nas prioridades nacionais, nem sempre coincidentes com interesses regionais. Concretamente isto se expressava nas restrições de enquadramento existentes nos programas do BNDE que orientavam os repasses de recursos para os Bancos Estaduais.⁷ O resultado era a submissão, variando de acordo com a dependência de recursos extraestaduais, as ações dos Bancos de Desenvolvimento estaduais à política industrial nacional.

Fundo de Desenvolvimento Agrícola e Industrial (FUNDAI) - O Programa de Diversificação elaborado pelo IBC, antes citado, sugeria a criação de fundo estadual para prover a CODES de recursos financeiros. Isto foi realizado pela Lei 2279 que criou o Fundo de Desenvolvimento Agrícola e Industrial (FUNDAI), que teria como fonte de recursos dotações orçamentárias do governo estadual e o produtos das operações que viessem a ser realizadas com seus recursos.

Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP) - Do ponto de vista das articulações que precederam a criação da estrutura institucional deste período (1967/71), o FUNDAP constitui-se uma exceção. Este surgiu de uma iniciativa de um empresário local⁸ que viu a possibilidade no código tributário de 1967 que implantava o ICM e para o qual se previam alíquotas diferenciadas para os estados de origem da mercadoria e para o estados

⁷ O mesmo aconteceu com alguns programas na área rural implementados pelo BACEN que, junto ao BNDE, eram praticamente as únicas fontes de recursos externos ao Estado.

⁸ Foi proposto em 1969 pelo empresário Graciano Espíndula, diretamente ao Coordenador do CODEC, responsável, à época, pela pasta do Planejamento Estadual, conforme sua entrevista a SILVA, Justo C. (op. cit. pag. 175)

compradores. Além disso, nas importações era permitido aos importadores tramitar toda importação pelo local do seu domicílio fiscal e escolher o porto para desembarque da mercadoria. Dai a idéia de criar mecanismo estimulando a escolha do Porto de Vitória para tramitação da internalização fiscal da mercadoria e como alternativa para desembarque. Isto representaria uma vantagem para o Estado que passaria arrecadar sobre um fluxo novo (para si) de mercadorias.⁹

O ambiente de inovações institucionais em favor do desenvolvimento e a centralização de recursos na órbita federal tornavam o governo inteiramente receptivo às iniciativas ou propostas desta natureza. Assim, logo instrumentalizou juridicamente a proposição, inicialmente -de junho de 1969 a maio de 1970- de forma experimental, conforme indica os vários instrumentos legais introduzindo modificações e aperfeiçoamentos na sistemática. A justificativa formal estava baseada nos argumentos da necessidade de ocupação da capacidade ociosa do Porto de Vitória e da exigência de ampliar a mobilização de recursos financeiros para fazer face aos investimentos que a superação do atraso econômico local requeriam.

A implantação definitiva do FUNDAP ocorreu em 22/05/70 com a lei no. 2508 que criou o referido fundo junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, com dotação orçamentária específica, gestão financeira sob responsabilidade do BANDES e com o objetivo de "*promover o incremento das exportações e importações através do Porto de Vitória.*" (conforme art. 1o).

Ao longo do tempo foram introduzidas algumas modificações, mas o mecanismo básico e inicial pode ser resumido como segue:

1) O importador ou exportador de mercadorias enquadradas (basicamente estavam excluídas aquelas que tradicionalmente representavam o principal movimento do porto: café, trigo, madeira, minério de ferro e etc.) tem um financiamento de até 9,5% do valor da transação (que serve de base de cálculo do ICM); Os juros do financiamento foram estipulados em 3% a.a. durante a carência, e 6% a.a., durante o período de amortização; os prazos foram definidos em 5 e 20 anos, para os períodos de carência e amortização, respectivamente;

⁹ O princípio legal que deu origem à proposta do FUNDAP prevaleceu também na constituição de 1988 quando define no artigo 155, parágrafo 8o., inciso IX, letra (a) que na entrada de mercadoria importada do exterior o ICMS deverá ser recolhido ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço.

2) 10% do valor do financiamento deve ser aplicado, de imediato, em certificado de depósito de emissão do BANDES, que fica caucionado juntamente com as notas promissórias de emissão da empresa, compondo a garantia do empréstimo;

3) Uma outra condição do financiamento é de que 50% de seu valor seja, obrigatoriamente, aplicado em projeto industrial, agropecuário, de pesca ou de turismo previamente aprovado pelo BANDES, e de livre escolha da empresa; isto até o final do exercício seguinte ao da contratação do financiamento;

4) Ao contribuinte (importador ou exportador) está facultado deduzir 5% do ICM pago, nos termos da lei 2469, para aplicação, via participação societária, em projetos aprovados pelo GERES;

5) A receita do BANDES pelo serviço prestado corresponde a 50% dos juros pagos; o valor restante de encargos mais amortização do principal retornam para o FUNDAP;

A Figura 4.3 ilustra e apresenta um exemplo numérico dos fluxos de recursos do mecanismo básico do FUNDAP, acima resumido¹⁰.

Mesmo para os níveis de inflação da época em que foi instituído, não há dúvidas quanto ao significativo poder de atração sobre as empresas ligadas ao comércio exterior para realizarem suas operações em Vitória. Também, não há dúvidas quanto ao potencial de gerar um adicional de receitas para o Estado e de recursos para os programas de desenvolvimento da economia local. Este último, tende a perder importância na medida em que o nível de inflação se eleva. Exatamente em razão deste poder de atração é que este mecanismo se tornou polêmico e alvo de constantes tentativas, por parte dos Estados que perderam receitas, de considerá-lo ilegal. Isto ocorre durante todo o período da pesquisa sem, contudo, lograrem sucesso.

Bonificação do ICM - Embora não fazendo parte integrante do BANDES, mas dado que este instrumento complementava o sistema de política de industrialização que estava sendo montado e que o BANDES contribuía para sua administração, inclui-se aqui a sua descrição. A Lei 2480 de 23/12/69, reformulando dispositivo já existente, dá execução mais

¹⁰ Esta descrição obedeceu às alíquotas e percentuais vigentes à época de sua instituição. Cabe, entretanto, observar que no presente (a partir de julho de 1994) as alíquotas médias consideradas para as importações realizadas é de 12%; o financiamento 9% e a parcela do Fundo de Participação dos Municípios passou a ser de 3%, isto é 25% do ICMS arrecadado conforme constituição de 1988. Tal configuração de percentuais não inscreve mais este mecanismo como um gerador líquido de receitas para o Tesouro Estadual, ao contrário pode implicar em despesa, em razão do PASEP e de eventual dedução, por parte da empresa beneficiada, de 5% para o FUNRES.

efetiva a este instrumento que basicamente se constituía de uma bonificação do ICM de 50% e 80% do valor a ser recolhido, para investimento igual ou superior a 5.000 salários mínimos ou igual ou superior que 40.000 salários mínimos, respectivamente, por um prazo de até 12 anos. Este benefício estava limitado ao valor do investimento realizado em projetos industriais e agropecuários, novos ou ampliação.

Esta mesma legislação a título de "incentivo para modernização de equipamento" (Decreto no. 077-N de 3/09/1970 que regulamentava a 2480, art. 14), estabelecia que independentemente da bonificação criada, as indústrias instaladas ou novas poderiam contabilizar crédito, para efeito de apuração do ICM, do valor do ICM pago na aquisição de máquinas e equipamentos novos destinados à sua manutenção, modernização ou à novas instalações. O decreto trouxe uma relação das máquinas passíveis de serem adquiridas com a utilização deste benefício, porém dada a abrangência da relação, não é fácil apreender se existiu alguma proposta de direcionar a modernização pretendida.

Os benefícios desta legislação estavam limitados as indústrias que produzissem bens ainda não fabricados dentro do estado.¹¹ Tal limitação revelava a preocupação em excluir as indústrias relacionadas ao beneficiamento de café, cereais e madeira amplamente dominantes no cenário de então. Ao mesmo tempo indica, também, a ausência de uma estratégia que buscasse eleger algumas indústrias para a concentração dos esforços de investimentos. Na verdade, o objetivo era o de implantar um setor industrial como atividade preponderante na formação da renda local e o entendimento da época não contemplava considerações como, por exemplo, as vantagens competitivas que poderiam ser colhidas com o estímulo às economias de aglomeração. Assim, o sistema estava aberto para apoiar qualquer tipo de nova unidade industrial. De fato, esta observação é pertinente a todos os demais instrumentos criados neste período.

A última observação sobre estes benefícios, é a de que eles estavam condicionados aos municípios que aprovassem legislação aderindo ao mecanismo, o que significava abrir mão da quota parte que lhes cabia no ICM apurado pela empresa beneficiada.

Superintendência de Projetos de Polarização Industrial (SUPPIN) - Criada pela lei no. 2572 de 10/02/1971, representou, naquele momento, a realização da segunda proposta defendida pela FINDES desde sua fundação.¹²

¹¹ O art.25 do decreto 077-N apresentava uma relação das indústrias passíveis de enquadramento neste benefício.

¹² Das articulações encaminhadas pela FINDES, o governo do Estado havia criado em janeiro de 1969 (decreto no. 3008) a Coordenação do Planejamento Industrial do Espírito Santo (COPLAN) que contava com representante da CODES, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da

As finalidades da SUPPIN conforme definidas no instrumento de sua criação - Lei 2572 art. 3o. - e transcritas, no essencial, abaixo, permitiam prever uma atuação mais abrangente como instrumento de política industrial do que a simples reserva e preparação de terrenos para localização industrial com uma perspectiva de ordenação urbana:

"I - Promover e ou executar a elaboração de estudos visando a implantação de núcleos destinados a localização de indústrias com especificação de seu objetivo e da política fiscal e jurídica necessária a consecução desse objetivo;

II - Executar fiscalizar e atualizar planos diretores que forem estabelecidos para implantação de núcleos ou centro industrial;

III - Promover, direta ou indiretamente, a execução de todas as obras de infraestrutura necessária a instalação de indústrias;

IV - Prestar assistência aos empreendimentos adequados aos planos diretores;

V - Promover estudos tendo em vista o desenvolvimento equilibrado das áreas adjacentes aos núcleos e centros industriais e sugerir as medidas necessárias a obtenção desses resultados;

VI - Prover as áreas selecionadas para nucleação industrial de base habitacional de baixo custo, atendendo ao problema social e evitando especulação sobre o custo dos terrenos e benfeitorias beneficiadas pelas obras de urbanização;

[.....].

X - Promover ampla e contínua divulgação de seus objetivos e atividades, visando à atração de investidores;

[.....]

XII - Alienar ou arrendar terreno para a implantação de indústrias;"

Já tendo a indicação da região de localização do CIVIT a SUPPIN, tão logo instalada, providenciou a aquisição de um primeiro lote de terreno com 330 hectares o que foi realizado com financiamento, em partes iguais, da CVRD e BANDES. De imediato deu início ao planejamento e preparação da área para a venda dos lotes industriais.

Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo - Além das duas linhas de reivindicação junto ao Governo Estadual, a FINDES também vinha mantendo articulações junto ao Governo Federal no sentido de incluir o Espírito Santo na área da SUDENE ou de criar um mecanismo próprio de incentivos fiscais nos moldes daqueles já existentes para outras regiões, conforme descrito no capítulo 2.

FINDES. Cabia à COPLAN desenvolver os estudos necessários e o Plano Diretor para implantação de um Centro Industrial em Vitória (CIVIT). Isto foi realizado pela contratação da empresa de consultoria CLAN S/A (empresa bahiana) que apontou a região localizada ao norte da ilha de Vitória (denominada planalto de Carapina, às margens da BR-101) além de diversos outros indicativos para formulação do Plano Diretor. Houve séria divergência entre governo e FINDES quanto a forma jurídica da instituição gestora. Para o primeiro, um órgão da administração direta; para o segundo, uma empresa de economia mista. A FINDES retira-se da COPLAN e o governo flexibiliza, em parte, e adota a forma jurídica de autarquia.

A partir de 1967, Dias Lopes na chefia do Executivo Estadual assume, ao lado, da FINDES a bandeira de mostrar a especificidade e o atraso econômico do Espírito Santo como estratégia para obtenção de tratamento privilegiado por parte do governo federal, já que os recursos disponíveis no estado eram insuficientes para implementar uma política de desenvolvimento ao nível do requerido pelo atraso diagnosticado. A fórmula defendida pelo governador em memorial entregue ao Presidente da República era o de criação de um órgão de desenvolvimento regional e a possibilidade das pessoas jurídicas das regiões desenvolvidas deduzirem 2.5% do imposto de renda a pagar para aplicações no Espírito Santo. Para chamar atenção das autoridades federais foi organizado pelo Clube de Engenharia (RJ), com o apoio do Governo do estado um Simpósio sobre os problemas do Espírito Santo.

A resposta do governo federal foi a criação de um Grupo de Trabalho interministerial - Decreto 62.197 de 31 de janeiro de 1968 - junto ao Ministério do Interior e com coordenação do Ministério do Planejamento. As funções atribuídas ao Grupo de Trabalho, conforme consta do referido decreto, eram a de apresentar sugestões de mecanismos e fontes de recursos para o financiamento de uma política de desenvolvimento na região.

O trabalho realizado pelo GT interministerial constou de diagnósticos, encaminhamentos juntos a outros órgãos, principalmente na área de infra-estrutura e, quanto ao que interessa apresentar neste item, *"sugeriu que fossem criados novos instrumentos para proceder a recuperação econômica do Estado. Assim, foram instituídos: o Grupo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES) e concedidos incentivos fiscais baseados no imposto de renda para pessoas jurídicas domiciliadas no Estado."* (GERES, 1970:3)

A constituição do GERES revelou o interesse, à época, de articular diversos órgãos do Governo Federal com o Governo Estadual e a preocupação de evitar a constituição de uma máquina administrativa pesada para gestão dos instrumentos que estavam sendo criados, ambos aspectos representavam uma postura nova no tratamento da questão do desenvolvimento regional, conforme se depreende do decreto no. 65.185 de 18/09/69:

Art. 2o. - Integram o GERES:

- a) um representante do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, na qualidade de Coordenador;*
- b) um representante do Ministério do Interior;*
- c) um representante do Ministério da Fazenda;*
- d) um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE;*
- e) um representante da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE; f) um representante da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR;*
- g) um representante do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura - GERCA;*

*h) dois representantes do Governo do Estado do Espírito Santo*¹³.

*Art. 4o. - O GERES solicitará ao Governo do Estado do Espírito Santo o apoio técnico e administrativo necessário às suas atividades.*¹⁴

O mesmo decreto definiu o prazo de cinco anos para duração do GERES, prorrogáveis pelo prazo necessário ao efetivo cumprimento de seus objetivos, bem como suas atribuições (art. 1o.):

*a) aprovar os projetos destinados a obter assistência financeira com os recursos e incentivos previstos no Decreto-lei no. 880 de 18.09.69;*¹⁵

b) disciplinar a aplicação dos recursos e incentivos a que se refere o Decreto-lei no. 880;

c) aprovar planos, pesquisas e estudos relativos à recuperação econômica do Estado do Espírito Santo e à identificação de oportunidades de investimentos reprodutivos;

d) firmar convênios e contratos com instituições públicas e entidades privadas para desempenho de suas finalidades.

Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) -Este foi o principal resultado das articulações que levaram a criação do GERES para gerir a política industrial que os recursos alocados ao FUNRES permitissem implementar. Os principais instrumentos legais referentes à sua institucionalização são os Decreto-lei no. 880 de 18/09/1969 e o decreto no. 65.547 de 11/05/1970 e, posteriormente, as resoluções emitidas pelo GERES. O objetivo do Fundo foi definido no art. 2o. do DL 880:

"O Fundo tem por principal finalidade prestar assistência financeira, sob a forma de participação acionária e de operações de crédito, a empreendimentos industriais e agropecuários localizados no Estado do Espírito Santo."

Para cumprir esta finalidade, a legislação citada colocava sob gestão do GERES três conjuntos de recursos distintos:

a) recursos oriundos de deduções de pessoas físicas e jurídicas para aplicação em fundo de ações, previstos pelo Decreto-lei 157 de 10/12/67, isto mediante a opção

¹³ No presente a representação da SUDEPE (extinta) foi substituída pela a do IBAMA; As representações do Ministério do Interior e do GERCA deixaram de existir juntamente; A representação do Governo Estadual foi alterada de duas para quatro.

¹⁴ A Resolução no. 001/70 de 22/05/1970 do GERES que aprova seu Regimento Interno define, no artigo 6o., que a Secretaria Executiva do GERES será exercida pelo BANDES, mediante convênio. Esclarece ainda (art. 7o.) que as decisões do Grupo serão executadas por intermédio da Secretaria Executiva.

¹⁵ A Resolução 001/70 do GERES na definição de suas atribuições repete integralmente este artigo, acrescentando, porém neste item:... "e na lei estadual no. 2469 de 28/11/69". Explicitando mais uma vez o interesse inédito de esforço conjunto e articulado das duas esferas de Governo na promoção de uma política regional de desenvolvimento.

estabelecida para os residentes ou domiciliados no Estado aplicarem no FUNRES; e transferência de recursos de contribuintes que fizeram as deduções mencionadas abaixo, mas, perderam o prazo de opção para aplicar em um determinado empreendimento; O BANDES, como administrador do FUNRES, procede a aplicação desses recursos em projetos aprovados pelo GERES;

b) recursos oriundos dos incentivos estabelecidos pelos Decretos-leis no. 221, de 28/02/67 e no. 55, de 18/11/1966 (referem-se aos incentivos para indústria da pesca - 25% - e ao turismo - 8% -), isto em função da autorização aos contribuintes domiciliados no Estado do Espírito Santo para aplicarem em empreendimentos industriais e agropecuários considerados de interesse, pelo GERES, para a recuperação econômica deste estado; aqui se somam, também, e nos mesmos termos, os recursos provenientes da lei estadual 2469, que permite a dedução de 5% do ICM;

c) recursos destinados a operações de crédito a projetos aprovados pelo GERES e a financiamentos, a fundo perdido, de estudos e outras atividades julgadas importantes para os objetivos definidos para o GERES. A previsão de origem de tais recursos referia-se a dotações orçamentárias dos Governos Federal e Estadual, contribuições de entidades públicas ou privadas, recursos destinados ao Estado pelo GERCA (incluindo retorno dos financiamentos já realizados pela CODES com recursos do GERCA) e rendimentos derivados de suas aplicações.

É interessante observar que os mecanismos semelhantes existentes para outras áreas do país ou de natureza setorial permitiam a aplicação por residentes ou domiciliados em qualquer ponto do território nacional. As reivindicações locais foram realizadas neste sentido. Entretanto, o Governo Federal utilizou três argumentos principais para uma concessão limitada: as dificuldades para aumentar a renúncia fiscal; os riscos de reações contrárias fortes dos Governadores da região Nordeste e Norte; e os riscos do precedente de autorizar um mecanismo mais amplo fora da área historicamente considerada problema. Desta forma, limitada a captação de recursos exclusivamente entre os residentes (pessoas físicas e jurídicas) de uma área já deprimida e, além disso, estes contribuintes, ao optarem por deduções do imposto de renda para aplicações em participações societárias, tinham um amplo leque de opções onde a alternativa Espírito Santo era apenas mais uma. Estas considerações conduziam para a constatação, desde o início, que o mecanismo autorizado tinha um potencial de recursos limitado. Isto restringia o âmbito do instrumento crédito da política de industrialização, que daí podia ser derivada, à projetos de pequeno e médio porte. Uma outra implicação era o da necessidade de ampla mobilização da sociedade local em torno do projeto de industrialização como forma de obter a máxima adesão possível dos contribuintes.

A participação (já prevista na alínea "d" do Decreto-lei 880 que criou o FUNRES e o GERES) do Governo Estadual neste esforço de mobilização de recursos financeiros para o FUNRES se instrumentalizou pela lei 2469 de 28/11/1969 que autorizou a dedução de 5% do ICM a ser recolhido para serem aplicados nos mesmos termos que estavam definidos para as deduções do imposto de renda.¹⁶

A figura 4.4 resume os mecanismos relacionados ao FUNRES ao mesmo tempo que indica a tramitação dos recursos relacionados com deduções de contribuintes do imposto de renda e do ICM.

Outras empresas do Sistema Financeiro Estadual - Nos diagnósticos e documentos da época sobre a economia local que sustentavam as propostas de criação do que foi algumas vezes denominado de "Estrutura para o Desenvolvimento" estava presente a preocupação de criar intermediários financeiros vinculados à economia estadual de maneira a reter o fluxo de poupanças em território estadual. Nos referidos documentos a avaliação era de que a exclusiva presença das filiais de bancos com sede em outros estados implicava na captação de poupanças locais que seriam direcionadas para aplicações nas regiões das respectivas sedes destes bancos. Assim, era necessário contrapor com a ação de um sistema financeiro com base local e com possibilidade de neutralizar o fluxo de poupanças para fora do Estado.

Seguindo esta proposição, além da CODES-CRED antes mencionada, foram criadas como subsidiária da CODES uma Corretora de Títulos e Valores Mobiliários e uma Seguradora. Logo a seguir (21/07/71) foi organizada a Corretora de Seguros como subsidiária da CODES-CRED.

No esquema imaginado o segundo pilar importante, ao lado do BANDES, de sustentação do sistema financeiro voltado para o desenvolvimento local era o Banco Comercial. Em 1967 a única instituição financeira com sede no estado. Este banco foi organizado em 1937, sob o controle acionário do Estado, com o objetivo principal de prestar

¹⁶ Cabe observar que a mobilização necessária da sociedade em torno do projeto de industrialização, em um primeiro momento, tinha o objetivo imediato de ampliar a captação de recursos. Em um segundo momento, e dado o mecanismo adotado, tendia a estimular que grandes contribuintes (do imposto de renda e/ou ICM), diversificassem suas atividades - especialmente comerciantes - promovendo projeto próprio, ou mesmo, organizassem projeto de ampliação para aqueles que já eram industriais ou empresários da área turística. Quanto maior fossem os recursos próprios depositados como incentivos fiscais para participação societária em relação ao investimento idealizado, mais evidente se tornava a tendência apontada.

assistência financeira à agricultura. Todavia, para cumprir o papel a ele reservado na proposta de desenvolvimento que vinha sendo articulada, era necessário proceder uma completa reestruturação administrativa e ampliação de seu leque de operações passivas e ativas. Desta transformação, implementada a partir de 1969, surge o **Banco do Estado do Espírito Santo S/A (BANESTES)**.

Isto tornava em 1971 completa a estrutura financeira sob controle do Estado para apoiar o projeto de desenvolvimento local:

"Através do BANDES financiavam-se os investimentos fixos de longo prazo, ou seja, a instalação da indústria; o capital de giro vinha do BANESTES para bancar o dia-a-dia; a CODES-CRED garantia os recursos para os clientes comprarem os produtos a prazo; a corretora colocava os títulos no mercado; a Seguradora garantia os bens da indústria que foram objeto de financiamento e a corretora agenciava a contratação do seguro." (SILVA, 1993:135)¹⁷.

Isto parecia perfeito. Entretanto, logo se revelariam dificuldades administrativas de coordenação já que o BANDES se apresentava como um líder do sistema controlando acionariamente todas as empresas novas; e o BANESTES, com sua rede de agências, cultura de banco comercial e participação importante como acionista das empresas novas, colocava-se como um segundo líder.

4.1.2 - Modificações da Estrutura Institucional ao Longo do Período 1971/1990

Ao longo da década de setenta

Do ponto de vista que interessa a esta pesquisa, a composição básica da estrutura institucional não se altera significativamente ao longo dos anos seguintes. Entretanto, cabe citar algumas acomodações que ocorreram de maneira a qualificar melhor o núcleo de instituições que efetivamente comandaram a política de desenvolvimento do Espírito Santo e permaneceram para enfrentar a crise dos anos oitenta em busca de novos rumos em contexto diverso.

Em outubro (03/10/73) de 1973 é editado o decreto 418-N com o objetivo de definir uma fórmula de coordenação do sistema financeiro estadual. Este decreto

¹⁷ Cabe acrescentar que o BANDES se apresentava neste sistema reforçado com os recursos do mecanismo GERES/FUNRES, FUNDAP e do BANDES enquanto agente dos programas nacionais operados por repasse aos bancos locais. Além disso, a partir dos estudos que realizava, era o principal formulador da política estadual de desenvolvimento.

institucionalizou o que foi denominado Sistema de Crédito e Desenvolvimento do Estado e criou o Conselho de Crédito e Desenvolvimento (CREDES). A este conselho atribuiu-se a função de coordenação das atividades das empresas financeiras e de definição de uma política creditícia. Este conselho foi composto dos Secretários de Estado para Negócios da Fazenda (seu presidente), da Agricultura, da Indústria e Comércio, Secretário Executivo do CODEC e Presidentes do BANDES, BANESTES, SEGES E CODES-CRED.

Apesar da ampla divulgação que recebeu a criação do sistema coordenado pelo CREDES com unificação da logomarca das empresas e das campanhas publicitárias que se seguiram, não se encontrou qualquer resultado objetivo do CREDES, na direção de integração das políticas e programas de trabalho do BANDES e BANESTES.

O fato é que o CREDES foi extinto em março de 1977 (Decreto 975-N de 22/03/77) enquanto as empresas criadas pela CODES - seguros, crédito direto ao consumidor e distribuidora de títulos e valores mobiliários - passam ao controle acionário do BANESTES. A lógica de funcionamento deste conjunto, a partir daí, se explicita inteiramente como sendo orientada pelas tendências gerais do mercado financeiro nacional e apenas eventualmente relacionada com os esforços locais de implementação de uma política de desenvolvimento própria.

Por esta razão, no que diz respeito à estrutura de financiamento de uma política industrial local, a investigação deve se concentrar na atuação do conjunto GERES/BANDES.

Quando toma posse o novo governador - Arthur Carlos Gerhardt Santos que sucedia Dias Lopes - já estava definida a estrutura institucional federal de execução da política econômica, ou de maneira mais abrangente, da intervenção do governo federal na economia, que consolida-se com as reformas pós-1964. Este tema é tratado por diversos autores¹⁸ e aqui pretende-se apenas chamar atenção para a expansão do Estado realizada nesta época,

¹⁸ Veja, por exemplo, Diniz, Eli e Lima Junior, Olavo Brasil, *Modernização Autoritária: O Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia*, IPEA/CEPAL, 1986; Martins, Luciano, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985; Oliveira, Fabrício Augusto, *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*, Brasil Debates, São Paulo, 1981; Monteiro, Jorge Vianna et alli, "A política Industrial no Brasil no Início da Década d 80: Um Estudo de Identificação", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, no. 2, V-16, 1986. Estes autores, e na verdade a maioria dos estudos sobre a questão, tratam do tema com vistas ao governo federal, isto é, não têm como objeto compreender as repercussões sobre os governos estaduais da expansão de agências e empresas públicas, mas, oferecem importantes subsídios para o entendimento do cenário institucional e limites que os governos estaduais trabalham durante a década de setenta.

"através de um movimento integrado tanto por forças centripedas (concentração de recursos financeiros [analisada também por Oliveira, 1981] e de decisões normativas ao nível do governo federal) como por forças centrífugas (agências relativamente independentes e ou dotadas de autonomia relativa para alocação desses recursos e aplicação dessas decisões)". (MARTINS, 1985:43). Mais que colocar-se como um modelo de gestão para os governos estaduais, a hipótese que cabe propor, é de que os movimentos acima indicados, provocou também ao nível dos Estados a organização de empresas públicas e agências diversas para facilitar a articulação com as congêneres de nível federal, ampliando a possibilidade de inclusão da respectiva área nos programas que seriam executados e, principalmente, de captação dos recursos concentrados no nível federal e que fluíam em grande medida via as diversas agências e empresas públicas.

Assim, observa-se o fortalecimento ou constituição de instituições específicas para os principais instrumentos federais de intervenção, seguidas de similares na égide dos governos estaduais - BNDES e Bancos Estaduais de Desenvolvimento, PORTOBRÁS e companhias estaduais, TELEBRÁS e as TELES, EMBRAPA e suas correspondentes estaduais, BNH e as COHAB's, EMBRATUR e as empresas estaduais de turismo, e etc. - Este modelo, aparentemente reconhecia a importância da instituição local e, por esta razão, buscava estabelecer uma esquema de coordenação. Entretanto, o que verificava-se era o enquadramento das instituições de nível local as normas definidas a nível nacional, e a necessidade de elaboração de programas e projetos compatíveis com o planejamento do governo federal para viabilizar a captação dos recursos financeiros centralizados nesta esfera. Uma subordinação paulatina das ações locais aos programas nacionais de desenvolvimento. Além disso, não pode ser esquecida a vertente autoritária do modelo político, em que o governador e, às vezes, até mesmo os secretários mais importantes, eram indicados pelo governo federal, completando as condições para coordenação centralizada do planejamento e execução do projeto de desenvolvimento do período militar. A afirmação de Gerhardt Santos em seu discurso de posse parece ilustrativa de sua percepção desta perspectiva: *"O caminho à frente, político e administrativo, parece-me claro: usar os instrumentos estaduais, buscando os objetivos locais, em coerência com os objetivos nacionais."* (Discurso de Posse, 1971, citado por SILVA, op. cit.). Também se processava a nível de governo federal uma mudança de visão em relação aos programas regionais de desenvolvimento, conforme apresentado no capítulo 3.

Neste contexto, renova-se no estado a antiga proposta para implantação de uma grande siderurgia e, mais que isso, se amplia buscando atrair grandes projetos em vários

outros ramos de negócios. Esta será a principal linha condutora dos planos do governo estadual durante toda década de setenta.

O governo deste período (1971/1975) dedica sua atenção inteiramente as articulações com o governo federal e com entidades e empresas internacionais com objetivo de atrair e obter a implantação dos grandes projetos. Na estrutura institucional isto repercutiu com a implantação da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento Integrado (Decreto 041-E de 07/06/74) e da Fundação Jerônimo Monteiro (Lei no. 2955 de 26/12 /74). A primeira com as funções de estudos e coordenação das ações relacionadas com a proposta de atração de grandes projetos, bem como de preparar para os demais órgãos indicações relacionadas com os impactos e novas exigências que a implantação dos grandes projetos passaria a requerer. A segunda, com o objetivo de preparação de pessoal qualificado e desenvolver pesquisa no campo sócio-econômico de forma a fornecer material para o diagnóstico e proposição de soluções para os problemas capixabas. A consolidação desta instituição acabou dando-se mais por trabalhos na área do desenvolvimento urbano do que na área de interesse desta pesquisa.

Quanto à Secretaria Extraordinária, seu principal trabalho, além da divulgação das oportunidades locacionais oferecidas pelo Espírito Santo, foi o Programa de Reaparelhamento Estrutural do Espírito Santo (PRE-I) concluído em dezembro de 1974. Neste documento estavam as extrapolações feitas sobre os possíveis impactos dos grandes projetos em múltiplas áreas (infra-estrutura, habitação, educação, equipamentos urbanos, e etc.) de forma a orientar os programas de trabalho das diversas áreas de governo. Esta Secretaria foi extinta no início do Governo seguinte.

A preocupação com a atração dos grandes projetos e aparelhamento do Estado em termos administrativos e de infra-estrutura, o modelo de centralização de recursos e de implementação da política econômica adotado pelo governo federal, tendências sobre as quais se sobrepõem as dificuldades crescentes de mobilização de recursos, devido aos problemas de financiamento que a economia nacional passa a conviver a partir da segunda metade dos anos setenta, conformam um cenário local de mínimas alterações na estrutura institucional (nos termos em que foi definida como de interesse para esta pesquisa) até os anos oitenta. Isto não significa ausência de propostas. Ao contrário, todos os governos procuraram encaminhar reformas administrativas que tiveram repercussão em outras áreas mas não naquelas relacionadas com os instrumentos de política industrial. Embora a FINDES tenha apresentado diversas propostas, mesmo as que foram implementadas a nível legal, não

encontraram condições adequadas para se efetivarem. Cabe, entretanto, citar a prorrogação por duas vezes (até 1983) do Decreto-lei 880, com a exclusão da possibilidade de opção das pessoas físicas para FUNRES. Isto ocorreu em janeiro de 1980 e foi, em parte, compensado pelo governo federal com a concessão de recursos ao governo do estado para aumento do capital do BANDES.¹⁹

Ao longo da década de oitenta

A crescente priorização do governo federal das políticas de estabilização em relação às ações de política industrial²⁰, em um cenário de recursos financeiros centralizados e de mecanismos de execução da política econômica hierarquizados do governo central para os estaduais, resulta em uma tendência crescente de desmobilização das estruturas institucionais a nível dos estados. Tem-se notícia da ocorrência de reestruturações na maioria dos estados com encerramento, por exemplo, das atividades de vários Bancos de Desenvolvimento.

Se as mudanças a nível federal não chegaram a provocar alterações na estrutura institucional existente no Espírito Santo, durante quase toda a década de oitenta, o dinamismo de articulações nas áreas públicas e privadas e de formulações ou reformulações de instrumentos de política industrial também não lembrava mais o verificado na década anterior. De fato os mecanismos básicos relatados anteriormente apenas sobrevivem as adversidades deste período, caracterizadas pela crescente dificuldade em mobilizar recursos, pela mudança, a nível nacional, do discurso que passava a propor restrições para a intervenção do Estado na economia e pelos planos de estabilização. No plano local, em meados da década, já estava estabelecida a verdade quanto as expectativas criadas pelos "grandes projetos": apenas dois se concretizaram; seus impactos não eram mais extrapolações; As possibilidades de concretização de outros grandes projetos anunciados não estava mais na pauta da imprensa ou dos estudos dos órgãos de planejamento.

¹⁹ "A capitalização do BANDES se dá mediante um aumento de Cr\$ 200 milhões de cruzeiros (Mensagem no. 72 de 16/11/79), onde Cr\$ 100 milhões vieram do Governo Federal, a fundo perdido, Cr\$ 60 milhões do GERES e Cr\$ 40 milhões através de financiamento do BNDES ao Governo do Estado." (Silva, Justo C., op. cit. pág. 324)

²⁰ Sobre este ponto, ver Monteiro, Jorge Vianna et alli, "A política Industrial no Brasil no Início da Década d 80: Um Estudo de Identificação", in Pesquisa e Planejamento Econômico, no. 2, V-16, 1986.

Ao final da década, entretanto, alguns acontecimentos podem ser indicativos de um ressurgimento da capacidade local de articulação e formulação de novas instituições como respostas aos problemas presentes.

A veiculação mais intensiva de idéias favoráveis à busca de maior produtividade, melhoria dos índices de qualidade, de reformulação dos processos administrativos, o trabalho do SEBRAE e a existência de alguns gêneros tradicionais da indústria já com expressivo valor de produção estabelecem as condições prévias para uma receptividade favorável às propostas referentes à institucionalização de mecanismos com objetivo de facilitar a obtenção de melhores técnicas de produção de forma geral e, em particular, nestes gêneros industriais.

Por outro lado, o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), a partir de meados de 1980, iniciou um esforço junto aos governos estaduais visando promover a descentralização das atividades de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. Buscava-se estimular o surgimento dos Sistemas Estaduais de Ciência e Tecnologia (C&T) em todas as unidades da federação e com isto fortalecer as atividades de promoção de maneira geral. No Espírito Santo foi editado um decreto criando o Sistema Estadual de Tecnologia e o Conselho Estadual de Tecnologia, cabendo à Coordenação Estadual de Planejamento a função de coordenadora do Sistema, mas até 1987 pouco foi realizado e o Conselho sequer reuniu-se uma única vez.²¹

Em 1987, com o início de um novo governo, os entendimentos com o CNPq foram retomados e um técnico foi colocado à disposição do executivo estadual para trabalhar na estruturação do Sistema Estadual de C&T. O principal resultado encontrado deste esforço foi a criação dos centros de tecnologia. O primeiro a ser institucionalizado foi o Centro de Tecnologia de Mármore e Granitos (CETEMAG) em abril de 1988. Constituído, com apoio do BANDES, pelas empresas do setor, sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos e com o objetivo de identificar as principais deficiências técnicas de grupos de empresas e do setor como um todo, para em seguida, encaminhá-las, na forma de projetos, às fontes de recursos e competência tecnológica.

Quanto a estruturação do sistema estadual de tecnologia, cumpria criar fontes de financiamento para as iniciativas que começavam a surgir. Neste sentido cabe citar:

²¹ Ver ABREU, Alvaro Braga de, "O Desenvolvimento Científico e Tecnológico no Espírito Santo: Agosto/87-Março/94", Vitória (ES), Março de 1994, mimeografado.

- 1) O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico instituído pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A. Com esta iniciativa o Banco pretendia assumir as funções que em outros estados tem sido desempenhado pelas Fundações de Amparo a Pesquisa;
- 2) A nova constituição estadual que estabeleceu a obrigatoriedade da destinação de pelo menos 2,5% do orçamento estadual para C&T o que deu origem ao Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia. O BANDES é o agente financeiro e operacional deste Fundo, competindo ao Conselho Estadual de C&T a definição das políticas e critérios para aplicação dos recursos;
- 3) Ajustes nas linhas de apoio financeiro do FUNRES e FUNDAP possibilitaram incluir projetos de C&T e P&D entre aqueles que poderiam receber incentivos fiscais e creditícios por parte do setor público;
- 4) Criação do Fundo Municipal de Apoio à Ciência e Tecnologia pela Prefeitura de Vitória que destina cerca de 6% do orçamento do município a projetos e atividades relacionadas com C&T;
- 5) Fundo semelhante ao de Vitória foi criado também em Cachoeiro de Itapemirim destinando 4% do orçamento municipal para viabilizar projetos na área de C&T e P&D, com prioridade para aqueles vinculados ao mármore, granito e a agropecuária.

Além desta base legal de amparo a C&T e a P&D cabe citar:

- 1) a implantação do Núcleo de Informações Tecnológicas (NIT) na Federação das Indústrias do Espírito Santo, apoiado pelo PADCT;
- 2) a atuação do SEBRAE na melhoria dos métodos gerenciais e na difusão das propostas relativas à melhoria de qualidade e de produtividade;

Quanto a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) pouco há para ser relatado de interesse para esta pesquisa, sobretudo no período que vai até meados da década de oitenta. Nestes anos sua contribuição esteve restrita à formação de recursos humanos ao nível de graduação e com um perfil de oferta de cursos que privilegia a área de ciências humanas. Nos anos mais recentes a UFES tem procurado diminuir o seu distanciamento das demais instituições locais, seja ofertando cursos de especialização, seja de treinamentos específicos, seja na prestação de serviços e consultoria em diversos campos.²² Esta tendência atual, ao que tudo indica, está sendo possível em razão da

²² Tanto diretamente às empresas e aos governos (estadual e municipal) quanto na estruturação de algumas das novas instituições, como por exemplo o NIT e o CETEMAG. Todavia, ao

implantação de vários cursos de pós-graduação e pelo início de alocação de recursos pelos governos locais para financiar C&T e P&D.

O ambiente institucional favorável que vinha estabelecendo-se e, principalmente, o exemplo do CETEMAG estimularam a criação de outros centros de tecnologia relacionados a várias outras atividades:

- 1) Centro Capixaba de Desenvolvimento da Metal-mecânica - CDMEC;
- 2) Centro de Desenvolvimento de Agricultura Tropical - CEDAT;
- 3) Centro Tecnológica da Confeção - CETECON;
- 4) Centro de Desenvolvimento do Turismo do E.S. - CEDETUR;
- 5) Centro Tecnológico do Café - CTCAFÉ;
- 6) Centro de Tecnologia de Software de Vitória - CTSOFT;

Duas outras iniciativas de empresas privadas ampliam o novo quadro institucional capixaba de apoio a uma política industrial:

1) Criação (1991) da Empresa Parque Tecnológico S/A - Promovida por um grupo de empresários capixabas, com apoio do BANDES. O objetivo geral foi definido como sendo o de *"viabilizar a criação de empresas de base tecnológica e a realização de projetos de inovação tecnológica, prioritariamente orientados para a modernização da economia espírito-santense"* (BANDES, 1991:13)²³

2) Projeto de Criação da Empresa de Desenvolvimento Capixaba S/A;

Este novo conjunto de instituições agrega-se ao núcleo básico (GERES/BANDES e respectivos fundos) e, mesmo que ainda recentes, redefinem a estrutura institucional local que deve ser analisada, no futuro, para conhecer o caminho que a política industrial, de base local, emergente da crise dos anos oitenta começa delinear.

Desta montagem institucional é possível observar, ainda que apenas em termos de propostas, a tendência da PI local de privilegiar ações relacionadas com P&D, a

nível da ação individual, não pode deixar de ser citada a contribuição de vários professores, seja na elaboração de estudos para apoio ao planejamento (diversos na área da economia, por exemplo), seja participando da administração de órgãos públicos ou Conselhos Consultivos, seja levantando questões relevantes para a sociedade local, como a preservação do meio ambiente que levou o BANDES a exigir investimento em tratamento de efluentes, como condição para financiar certo projeto no início dos anos setenta.

²³ BANDES - "Parque Tecnológico de Vitória: Proposta de Implantação", trabalho elaborado por solicitação da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Vitória, Vitória, Abril de 1991.

maior participação de empresas privadas, a visão de articular interesses complementares dispersos em diferentes instituições e de estimular formas de cooperação entre empresas que exibem interesses em comum. Enfim, uma perspectiva de PI que caminhará (caso estas novas instituições venham operar de fato) ao encontro das proposições analisadas no capítulo I.

Procedeu-se (neste item 4.1) a caracterização das instituições voltadas para o desenvolvimento capixaba, que tiveram origem a partir da articulação dos interesses locais e que foram implementadas a partir do final da década de sessenta. A descrição realizada do processo de constituição destas instituições permite, ainda que de forma geral, perceber a evolução de uma estratégia de desenvolvimento (ou de recuperação econômica do Espírito Santo, conforme retórica da época) baseada no estímulo às atividades - especialmente do setor indústria - típicas de pequenas e médias empresas e na atração de grandes projetos. Estabelecida a estrutura de apoio que deveria cuidar da primeira (PME), já nos primeiros anos da década de setenta, até os primeiros anos oitenta, os governantes estiveram inteiramente voltados para a segunda (grandes projetos). Em relação aos grandes projetos e em termos de instrumentos de política industrial, pouco há a mencionar já que tais projetos estavam fora da capacidade local de intervenção, à exceção do fornecimento de alguns apoios de infra-estrutura, mas que a rigor, se constituíam mais em ajustamentos das condições existentes às exigências dos projetos que se implantavam do que elementos de atração dos referidos projetos.

Aqui também cabe lembrar que a estrutura institucional organizada ao final da década de sessenta, e que pouco se modificou até o presente, estava inteiramente voltada para solução do problema diagnosticado, ou seja, da escassez de recursos financeiros disponíveis para investimentos produtivos. Neste contexto, o que se verifica é uma ampla priorização do instrumento de financiamento na expectativa de que a sinalização de custos financeiros médios (incluindo a amortização do investimento via bonificação do ICM) diferenciados fossem suficientes para estimular e orientar o investimento de pequenas e médias empresas locais e de outros estados que seriam atraídas pelo mecanismo. Assim, nas seções seguintes, a principal preocupação será a de descrever os instrumentos de financiamento operados pelas instituições caracterizadas neste item, bem como apontar os seus resultados no contexto da estratégia de desenvolvimento esboçada nos anos sessenta.

Para atender a este objetivo, organizou-se a exposição, no restante deste capítulo, nos seguintes itens: o próximo (item 4.2) descreverá as propostas e realizações do GERES; o seguinte (item 4.3), as operações realizadas à conta do FUNDAP, procurando

destacar sua capacidade de captar recursos financeiros para o Estado e sua capacidade de alavancar novos empreendimentos produtivos; na sequência (item 4.4), as propostas e realizações do BANDES; o penúltimo (item 4.5), os subsídios com base no ICMS; e, finalmente, (item 4.6) uma avaliação da política de desenvolvimento implementada.

Embora o interesse desta pesquisa esteja centrado na atuação destas instituições no que diz respeito à política industrial, a descrição que segue abrangerá em vários momentos informações relativas ao tratamento dado aos demais setores para que não seja perdida a idéia geral de política de desenvolvimento preconizada, bem como do papel, neste contexto, que era visualizado para a área industrial.

FIGURA 4.1
 ESPÍRITO SANTO - ESTRUTURA INSTITUCIONAL EM 1967

GOVERNADOR

À
M
B
I
T
O
G
O
V.
E
S
T
A
D
U
A
L

Conselho de Des.
Econômico

Secretaria da
Ind. e Comércio

Secretaria de Viação
e Obras Públicas

*Depto. da Indústria
*Depto. do Comércio
*Junta Comercial

*Divisão Obras Públicas
*Divisão de Geografia,
Geologia e Mineralogia
*Adm. Porto de Vitória
*Estrada de Ferro Itape-
mirim.
*Entrepoto Frigorífico de Vitória

Autarquias e Empresas

Infra-estrutura e Serviços

* Departamento de Estradas de Rodagem
* Departamento de Água e Esgotos
* Esp. Santo Centrais Elétricas S/A
* Cia. de Armazéns e Silos do Esp. Santo
Crédito

* Banco de Crédito Agrícola do Esp. Santo
Outras

Fábrica de Tecidos Cachoeiro Itapemirim S/A

À
M
B
I
T
O
A
L

* Escola Técnica Federal
* DNER
* Cia. Val do Rio Doce
* Cia Ferro Aço de Vitória
* Universidade Federal do Espírito Santo

À
M
B
I
T
O
D
O

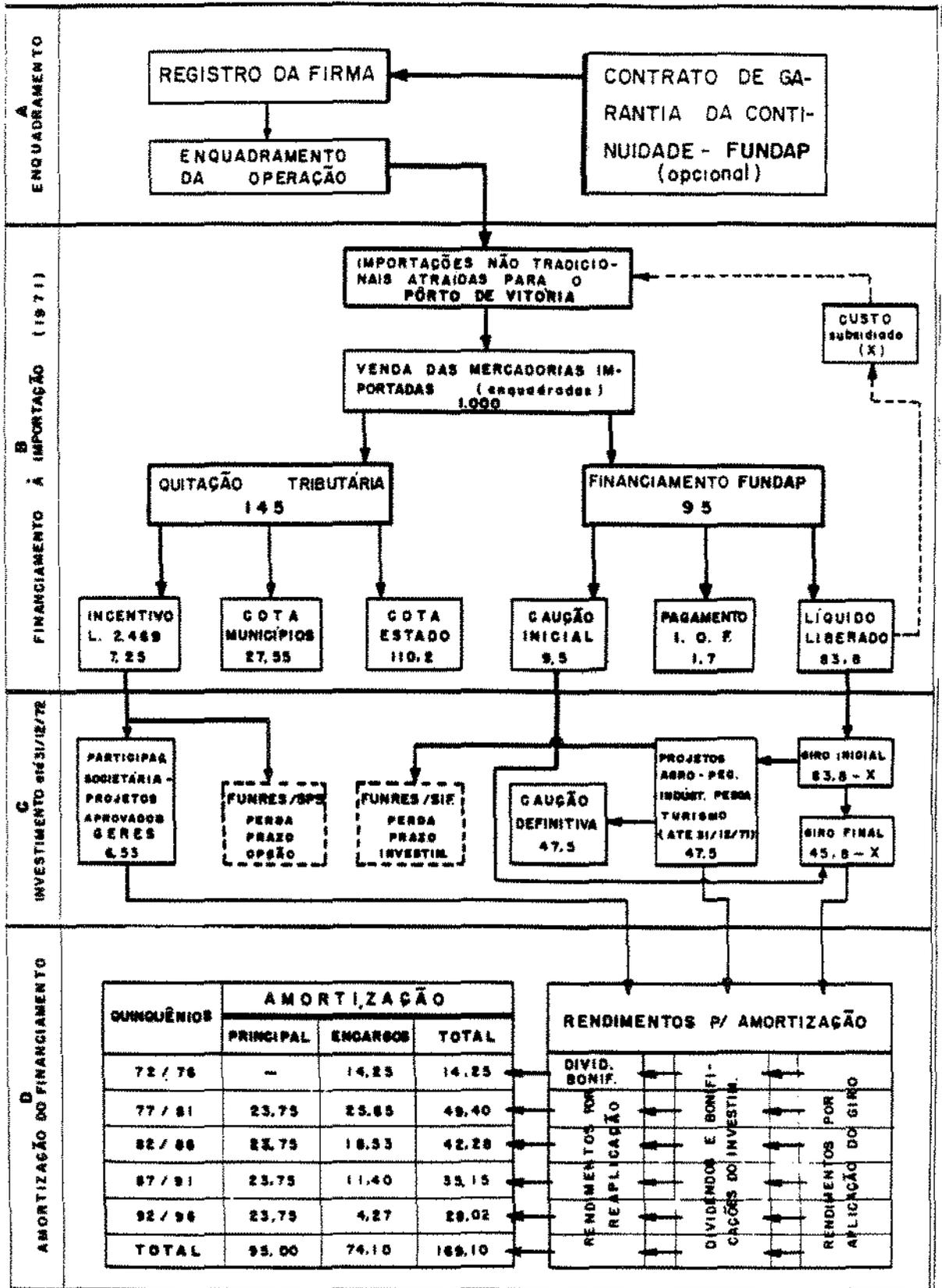
* Federação das Indústrias do Espírito Santo
* Sindicatos Patronais
* SENAI

FIGURA 4.2
ESPIRITO SANTO - ESTRUTURA INSTITUCIONAL EM MARÇO DE 1971

GOVERNADOR		CODEC
Â	Secretaria	Secretaria Serviços
M	Ind. e Com.	Públicos Especiais
B		
I	*Cons. Estadual de	Sup. Desenvolvimento
T	Turismo	Vale Itabapoana
O	* Div. Fomento a Ind.	Conselho Estadual de
	* Div. Polit. Comercial	Telecomunicação
		* Autarquias e Empresas
		* Depart. de Estradas
G	* Junta Comercial do	de Rodagem (DER)
O	Espírito Santo.	* Adm. Porto Vitória
V	* Empresa Capixaba de	* Cia. Esp. de Sanea-
	Turismo	mento
	* Sup. dos Projetos de	* Esp. Santo Centrais
	Polarização Indust.	Elétricas
E	(Distritos Indust.)	
S	* Cia. de Pesca	
T	* Cia. Óleos Araribóia	
A	* Fábrica de Tecidos Cacho.	Sistema Financeiro
D	Itapemirim	
U		* Bco. Desenvolto. do
A		Espírito Santo S/A
L		FUNDAI; FUNDAP;
	Secretaria da	* Bco. do Estado do E.S.
	Agricultura	* CODES-CRED Crédito,
		Financto. e Investo.
	* Cons. Estadual de Pol.	* SEGES - Seguradora
	Agropecuária	* ESSEG - Corretora Seg.
		* Tranqüilidade - Dist.
	Outras Empresas (controle BANDES)	Títulos e Valores
	* Agrosuco	
	* Realcafé	
Â	F	* Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Esp. Santo
M	E	* Fundo de Recuperação Econômica do Esp. Santo
B	D	* Escola Técnica Federal do Esp. Santo
I	E	* Universidade Federal do Esp. Santo
T	R	* DNER
O	A	* Cia. Vale do Rio Doce
L		* Cia. Ferro e Aço de Vitória
Â	P	* Federação das Indústrias do Esp. Santo
M	R	* Sindicatos Patronais
B	I	
I	V	* SENAI
T	A	
O	D	
O		

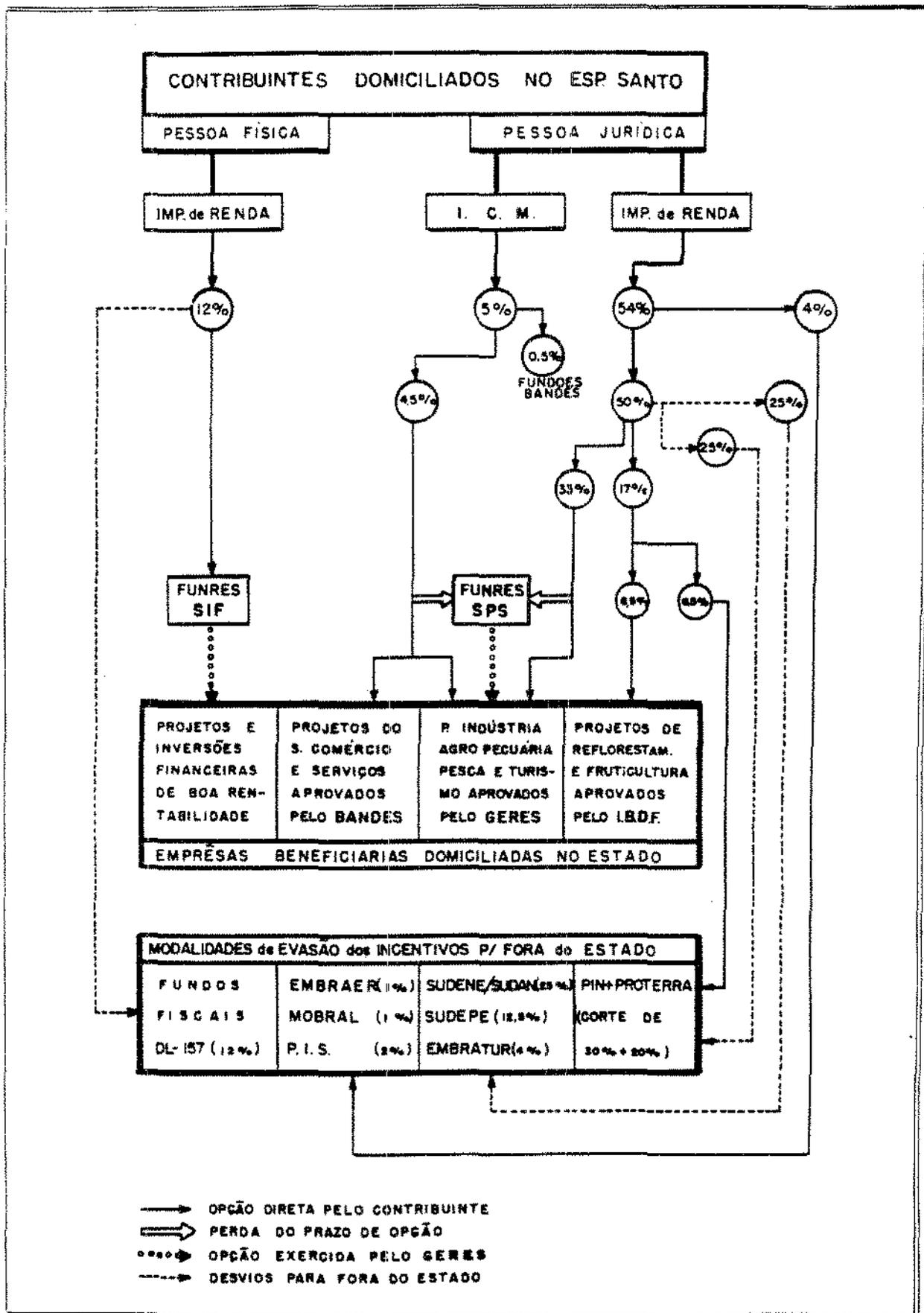
FONTE: SILVA, Justo C., op. cit

FIGURA 4.3
MECANISMO BÁSICO DO FUNDAP



OBS.: Extraído de BANDES, Catálogo de Incentivos - Coletânea de Legislação de Incentivos Fiscais e Creditícios no Estado do Espírito Santo, Vitória, Setembro de 1971.

FIGURA 4.4
ESQUEMA ILUSTRATIVO DO FUNRES - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA



OBS.: Extraído de BANDES, Catálogo de Incentivos - Coletânea de Legislação de Incentivos Fiscais e Creditícios no Estado do Espírito Santo, Vitória, Setembro de 1971.

4.2 - O GERES: SEU POTENCIAL E SUAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO

4.2.1 - Os Recursos Mobilizados

Os objetivos estabelecidos para o GERES deveriam ser alcançados pela gestão de recursos constituídos, em sua maior parte, por deduções do imposto de renda e do ICM de pessoas jurídicas residentes no Estado do Espírito Santo e destinados a participação de seus titulares em empresas promotoras de projetos aprovados pelo GERES. Secundariamente, dispunha também dos recursos que deram origem ao FUNRES (sub-conta de operações de crédito) para financiamento de atividades produtivas ou (a fundo perdido) de estudos relacionados ao desenvolvimento estadual.

A tabela a seguir (4.1) indica o montante de recursos mobilizados pelo GERES até 1993. Como pode ser verificado, no período de 1970 a 1993 os ingressos somaram cerca de US\$ 324 milhões. Deste total, as deduções referentes ao ICMS corresponderam à US\$ 124 milhões e as referentes ao imposto de renda US\$ 141 milhões, enquanto os recursos alocados para financiamento somaram US\$ 32 milhões. Desta forma, o esforço local em termos de renúncia fiscal, apenas nesta modalidade (participação societária), é praticamente igual ao realizado pela União neste programa de desenvolvimento regional e durante todo o período analisado.

Quanto a sua importância para a economia local, estimou-se que os valores ingressos anualmente oscilaram entre 0,5% e 0,9% da renda interna e, dado a relação aproximada de 4 dólares de investimento para cada US\$ 1 de participação societária, corresponde a um potencial de estímulo, juntamente com o financiamento subsidiado e bonificações do ICMS, a um investimento total no período, da ordem de US\$ 1 bilhão.

4.2.2 - As Prioridades Definidas para Aplicação de Recursos²⁴

A definição de prioridades, a nível de setores, fixada no Decreto-Lei 880/69 inclui a indústria, a agropecuária, a pesca e o turismo para a aplicação de recursos sob a forma de participação societária. Quanto a possibilidade de financiamento pelo FUNRES, esta base legal

²⁴ Para redação deste item, além dos instrumentos legais que estão especificados no texto, utilizou-se dos seguintes estudos: 1) GERES, Esquema Geral de Prioridades (1971); GERES, Avaliação da Política de Incentivos Fiscais do DL 880 e Lei Estadual 2469/69; 3) GERES, Atividades Dinâmicas para Recuperação Econômica do Espírito Santo.

admitia a inclusão de outras atividades além das mencionadas. Por outro lado, a lei estadual 2469/69 que instituiu a dedução do ICM para aplicações em participações societárias, incluiu, além das atividades citadas pela legislação federal, o comércio e o setor de serviços, o que certamente respondia ao interesse de mobilizar os principais responsáveis pelo recolhimento deste imposto.

A Resolução GERES no. 003/70, endossando a proposta contida no roteiro formulado pelo BANDES e intitulado "Normas para Classificação de Projetos dentro dos Critérios de Prioridades", definia que o montante de recursos alocados a cada projeto seria função do impacto que acarretaria na economia estadual. Para tal avaliação, listava oito tópicos-chaves a serem considerados pela análise do projeto: montante do investimento, segurança do mercado, absorção de mão de obra, valor da produção e valor agregado, localização do empreendimento, utilização de recursos naturais, qualificação do grupo empresarial e rentabilidade do projeto. No roteiro do BANDES cada tópico foi detalhado ao nível de variáveis específicas para as quais o analista do projeto deveria atribuir notas. A soma das notas indicava a pontuação conferida ao projeto e, conseqüentemente, o percentual de participação societária com recursos dos incentivos em relação ao investimento total que seria proposto para o projeto.²⁵ Algumas variáveis permitiam uma avaliação objetiva, entretanto, na maioria havia ampla liberdade para o analista atribuir as notas. Além disso o documento não explicitava a lógica implícita nas faixas de notas que definia para cada item. A mesma observação pode ser feita em relação a conjugação de critérios ou variáveis derivadas das propostas de análise social e privada de projetos. Assim, o resultado ou a nota final obtida carregava elevado grau de subjetividade e é de difícil interpretação teórica. De qualquer modo, isto definia o nível do custo médio do financiamento a ser proposto para o projeto. Outra observação é a de que este primeiro sistema não levava em conta prioridades setoriais nem implicava a exclusão ou mesmo hierarquização dos projetos apresentados.

Em abril de 1971 o BANDES apresentou proposta de modificação da forma de operar. No seu "Esquema Geral de Prioridades" a idéia central era implantar um "Modelo de Concorrência", que consistia na definição, à priori, de atividades prioritárias e o correspondente percentual de incentivos a ser concedido. O passo seguinte seria o de proceder ampla divulgação e contatos a nível nacional com empresários já estabelecidos nestas atividades formalizando o

²⁵ Cada tópico tinha um peso: Os tópicos mercado, mão-de-obra e efeito multiplicador possuíam peso 2; Geração e distribuição de rendas peso 1; Os tópicos localização, recursos naturais, grupo empresarial e rentabilidade, peso 0,5.

convite para apresentar projetos que seriam escolhidos, nos moldes de uma concorrência, para serem implantados.

Este esquema não foi aceito pelo GERES conforme indica a manutenção dos critérios de concessão de notas. Mesmo assim considerou-se importante citá-lo pelo que representava de avanço em termos de propor seletividade (uma orientação que estaria apoiada pela teoria apresentada no capítulo 1) na aplicação do instrumento e de eliminação das dificuldades apontadas com relação ao critério de notas.

Em 1972 o GERES publicou o estudo "Atividades Dinâmicas para a Recuperação Econômica do Espírito Santo". Após resumir as principais constatações dos diagnósticos realizados sobre a economia local e a consideração de que o papel de indução do GERES, face a limitação dos recursos, implicava a concentração de esforços em alguns poucos setores, propõe uma especificação de prioridade, atividades (setores agropecuário, industrial e de turismo) e faixas de notas base. Excluíram-se os pesos existentes, mas, passou-se a adotar uma nota base para cada atividade segundo as prioridades definidas, privilegiando a agroindústria e indústrias insumidoras de matérias primas já produzidas no Estado, expressando melhor a idéia central de buscar maior impacto sobre a economia local.²⁶ Contudo, as dificuldades e críticas acima apontadas sobre esta sistemática continuaram presentes.

Durante 1979 foram realizados estudos que resultaram em uma alteração na forma de atuação do GERES, inclusive redefinição dos critérios de prioridades adotados. Isto foi normatizado pela Resolução N-147/80 de 19/03/80. Três objetivos básicos foram evidenciados:

- 1) a preocupação com a criação de empregos;
- 2) a preocupação com a interiorização do desenvolvimento capixaba e, por conseqüência,
- 3) a preocupação com o apoio às micros, pequenas e médias empresas e, implicitamente nos critérios que foram definidos, com o desenvolvimento da agroindústria.

²⁶ A pontuação conferida ao projeto define a cobertura de incentivos fiscais a ser alocada (ou seja o custo médio do financiamento que será proposto), conforme a seguinte expressão: $IF/IT = RP/IT \times 4(GP - 0,25)K$, onde: IF/IT = proporção de incentivos fiscais a ser concedida; RP/IT = proporção de recursos próprios; GP = Grau Prioridade (soma das notas); K = fator de ajustamento com base na disponibilidade de recursos do FUNRES. Em resumo, o percentual de incentivos fiscais alocados ao projeto era diretamente proporcional à participação de recursos próprios - refletindo o princípio de maximizar a aplicação dos recursos - e à pontuação que lhe era conferida, obedecendo, porém, o limite máximo de 75%. Este segundo critério foi utilizado até 1980, sem qualquer modificação significativa.

Outra marca desta mudança foi a ampliação da modalidade de apoio, com a definição de dinamizar as operações de financiamento o que permitiria ao GERES expandir os segmentos empresariais passíveis de atendimento, incorporando atividades antes não contempladas (particularmente pequenas empresas não organizadas sob a forma de S/A) com os recursos do FUNRES. Esta resolução também estabeleceu o princípio da atuação por programas, indicando dois modelos de ação:

- a) Ação indutora: Buscando imprimir uma postura mais ativa para o GERES, indicava a proposta de atuar por programas previamente elaborados, articulados com as demais instituições do Estado na área de fomento econômico e diretamente vinculados às prioridades de desenvolvimento, compreendendo a aplicação integrada de recursos públicos em investimento infra-estruturais e a concessão de incentivos ao setor privado. A ênfase no desenvolvimento das regiões interioranas estava também definida na indicação de que os programas deveriam ser regionais ou setoriais preferencialmente articulados com os primeiros;
- b) Ação induzida: compreendendo a demanda espontânea não enquadrável nos programas, porém satisfazendo os critérios de prioridades estabelecidos.

Para as operações de crédito, especialmente as relacionadas com PME's, os critérios de concessão e os níveis de custo financeiro seriam definidos nas linhas de financiamento que davam operacionalidade aos programas que foram elaborados. Para a análise dos projetos e definição do percentual de incentivos fiscais a serem concedidos continuou prevalecendo o esquema de atribuição de notas, porém foram inteiramente reformulados os esquemas de forma a atender as preocupações manifestadas. Isto dá origem a Resolução N-148 de 17/04/80 que elegeu cinco tópicos para avaliação e concessão de notas: Localização, dimensão, integração, geração de renda e geração de emprego. A nota total obtida por um projeto representava o entendimento do GERES sobre a prioridade de um projeto, enquanto o percentual de incentivos fiscais a ser concedido era definido por uma equação²⁷ que ponderava nota e acréscimo de patrimônio.

Este entendimento de prioridade para a economia local, bem como, os critérios de sua sinalização, acima descritos, prevaleceram até meados de 1991. Em setembro de 1991 surge nova resolução do GERES²⁸ sobre esta questão, onde a proposta de interiorização do

²⁷ $\%IF = (12,5 + 0,625 \times N) \text{ APL/IT}$, onde: $\%IF$ = Participação de incentivos fiscais no projeto; APL/IT = Acréscimo do Patrimônio Líquido previsto pelo projeto (%); N = Somatório das notas obtidas em cada tópico pelo projeto.

²⁸ Resolução N- 600/91 de 20 de setembro de 1991. A necessidade desta reformulação estava justificada (nos "considerandos" da

desenvolvimento mantém-se, mas introduz, como novidade, a ênfase na melhoria da competitividade, particularmente pela modernização das empresas e pelo desenvolvimento tecnológico. Sobre este ponto é interessante a leitura do artigo 4o.:

"Art. 4o. - A ação do GERES será desenvolvida com vistas à consecução dos seguintes objetivos principais:

I - modernização da economia estadual, através de medidas necessárias à elevação dos níveis de competitividade da empresa capixaba, especialmente as relacionadas ao desenvolvimento tecnológico e à organização da produção;

II - interiorização do processo de desenvolvimento, com vistas à diminuição dos desníveis existentes entre as regiões do Estado;

III - elevação dos níveis qualitativo e quantitativo de emprego na economia estadual;

IV - atualização tecnológica e maior integração das micro, pequenas e médias unidades de produção ao mercado;

V - distribuição mais equitativa da renda gerada no Estado;

VI - harmonização do crescimento econômico com a proteção dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente."

Posteriormente, no artigo 15 ao tratar da aplicação dos recursos administrados pelo GERES a referida resolução estabelece que serão apoiados projetos industriais, agropecuários, de pesca, de turismo e de base tecnológica que objetivam:

"I - proporcionar a entrada de novas unidades produtoras no mercado;

II - aumentar a capacidade nominal instalada de unidade produtora existente ou diversificar seu programa original de produção;

III - propiciar maior produtividade ou melhoria na qualidade dos bens e serviços, através da introdução de novos métodos e meios racionais de produção e comercialização;

IV - promover a reestruturação de empresas com vistas ao aumento da competitividade;

VI - criar estruturas de apoio à comercialização de produtos com vistas a expandir a participação das unidades produtivas no mercado interno e internacional;

VII - introduzir alterações na estrutura produtiva que visem o desenvolvimento sustentável e menor impacto ambiental;

VIII - estimular a recomposição de recursos naturais do Estado;

IX - propiciar condições que incentivem a criação e o desenvolvimento de empresas intensivas em tecnologia;"

Como critério para definição da participação de recursos do FUNRES no empreendimento sob a forma de subscrição de debêntures ou ações (incentivos fiscais) esta resolução elegeu quatro tópicos: localização, dimensão, geração de empregos e modernização. O

resolução) pelos argumentos: 1) de adaptação a lei 8167 de 16/01/91 e Decreto 101 de 17/04/91 que estabelecem novas condições para os Fundos de Investimento Regionais; 2) de incorporação ao esquema operacional do FUNRES das propostas da nova política industrial e de comércio exterior.

primeiro está relacionado ao objetivo de interiorização; o segundo ao objetivo de assegurar tratamento diferenciado à empresa de menor porte (indiretamente, também ao de interiorização já que há certa concentração das maiores empresas na Grande Vitória); o terceiro procura favorecer os projetos com menor investimento total por emprego gerado; e o último busca estimular empreendimentos que promovam geração, absorção ou difusão de inovação de processo, de produto ou de organização da produção e, principalmente, que contribuam, com sua implantação, para maior competitividade de segmentos da economia regional. (conforme art.34).

A Resolução 601/91 (20/09/91) estabeleceu os critérios para calcular a participação dos incentivos fiscais (debêntures e/ou ações) em cada projeto de conformidade com os tópicos listados no parágrafo anterior. Este último dispositivo, em vigor até o presente, fixa uma faixa que vai de 45% a 75% do valor da diferença entre o investimento total e outros financiamentos previstos para a empresa. Ao limite inferior serão somados pontos percentuais conforme abaixo:

- a) Localização : até 10% atribuídos na razão inversa do índice de participação na arrecadação total do ICMS do município onde se realizará o investimento, excluindo-se Serra e Vitória, que participam com mais de 10% do ICMS estadual;
- b) Dimensão: até 5% em razão inversa ao tamanho da empresa, medido pela receita operacional líquida anual;
- c) Emprego: até 5% na razão inversa da relação investimento/emprego gerado pelo empreendimento e definido ;
- d) Modernização: até 5% de acordo com a contribuição do empreendimento para elevação do padrão de competitividade da economia regional. Aqui empreendimentos caracterizados por padrões tecnológicos já difundidos não terão acréscimo;
- e) Ajustamentos de até 10%, obedecendo o limite máximo de 75%, poderão ser atribuídos conforme avaliações dos seguintes itens: impacto sobre o meio ambiente, distribuição de renda e contribuição para o desenvolvimento técnico científico.

Não há dúvida que este último critério adotado é mais simples e objetivo do que os anteriores baseados na atribuição de notas que seriam levadas a uma equação, previamente definida, para então obter-se a indicação do nível de subsídio implícito na composição das fontes para o financiamento do investimento. A prioridade relacionada com o objetivo de interiorização aparece de forma destacada; Da mesma maneira, a sinalização em favor de empresas pequenas. Estes dois tópicos não conflitam entre si, entretanto, juntamente com o tópico "modernização" deixam de sinalizar de maneira mais definitiva quanto a localização. Simplesmente, privilegiar a

interiorização (não localizar-se na Grande Vitória), com maior subsídio para os projetos com localização pretendida para os municípios mais atrasados, sem outra qualificação, em tese, pode gerar ineficiências, já que determinadas indústrias poderiam obter e ampliar vantagens das economias de aglomeração com localização em determinados municípios. Claramente, este seria o caso, no Espírito Santo, do processamento do mármore e de confecções. Assim, o critério não aponta em favor da constituição de aglomerações de pequenas e médias empresas que, adequadamente articuladas e especializadas em determinada linha de produto, podem ser competitivas, até mesmo no de mercado internacional, além de criarem condições mais favoráveis para a inovação. Cabe lembrar que esta é uma questão importante na formulação de políticas, conforme visto no capítulo 1.

4.2.3 - As Operações Realizadas

Neste item serão apresentadas e analisadas informações sobre o conjunto dos empreendimentos apoiados pelo GERES no período 1970/1993. Dada a natureza das informações, optou-se para subdividir em dois sub-itens. O primeiro tratando dos projetos aprovados para receberem financiamento sob a forma de participação societária com recursos dos incentivos fiscais e que são considerados, em função das dimensões locais, pertencentes a médias e grandes empresas. No segundo, serão consideradas as operações exclusivamente de financiamento com recursos do FUNRES e que correspondem aos programas de apoio às pequenas e micro empresas.

A tabela 4.2 mostra os valores globais das operações aprovados desde a constituição do GERES até 1993, correspondendo à US\$ 774 milhões de investimento e cerca de US\$ 178 milhões de incentivos fiscais (participação societária). Em relação ao investimento total é possível observar uma tendência de crescimento até 1981. A recessão da economia nacional do início da década reflete-se claramente na queda dos investimento aprovados no período 1982/84, tendência que reverte-se a partir de 1985 para estabelecer em 1988 o maior nível de todo o período (127 milhões). Nos anos seguintes as incertezas certamente provocadas pela mudança de governo e pelo plano Collor (1990), conduziram a níveis bem baixos de aprovação de novos investimentos. Em 1992 ocorre o segundo pico desta série e em 1993 o valor dos investimento aprovados continuou sendo significativo (56 milhões), colocando-se acima da média anual (32 milhões). Em resumo, os diversos percalços por que passa a economia brasileira e a ausência do governo federal da área de política industrial e de política regional, imprimem uma tendência oscilante do investimento local (medido pelos projetos apresentados

ao GERES) de 1982 até pelo menos 1991. Os valores elevados verificados para os dois anos finais da série são ainda insuficientes para indicar uma tendência, mas algumas outras observações, que serão posteriormente comentadas, poderão apoiar a proposição da hipótese de que a partir de 1991 inicia-se um comportamento quantitativo e qualitativo desta variável distinto do que prevaleceu nos anos anteriores.

- Empreendimentos apoiados sob a forma de participação societária

O Período 1970/1990

A tabela 4.3 mostra os valores de investimento total e fontes (participação societária/incentivos fiscais, financiamento e recursos próprios dos empreendedores²⁹) dos projetos aprovados no período 1970/90. A maioria dos projetos referem-se ao setor indústria de transformação, onde 127 empresas foram beneficiadas. Na agricultura e no Turismo foram beneficiadas 30 e 37 empresas, respectivamente. Também em relação aos valores, a indústria de transformação absorveu 78% das participações societárias aprovadas e 89% dos financiamento do GERES/BANDES e correspondeu a 83% do investimento total realizado (com apoio financeiro do sistema) por este conjunto de médias empresas. O sub-setor de "Turismo" ficou em segundo lugar e corresponde, na totalidade, à implantação de hotéis - 13% dos incentivos e 11% dos investimento -. A Agricultura foi a que menos absorveu dos recursos do Sistema, cerca de 8% dos incentivos fiscais e 4% dos financiamento. Nestes dois últimos, as operações concentraram-se na década de 80.

²⁹ Optou-se por adotar as definições de categorias de fontes que aparecem nos projetos e que está de acordo com normas do sistema GERES/BANDES. Entretanto, cabe observar que o financiamento concedido à empresa (seja com capital próprio do sistema, seja via repasse de outra instituição) contém, geralmente, um certo nível de subsídio representado por taxas juros mais correção monetária inferiores às praticadas pelo mercado financeiro privado. Pretende-se voltar a esta questão posteriormente. Quanto aos recursos próprios, nem sempre correspondem à parcela alocada ao projeto pelo empresário, já que há casos (parcela de aplicação obrigatória do FUNDAP por exemplo) em que parte deles vieram seja de outro mecanismo de incentivo ou de equipamentos já existentes na empresa em outra unidade fora do Estado; Há ainda a possibilidade de superavaliação do valor do investimento total de maneira a aumentar os recursos obtidos junto ao sistema público de financiamento e, conseqüentemente, reduzir o aporte real de recursos.

A tabela 4.4 indica a distribuição percentual dos investimento, dos incentivos e dos financiamento referentes aos diversos gêneros da indústria de transformação. Cabe destacar os dez principais gêneros (em %)³⁰:

	Investimentos	Incentivos	Financiamentos
Produtos Alimentares	20,90	26,67	17,58
Química	20,86	11,10	27,87
Têxtil	15,29	9,41	18,02
Minerais Não Metálicos	14,59	16,18	14,73
Metalurgia	7,13	10,22	4,27
Material Elétrico e de Com.	6,55	7,99	3,96
Bebidas	4,47	3,84	5,10
Madeira	2,28	3,38	2,68
Vestuário e Calçados	1,97	2,95	1,62
Mecânica	1,86	2,53	1,44

A comparação destes dados com os da tabela 3.10 que relaciona os dez principais gêneros da indústria de transformação em 1970 e 1985 permite as seguintes observações:

- 1) Os gêneros Mobiliário, Editorial e Gráfica constantes, da relação dos dez maiores existentes em 1970, não aparecem entre os dez que mais receberam novos investimento com apoio do sistema GERES; Também são estes dois gêneros que deixam de ser relacionados entre os dez maiores em 1985;
- 2) Química e Material Elétrico e de Comunicação são os dois gêneros constantes da lista (acima), dos que mais receberam apoio financeiro, e que não faziam parte dos principais setores existentes em 1970;
- 3) Química foi o gênero novo que recebeu significativo apoio financeiro e também inclui-se na relação dos mais importantes da estrutura industrial de 1985; neste caso estão presentes, basicamente, três tipos de novas unidades industriais: as usinas de álcool, nas quais os recursos do GERES foram complementares ao PROÁLCOOL - indicando um possível excesso de subsídio -; uma unidade que processa sub-produto da Cia. Siderúrgica de Tubarão; e as unidades de insumos químicos integradas à planta de celulose. Apenas os dois primeiros tomaram recursos do GERES (11,1% do total). Pelo menos uma usina de álcool obteve também recursos de outro mecanismo local de financiamento subsidiado (FUNDAP). Contudo, mesmo na ausência de informações individualizadas sobre estas unidades, não parece adequado considerar a decisão

³⁰ Fonte: Tabela 4.4

de localização delas no Espírito Santo (que explica a expressiva expansão do gênero) determinada principalmente pelas facilidades de financiamento oferecidas pelo governo local. Aqui, os estímulos exógenos (II PND, de forma direta e indireta, e o programa do álcool) apresentam-se claramente como importantes.

4) Material Elétrico e de Comunicação praticamente inexistia em 1970 e, em 1985, alcançou cerca 1,6% do VTI da indústria local. A associação de incentivos para importação pelo porto de Vitória -que gerou um fluxo de matéria prima pelo Estado - e de financiamento local facilitado aparecem como os elementos mais evidentes que estimularam a implantação deste gênero;

5) O segundo gênero novo na estrutura industrial de 1985, quando comparada com a de 1970, é o de Papel e Papelão. A expansão deste gênero é explicada quase exclusivamente pela implantação de uma empresa que absorveu cerca de 5% dos incentivos alocados no período, significativos para o mecanismo local de financiamento, mas, inteiramente marginal na composição das fontes daquele empreendimento. Por esta razão foi considerado "projeto exógeno" e excluído dos valores constantes da tabela 4.3 e 4.4. O percentual de investimentos apoiados neste gênero promovidos por empresas pequenas ou médias é pouco significativo;

6) O crescimento do gênero metalurgia, conforme já indicado anteriormente, foi determinado principalmente pela presença de duas empresas Cia. Ferro e Aço de Vitória e Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST). A primeira tomou cerca de 1% dos recursos aprovados pelo GERES - 1970/90 - não expressivos em relação ao programa de aumento da capacidade de produção da empresa desenvolvido durante o período. Diversas empresas de pequeno e médio porte pertencentes a este gênero tomaram cerca de 9% dos recursos aprovados pelo GERES, contribuindo ainda que de forma marginal, dado a grande escala do projeto da CST, para o salto de crescimento apresentado por este gênero. Entretanto, no essencial, cabe considerar que tal expansão deveu-se, principalmente, a estímulo "exógeno";

7) Os demais gêneros, pertencentes aos dois grupos - maiores na geração do VTI e maiores na apropriação de recursos GERES - são têxtil, minerais não metálicos, bebidas, madeira e vestuário e calçados e completam o grupo que pode ser classificado "como gêneros locais", significando aqui como no capítulo anterior, as atividades que possivelmente foram estimulados pelos mecanismos de apoio geridos pelo GERES. Este grupo, no conjunto, absorveu cerca de 68% de todas as participações societárias aprovados no período 1970/90, correspondendo a cerca de US\$ 376 milhões de investimentos. É dentro deste grupo que cabe buscar possível influência do mecanismo local de financiamento;

8) Conforme já apontado no capítulo, com base na tabela 3.16, apenas dois gêneros - produtos alimentares e minerais não metálicos - contribuem desde 1970 com cerca de 50% do VTI gerado pelos gêneros "locais". A tabela 4.4-A mostra a distribuição dos investimentos e incentivos aprovados entre os gêneros componentes deste conjunto; aqui também apenas produtos alimentares e minerais não metálicos absorveram cerca de 54% do total dos incentivos alocados para este conjunto de gêneros. Os gêneros mecânica, vestuário e calçados, material elétrico e de comunicação e material de transporte foram os que mais aumentaram sua participação no VTI dos "gêneros locais" - alcançando em 1985 23% - absorveram 18,4% dos incentivos e representaram 15,7% dos investimentos aprovados; Têxtil e Bebidas absorveram 17% dos incentivos, para um investimento aprovado da ordem de 27% do total, sem alterar significativamente suas participações no total do VTI gerado; madeira, mobiliário e couros e peles absorveram 8,6% dos incentivos e 6,4% dos investimentos e correspondem aos gêneros que têm participação declinante na geração do VTI local; borracha e produtos de matéria plástica têm participação insignificante tanto no VTI quanto nos investimentos realizados com apoio do GERES.

9) A descrição realizada no item anterior mostra que a distribuição dos incentivos e investimentos aprovados pelo GERES segue aproximadamente o comportamento relativo dos gêneros, em termos de participação no VTI: produtos alimentares e minerais não metálicos absorvem parcela proporcional a participação que têm no VTI e acompanham o crescimento do conjunto, mantendo a posição relativa que detinham; vestuário e calçados, mecânica, material elétrico e de comunicação e material de transporte, absorvem incentivos em proporção maior que apresentavam no VTI no início do período e mantêm um crescimento relativo expressivo; madeira, mobiliário e couros e peles, recebem investimentos em proporção menor e perdem posição relativa dentro do grupo. A exceção é dada por bebidas e têxtil que conseguem absorver uma proporção de incentivos maior que sua participação no VTI e apenas mantêm a posição relativa de importância dentro do grupo;

10) Finalmente, a elevada taxa de crescimento exibida pelos "gêneros locais" durante todo o período, pode ser atribuída, pelo menos em parte, aos estímulos derivados dos mecanismos geridos pelo GERES; e ainda, tal crescimento foi acompanhado de uma leve redistribuição da geração do VTI em favor dos gêneros que proporcionalmente absorveram mais dos incentivos fiscais.

A pesquisa procurou também identificar as empresas implantadas ou ampliadas com apoio do GERES e que não sobreviveram, isto é, aquelas que foram desativadas durante o

período analisado. Os valores de investimento total, de participação societária, de recursos dos empreendedores e de financiamento aplicados nestes projetos (classificados por setores e por gêneros) foram comparados com o total aplicado em cada grupo, durante todo o período, conforme especificado na tabela. Os percentuais assim obtidos podem ser lidos nas tabelas 4.5 e 4.6 e serão referidos neste texto sob título de "taxa de mortalidade".

A vasta literatura que aborda a problemática da pequena e média empresa refere-se a este segmento como caracterizado por uma elevada taxa de mortalidade das unidades constituídas, entretanto, não foi encontrado qualquer indicador que pudesse ser utilizado como parâmetro de comparação para a "taxa de mortalidade" aqui calculada. Assim, será utilizada a média encontrada para este conjunto de projetos, e os setores ou gêneros serão identificados como de alta ou baixa taxa de mortalidade conforme sua posição em relação a este indicador. Nesta classificação serão excluídos os gêneros em que apenas uma empresa foi apoiada. Tomada a taxa de mortalidade calculada com os dados de investimento total elaborou-se a tabela 4.5-A. Para auxiliar uma possível interpretação desta informação registrou-se (duas últimas colunas), também, a origem predominante dos empreendedores em cada setor ou gênero³¹.

A taxa média de mortalidade foi de 18,5% do investimento total aprovado. A composição por origem dos empreendedores responsáveis pelo total dos investimentos aprovados foi a seguinte: Empreendedores de origem local 71,1% destes investimentos; os empreendedores vindos de outros estados participaram com 16,9% e os de expressão nacional com 12%. A taxa de mortalidade para os projetos do setor agrícola foi a mais alta e a do "Turismo" a mais baixa, em ambos, o capital local teve presença dominante.

A indústria de transformação apresentou uma taxa de mortalidade da ordem de 19%, com larga variação (de 0% a 100%) para os diversos gêneros. A presença de empreendedores de outros Estados é predominante nos gêneros que apresentaram alta mortalidade, com exceção dos gêneros produtos de matéria plástica, mobiliário e metalurgia, embora, neste último tenha participação importante (46%)

Entre os gêneros de baixa mortalidade a presença de empreendedores de outros Estados é, sem exceção, muito baixa. Neste grupo é predominante a presença de empreendedores locais, com exceção de bebidas e química, nos quais predomina a presença de

³¹ Apenas nos gêneros de Bebidas e Química observou-se a presença de empreendedor de expressão nacional (Cervejaria Antártica, Carboderivados e Carboindustrial, estas duas últimas com importante participação do mesmo empreendedor que promove a Aracruz Celulose), conforme critério de classificação que será indicado na nota seguinte.

empreendedores nacionais, responsáveis, respectivamente, por 83,1% e 50,96% dos investimentos aprovados para estes gêneros.

Este indicador também foi calculado para uma agregação distinta dos dados, tomando-se por base a origem do empreendedor. No critério utilizado consideraram-se três categorias: de origem local, de expressão nacional e de outros estados.³²

A tabela 4.6 mostra os resultados obtidos. Chama atenção a alta taxa de mortalidade, em relação aos demais, dos projetos patrocinados pelos empreendedores de outros Estados - 39,52% para o valor de investimento total e 44,22% para o valor de incentivos fiscais (participação societária)-.

A tendência mais geral que estes dados apontam é que empreendedores de outros Estados que se concentraram nos gêneros onde verificou-se alta taxa de mortalidade, provavelmente, foram atraídos para o Espírito Santo buscando uma alternativa de viabilizar uma nova unidade, sem contudo dispor das condições de tecnologia e/ou capital adequadas. No caso daqueles empreendedores que já operavam alguma unidade em outro Estado, parece bastante razoável propor a hipótese que vieram buscar os incentivos fiscais no Espírito Santo como estratégia para solucionar dificuldades financeiras que já enfrentavam em suas origens, o que coloca em dúvida, neste caso, a possibilidade de promover o desenvolvimento com base no potencial dos instrumentos operados atraírem verdadeiros investidores de outros Estados.

As informações referentes aos projetos aprovados neste período (1970/90) também revelam que os capitais de expressão nacional não foram atraídos para o Espírito Santo: representaram apenas 11,9% e 6,5% do investimento total e do incentivo fiscal (participação societária) aprovados, respectivamente.

Uma outra revelação é de que os capitais ligados ao comércio e exportação de café, antes predominantes no processo de acumulação da economia local, não são atraídos pela política de desenvolvimento para a área produtiva. Ampla maioria dos empreendedores de

³² Empreendedor de origem local - Pessoa Física ou jurídica já domiciliada ou estabelecida no Espírito Santo que apresentou ao GERES projeto de ampliação ou de implantação (constituindo uma nova empresa a partir dele); Empreendedor de expressão nacional - Pessoa jurídica, ou, grupo empresarial com unidades em operação em outros Estados, que podem ser classificadas como grande empresa a nível nacional e que apresentou projeto de implantação de uma nova unidade no Espírito Santo ou de ampliação de filial ou subsidiária já existente; Empreendedor de outros Estados - Pessoa física ou jurídica, antes não residente ou estabelecida no Espírito Santo que apresentou ao GERES projeto de implantação de uma nova unidade neste Estado.

origem local vieram de atividades de outros ramos do comércio, da pequena indústria, da agricultura e mesmo de profissões liberais, particularmente no caso do sub-setor turismo.

Observou-se também que alguns empreendedores patrocinaram mais de um projeto de implantação ou de diversas operações de ampliação. A consolidação destas informações por empreendedor mostra que apenas 25 deles realizaram cerca de 61% do investimento total apoiado pelo GERES e apropriaram cerca de 59% dos incentivos fiscais concedidos no período 1970/1990. A distribuição deles pela origem, conforme nomenclatura utilizada nesta pesquisa, é a seguinte:³³

Origem	No. Empreendedores	%Investimento	Aprop. Incentivos %
Locais	17	39,78	35,27
Nacionais	3	14,10	15,68
Outros UF	5	7,57	7,87
Totais	25	61,45	58,82

Entre os "locais" apenas dois estavam ligados ao comércio de café e, de fato, continuam mantendo a atividade de comércio externo como a principal do grupo: um deles promoveu a implantação de 4 empresas a partir de projetos aprovados pelo GERES, (duas industriais e duas de hotelaria que apropriaram cerca de 1,63% do total de incentivos; aprovados no período) das quais apenas duas encontram-se operando normalmente (um hotel e uma unidade industrial); o segundo, também participou de 4 empresas (Uma agroindústria em que apenas a parte agrícola do projeto foi implantada e, posteriormente, desativada; Uma usina de álcool, posteriormente transferida a outro grupo; uma indústria de sucos de abacaxi que foi desativada; uma agrícola, única em funcionamento normal ainda com o grupo; apropriaram cerca de 1,94% dos incentivos aprovados até 1990).

Entre os classificados no grupo "de outros Estados" apenas um, processamento de madeiras, foi desativado, todos demais encontram-se em funcionamento, sendo um na área de

³³ As tabulações anteriores tinham o objetivo de relacionar possíveis influências dos benefícios concedidos pelo GERES sobre mudanças na estrutura industrial local. Por esta razão excluiu-se os projetos notoriamente não estimulados por eles. A tabulação que segue objetiva identificar a concentração destes benefícios a nível de grupo empresarial, por isso, serão considerados todos os projetos aprovados, inclusive o projetos ditos "exógenos". Por grupo, considerou-se a agregação dos projetos que tinham em comum um mesmo empreendedor. FONTE: GERES/BANDES; Tabulações e cálculos pelo autor.

hotelaria (apropriou cerca de 1,06% dos incentivos), um de embalagens (apropriou cerca de 2,35% dos incentivos aprovados no período analisado), um de louças sanitárias (apropriou cerca de 1,33% dos incentivos aprovados) e outro de fios e cabos elétricos (apropriou 1,78% dos incentivos aprovados).

Estas informações demonstram que os benefícios deste instrumento de política industrial local ficaram concentrados em um grupo restrito de empreendedores. Dentro deste grupo é predominante a participação de apenas 17 empreendedores de origem local, com média aproximada de apropriação, por grupo, deste benefício de 2% do total. Tal média para os empreendedores nacionais foi bem maior, cerca de 5%, enquanto para os empreendedores de outros Estados foi da ordem de 1,4%. Demonstram também a existência de escassez de empreendedores atraídos para este espaço regional.

Outro aspecto interessante a ser observado é o de que estes 25 empreendedores, que mais absorveram os incentivos, promoveram 48 projetos que podem ser classificados de forma a estabelecer uma comparação com o critério de priorizar empreendimentos com maior potencial de impacto sobre a economia local, conforme indicado abaixo³⁴:

Atividades	Número	Investimento	Incentivos (%)
Agroindustrial	10	15,42	19,45
Agropecuária	3	1,34	2,07
Hotéis	9	3,54	3,87
Processadoras de Insumos	5	17,05	10,15
Outras	21	24,10	23,28
Totais	48	61,45	58,82

Nota-se que neste conjunto dos maiores projetos aqueles classificados em outras atividades, isto é, as que possuem escassa vinculação com a estrutura produtiva local, representam cerca de um quarto de todo o incentivo alocado no período. Na agroindústria incluiu-se o projeto de celulose pelos seus efeitos na área rural em razão do reflorestamento. A consideração destas informações implica reconhecer que, entre os maiores projetos implantados, aqueles com características para estimular o desenvolvimento de outras

³⁴ FONTE: GERES/BANDES; Tabulações e cálculos pelo autor. Obs.: Os percentuais estão referidos ao total de projetos aprovados pelo GERES no período 1970/1990.

unidades industriais, via efeitos de encadeamentos, representam uma parcela relativamente pequena dos incentivos aprovados (10%).

A questão, porém, se este perfil das aplicações realizadas corresponde ao pretendido pelo GERES não pode ser respondida com firmeza, dado que não há planos de aplicação definindo metas para cada atividade constante das normas que indicam as prioridades. Pelas informações levantadas, a tendência prevalecente durante todo o período, é de uma oferta de recursos suficiente para atender todas solicitações que cumpriam os pré-requisitos convencionais de análise de projeto, embora, como mostrado na tabela 4.1, o montante de recursos mobilizados seja pequeno, se comparado com os projetos "exógenos" aqui realizados, ou, com o objetivo definido para o GERES de promover o desenvolvimento do estado. Assim, de fato configurou-se uma situação de escassez de demanda por tais recursos, ou, de empreendedores. Ao que tudo indica, o GERES, na prática, não foi forçado a estabelecer orçamento rígido, privilegiando as atividades consideradas prioritárias e programando menos, ou nenhum, recurso para aplicação nas outras atividades.

Desta forma, os critérios de prioridades, antes descritos, cumpriam apenas o papel de escalonar níveis de subsídios, o que a rigor, na situação prevalecente, é desnecessário. Primeiro, porque a modalidade de operação (participação societária) já constitui-se em alto subsídio, o que torna pouco significativo, em termos de orientar investimentos para determinadas atividades, a ampliação de mais alguns pontos percentuais no nível de subsídio. Segundo, porque havendo recurso para aceitação de projetos em todas as atividades, ainda que com subsídio marginalmente menor para alguns, não colocava-se a necessidade para o empreendedor de analisar a possibilidade de realizar projeto na área considerada prioritária e não naquela de sua primeira preferência.

Estas observações levam a conclusão de que o expediente de ofertar menor custo financeiro para a realização do investimento fixo, operado isoladamente como tem sido, não é suficiente para alcançar a prioridade definida, ou seja, a maximização dos efeitos indiretos dos investimentos apoiados sobre o processo de industrialização. Em outras palavras, a distribuição das aplicações realizadas pelas atividades conforme definidas nas normas de prioridades, reflete mais a composição da demanda espontânea e pouco, ou nada, relaciona-se com a capacidade deste instrumento orientar os investimentos.

O Período 1991/1993

Neste sub-período observa-se um aumento dos recursos disponíveis e também uma reativação do volume de projetos apresentados ao GERES. Apenas nestes três anos aprovaram-se investimentos que montam a US\$ 195,3 milhões e a US\$ 45,4 milhões de incentivos o que correspondem à 36,9% e 33,1%, respectivamente, do que foi realizado, nesta modalidade, durante os 21 anos anteriormente analisados.

Com referência à alocação setorial, observa-se a inclusão do setor serviços com a aprovação de projetos na área de armazenagem de café e cereais que representaram cerca de 5% do investimento e 4% dos incentivos; a participação relativa do setor "Turismo" mantém-se praticamente inalterada; na agropecuária verifica-se um aumento importante (7,6% para 10,2%) na apropriação dos incentivos aprovados, enquanto os investimentos apresentaram apenas ligeira elevação relativa (de 6,6% para 7,0%). Estas variações ajustaram-se inteiramente devido a recuos nas participações do setor indústria de transformações (de 82% no investimento e 80% nos incentivos para 78% e 72%, respectivamente).

Os dez gêneros da indústria de transformação que mais receberam investimentos, afora o de produtos alimentares, que continua neste período com a maior participação (26,3%), se diferenciam do período 1970/90 tanto pela inclusão de borracha, editorial e gráfica, com a correspondente exclusão de vestuário e calçados e madeira, quanto pela mudança de posição de alguns dos outros gêneros, cabendo destacar o aumento relativo dos investimentos no gênero de minerais não metálicos (23,1% do total, o segundo em importância, agora bem próximo do gênero produtos alimentares). Os dez principais gêneros do período 1970/90, em termos dos investimento aprovados, corresponderam a 94,5% do volume total aprovado, enquanto os do sub-período 1991/93 corresponderam a 98,6%, indicando uma ligeira maior concentração. As tabelas 4.7 e 4.8 detalham as informações aqui comentadas.

Quanto a origem dos empreendedores, observa-se uma significativa alteração nestes três anos: a presença de capitais nacionais é ligeiramente maior nos investimentos realizados, mas, dobram, em termos relativos, a apropriação dos incentivos - de 12%, nos investimentos, para 14% e de 6,5%, nos incentivos, para 13%-; a participação dos empreendedores classificados na categoria "de outros estados", com alta taxa de mortalidade nos anos anteriores, é a que cresce em maior proporção (de 17% e 19% para 40,83% e 33,64%); apenas os classificados na categoria "locais" reduzem sua participação de 71% e 74% para 45% e 53%.

No aspecto quantitativo os projetos aprovados nestes últimos anos são maiores que os do período anterior conforme as informações abaixo³⁵:

	1970/1990	1991/1993
Média dos Investimentos	2,703.1	3,685.1
Média dos Incentivos	701.3	857.8
Mdia dos Maiores Projetos:		
dos Investimento	6,929.1	9,453.8
dos Incentivos	1,685.9	1,947.9

Os maiores projetos, em número de 14, em um total de 53 projetos aprovados nestes três anos, responderam por 67,7 % dos investimentos e apropriaram 60% dos incentivos alocados. Quanto a distribuição deles entre atividades consideradas prioritárias pelos critérios adotados, nota-se, ao comparar as informações do quadro abaixo com seu correspondente do período 1970/90, que não houve modificações importantes, a menos, da inclusão do setor serviços³⁶:

	Número	Investimentos (%)	Incentivos (%)
Agropecuária	1	2,1	3,75
Agroindústria	3	21,85	17,34
Hotéis	2	1,88	2,59
Processadora de Insu- mos Locais	3	15,73	12,09
Serviços	1	5,15	4,21
Outras	4	21,06	19,92
Totais	14	67,77	59,90

Dado que os projetos aprovados neste período encontram-se ainda em fase pré-operacional e alguns ainda em fase de implantação, além de tratar-se de uma série pequena, não cabe tirar conclusões definitivas. Entretanto, algumas diferenças em relação ao período podem ser comentadas a título indicativo do que pode ser uma tendência de mudança. Em primeiro lugar o aumento de participação dos empreendedores de outros estados, inclusive os de expressão nacional, o que pode estar apontando para um aumento de interesse por este espaço regional para novos investimentos. Segundo, o aumento do tamanho médio dos investimentos previstos por projeto; e a mudança na norma

³⁵ Fonte: Tabelas apresentadas; Obs.: Valores em US\$ 1,000.00.

³⁶ FONTE: GERES/BANDES; Tabulações e cálculos pelo autor. Obs.: Os percentuais estão referidos ao total de projetos aprovados pelo GERES no período 1991/93.

estabelecendo a aplicação em debêntures que poderão ser, após o funcionamento da empresa, convertidas até o máximo de 70% em ações apontam na direção de ampliação do potencial de impacto do FUNRES a partir de 1991.

Por outro lado, uma visão mais detalhada do conteúdo qualitativo dos projetos indica a presença de alguns empreendimentos com tecnologia que se distingue do padrão verificado em todo período anterior. Na agropecuária, a implantação de um projeto de produção de matrizes bovinas, utilizando tecnologia da moderna genética, cuja difusão local certamente implicará em efeitos positivos sobre a produtividade desta atividade. Entre as unidades "processadoras de insumos locais", destaca-se a implantação, por grupo de expressão nacional, de uma unidade de processamento de mármore e granitos que utiliza equipamentos e técnicas considerados de última geração pelos técnicos da área o que deve causar impactos positivos para o esforço que as empresas desta atividade já vinham empreendendo para modernizarem-se. Entre os classificados como "outros", destaca-se a implantação de fábrica de tecidos de malhas que se integra ao polo de confecções que vem se formando no Estado e (não relacionadas entre os maiores) de uma empresa voltada para a automação industrial e outra de equipamento hospitalar ambas com tecnologia desenvolvida localmente por profissionais ligados à universidade. Seja do ponto de vista da tecnologia, seja da integração de pequenas e médias empresas (caso do polo de confecções), esta tendência esboçada de uma melhoria qualitativa dos investimentos apoiados pelo GERES, caso venha a consolidar-se poderá ter grande significado para reestruturação, diversificação e crescimento da indústria local nos próximos anos.

Os programas de apoio às pequenas empresas

A busca de novos caminhos já no início dos anos oitenta, conforme já indicado anteriormente, levou a aprovação pelo GERES de alguns programas de apoio financeiro para empresas de diversos setores e que, pelo porte, não estavam organizadas sob a forma de sociedade anônima, conseqüentemente fora das possibilidades de enquadramento na modalidade de participação societária. O objetivo deste item é o de identificar estes programas.

Em 1980 foram instituídos três programas³⁷:

- PROMICRO - Programa de Apoio à Microempresa que, ao longo do período, teve várias versões em que destacaram uma forma nova de atuar ao prever a intermediação do CEAG (atual SEBRAE) para prestar assistência técnica gerencial aos solicitantes de empréstimos;
- PROPEME - Programa de Apoio à Pequena e Média Empresa. Este se encontrava subdividido em duas modalidades: Uma definida para a pequena empresa e outra para média empresa, com condições de encargos e prazos diferenciados;
- PAPCR - Programa de Apoio às Cooperativas Rurais.

A partir de 1984 até o final da década verifica-se uma proliferação destes programas de financiamento (ver tabela 4.9). Até 1986 os programas PROMICRO e PROPEME absorveram o maior volume dos recursos aprovados para financiamento. Nos anos 1987 e 1988 o programa de reforço de capital de giro absorveu maior parte dos recursos, certamente respondendo à demanda, face ao ajustamento a uma conjuntura adversa após um forte estímulo ao aumento da produção em 1986 (plano cruzado); nos anos 1992/93 o número de programas reduz-se com maior alocação de recursos ao financiamento de máquinas e equipamentos (FMEq) e de propostas contemplando investimentos fixos e de capital de giro (IFM).

Excluídos os anos de 1989/90, para os quais não foram elaborados relatórios, foram aplicados nesta modalidade de financiamento de pequenos negócios em todos os setores cerca de US\$ 67 milhões, correspondendo a uma média anual da ordem de US\$ 5,6 milhões. No mesmo período a média anual de apoio financeiro na modalidade de

³⁷ Conforme Resoluções do GERES: N-155/80; O-160/80; N169/80; N-174/80 e N-169/80. Um quarto programa, o - PROSUÍNO - Programa de Apoio à Suinocultura, aparentemente não chegou a operar dado que os relatórios não apresentam os valores de financiamento sob esta rubrica.

participação societária foi de US\$ 8,9 milhões o que permite uma compreensão da importância local da implementação pelo GERES desta modalidade de financiamento.

Todavia, o maior significado da introdução pelo GERES desta modalidade de apoio ao surgimento e ampliação de pequenos negócios está no grande número de unidades atendidas, abrangendo todos os municípios do Estado com uma média anual de 811 operações. Em segundo lugar no fato de expressar uma resposta oportuna à falta de empreendedores locais (antes já mencionada) de projetos de porte médio (para as condições locais), passíveis de receberem apoio financeiro na modalidade de participação societária. Contudo, o perfil dos projetos aprovados a partir de 1991, analisado acima, não permite ainda apontar o surgimento de novos empreendedores locais de porte médio, como resultado desta iniciativa.

Ao lado desta avaliação, cabe o registro de que a leitura dos documentos que formalizavam os programas indica a simplicidade de elaboração, característica comum a quase todos eles, onde eram apenas definidos os beneficiários, os prazos e os encargos. Deixavam de contemplar aspectos relacionados com a assistência técnica gerencial, de treinamento e de orientação e informação tecnológica, aspectos sempre apontados na literatura especializada como cruciais à sobrevivência de unidades deste segmento. Assim, assemelham-se mais a linhas de financiamento do que propriamente a programas de desenvolvimento.

TABELA 4.1
GERES: RECURSOS MOBILIZADOS - 1970/1993
(US\$ MIL)

ANOS	ICMS	IMP.RENDA	PART. SOCIET.	FINANCTO..	TOTAL
1970	557.7	1,168.6	1,726.3	893.2	2,619.5
1971	867.9	1,647.2	2,515.1	643.3	3,158.4
1972	1,367.7	1,860.8	3,228.5	1,919.2	5,147.7
1973	1,813.8	2,323.6	4,137.4	851.1	4,988.5
1974	2,577.1	3,330.0	5,907.1	2,507.4	8,414.5
1975	2,109.2	4,311.5	6,420.7	931.7	7,352.2
1976	2,641.8	6,916.0	9,557.8	923.5	10,481.3
1977	2,815.5	7,342.8	10,158.3	1,030.3	11,188.6
1978	3,055.5	9,235.7	12,291.2	1,944.0	14,235.2
1979	5,329.0	6,953.0	12,282.0	1,546.2	13,828.2
1980	6,830.8	6,402.6	13,233.4	1,481.8	14,715.2
1981	6,992.4	7,271.4	14,263.8		14,263.8
1982	6,854.0	6,615.1	13,469.1		13,469.1
1983	4,379.0	4,911.7	9,290.7		9,290.7
1984	4,616.2	6,496.8	11,113.0		11,113.0
1985	5,410.3	5,486.0	10,896.3		10,896.3
1986	8,228.9	9,311.0	17,539.9		17,539.9
1987	7,332.7	12,723.3	20,056.0		20,056.0
1988	6,112.3	6,339.9	12,452.0		12,452.2
1989	10,634.4	4,027.9	14,662.3		14,662.3
1990	17,272.6	6,052.9	23,325.5		23,325.5
1991	15,968.4	6,889.9	22,858.3	6,517.1	29,375.4
1992	12,079.3	6,120.7	18,200.0	6,713.4	24,913.4
1993	14,180.4	7,675.9	21,856.3	4,359.2	26,215.5
Totais	150,026,10	141,414.3	291,441.2	32,261.4	323,702.6

FONTE: BANDES. Relatórios internos do setor de orçamento.

TABELA 4.2
GERES - INVESTIMENTO TOTAL E INCENTIVOS APROVADOS
1970/1993 - (US\$ 1,00)

Anos	Investimento Total	Incentivos
1970	9,915,474	3,258,502
1971	8,232,283	1,553,752
1972	8,897,981	1,923,616
1973	16,894,368	3,807,223
1974	19,166,886	2,852,842
1975	20,136,649	4,123,174
1976	9,640,924	3,238,874.1
1977	29,716,926	7,715,736
1978	27,052,410	20,712,362
1979	21,457,260	5,866,065
1980	26,116,614	4,571,475
1981	36,997,341	7,204,908
1982	24,094,624	6,462,263
1983	19,915,573	4,564,030
1984	11,899,423	4,080,231
1985	17,878,435	4,177,099
1986	25,297,277	5,125,840
1987	76,049,978	12,330,702
1988	126,813,535	19,149,724
1989	28,980,133	6,436,358
1990	13,187,584	3,917,289
1991	18,918,800	4,732,500
1992	120,832,200	24,720,400
1993	55,566,135	16,012,624
Totais	773,658,511.6	178,437,588.8

FONTE: GERES e BANDES, Relatórios de Atividades, diversos números.

Obs.: Inclui o total das operações com empresas, inclusive algumas só de financiamento.

TABELA 4.3
GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - SETORES E SETOR INDUSTRIAL
POR GÊNEROS - (Valores em US\$ 1,000.00)

Discriminação	Inv. Total	Incentivos	Rec.Propr	Financto
Totais	527,498.5	124,014.4	197,328.9	206,147.3
Agricultura	34,758.7	10,507.7	15,473.5	8,778.0
Turismo	56,297.7	16,754.1	24,909.2	14,536.2
Indústria	436,442.1	96,752.6	156,946.2	182,833.1
Minerais não Metálicos	63,696.0	15,654.0	21,118.0	26,924.0
Metalurgia	31,134.4	9,888.9	13,430.4	7,815.1
Mecânica	8,126.7	2,449.2	3,049.0	2,628.5
Mat. Elétrico e de Com.	28,587.5	7,730.4	13,613.3	7,243.5
Material de Transp.	3,664.2	861.9	1,871.9	930.4
Madeira	9,945.0	3,200.7	1,851.4	4,892.9
Mobiliário	3,469.2	956.3	1,582.3	933.3
Papel e Papelão	1,978.7	736.0	622.4	620.4
Borracha	164.7	64.1	55.4	45.2
Couros e Peles	6,551.0	2,306.0	2,538.0	1,707.0
Química	91,057.3	10,742.5	29,330.1	50,957.8
Prod. Farmac. e Veterin.				
Perf. Sabões e Velas				
Prod. de Mat. Plástica	1,840.0	600.4	516.9	729.1
Têxtil	66,733.0	9,103.0	24,691.0	32,939.0
Vestuário e Calçados	8,576.2	2,852.2	2,767.0	2,957.0
Produtos Alimentares	91,236.6	25,804.1	33,400.5	32,139.2
Bebidas	19,508.3	3,719.4	6,457.1	9,332.4
Fumo				
Editorial e Gráfica	173.3	83.5	51.5	38.3
Diversas				
Em Percentual				
Totais	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Agricultura	6.59%	8.47%	7.84%	4.26%
Turismo	10.67%	13.51%	12.62%	7.05%
Industria	82.74%	78.02%	79.54%	88.69%
	Agricultura	Turismo	Industria	Total
Número de Empresas	30	37	127	194

FONTE: GERES para valores das operações; Tabulações elaboradas pelo autor.

Obs: exclui empreendimentos "exógenos" conforme nomenclatura adotada no capítulo anterior; exclui operações só de financiamento.

TABELA 4.4
GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
1970/1990 - (Em percentagem)

Discriminação	Invest. Total	Incentivos	Rec.Propr.	Financto.
Indústria de Transf.	100,00	100,00	100,00	100,00
Minerais não Metálicos	14,59	16,18	13,46	14,73
Metalurgia	7,13	10,22	8,56	4,27
Mecânica	1,86	2,53	1,94	1,44
Mat. Elétrico e de Com.	6,55	7,99	8,67	3,96
Material de Transp.	0,84	0,89	1,19	0,51
Madeira	2,28	3,31	1,18	2,68
Mobiliário	0,79	0,99	1,01	0,51
Papel e Papelão	0,45	0,76	0,40	0,34
Borracha	0,04	0,07	0,04	0,02
Couros e Peles	1,50	2,38	1,62	0,93
Química	20,86	11,10	18,69	27,87
Prod. Farmac. e Veterin.				
Perf, Sabões e Velas				
Prod.de Mat. Plástica	0,42	0,62	0,33	0,40
Têxtil	15,29	9,41	15,73	18,02
Vestuário e Calçados	1,97	2,95	1,76	1,62
Produtos Alimentares	20,90	26,67	21,28	17,58
Bebidas	4,47	3,84	4,11	5,10
Fumo				
Editorial e Gráfica	0,04	0,09	0,03	0,02

FONTE: GERES para os dados básicos; Tabulações e cálculos pelo autor.

TABELA 4.4-A
 GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
 Exclusive "gêneros exógenos" - 1970/1990 - (Em %)

Discriminação	Invest. Total	Incentivos	Rec. Propr	Financto.
Indústria de Transf.	100,00	100,00	100,00	100,00
Mínerais não Metálicos	20,4	20,8	18,6	21,8
Mecânica	2,6	3,2	2,7	2,1
Mat. Elétrico e de Com.	9,2	10,3	12,0	5,9
Material de Transp.	1,2	1,1	1,6	0,8
Madeira	3,2	4,2	1,6	4,0
Mobiliário	1,1	1,3	1,4	0,8
Borracha	0,1	0,1	0,0	0,0
Couros e Peles	2,1	3,1	2,2	1,4
Prod. de Mat. Plástica	0,6	0,8	0,5	0,6
Têxtil	21,4	12,1	21,7	26,7
Vestuário e Calçados	2,7	3,8	2,4	2,4
Produtos Alimentares	29,2	34,2	29,4	26,0
Bebidas	6,2	4,9	5,7	7,6
Editorial e Gráfica	0,1	0,1		

FONTE : Tabela 4.3.

TABELA 4.5
GERES - OPERAÇÕES REALIZADAS - 1970/1990 -
SETORES E SETOR INDUSTRIAL POR GÊNERO
TAXA DE MORTALIDADE - (Em %)

Setores ou Gêneros	Invest. Total	Incentivos	Rec. Propr	Financto
Totais	18,10	20,05	17,75	16,40
Agricultura	29,97	24,44	27,82	40,37
Turismo	6,71	2,80	8,78	7,71
Indústria	19,06	25,85	18,31	16,11
Mínerais Não Metálicos	6,20	7,83	6,22	5,24
Metalurgia	62,37	63,98	59,34	60,51
Mecânica	49,39	60,88	55,92	31,09
Mat. Elétrico e Comunicação	25,88	24,66	29,67	20,03
Material de Transporte	100,00	100,00	100,00	100,00
Madeira	100,00	100,00	100,00	100,00
Mobiliário	22,83	27,81	19,35	27,40
Papel e Papelão				
Borracha (1)				
Couros e Peles				
Química	15,64	28,77	11,53	15,24
Prod. Farmac. Veterin.				
Perf. Sabões e Velas				
Produtos Matéria Plástica	87,11	73,12	85,36	99,11
Têxtil				
Vestuário e Calçados	11,17	12,30	12,24	9,07
Produtos Alimentares	11,95	13,49	8,84	13,90
Bebidas				
Fumo				
Editorial e Gráfica (1)				
Diversas				

FONTE: BANDES. listagens das operações realizadas. entrevistas ao pessoal técnico para confirmar situação de funcionamento das empresas. Exclui projetos "exógenos". (1) Apenas uma empresa.

TABELA 4.5-A
TAXA DE MORTALIDADE DOS PROJETOS APROVADOS
POR SETORES, GÊNEROS, NÍVEL E ORIGEM DO EMPREENDEDOR

Setores ou Gêneros	Taxa de Mortalidade do Invest. Total	% Empreendedor Local no Gênero	% Empr. outros Estados no Gênero
Total	18,46	71,10	16,90
Agricultura	29,97	94,11	8,89
Indústria	19,06		
Turismo	6,71	91,31	8,69
Gêneros de alta mortalidade			
Material de Transporte	100,00	18,29	81,71
Madeira	100,00	38,79	61,21
Produtos Matéria Plástica	87,11	100,00	
Mat. Elétrico e Comunicação	25,88	1,12	98,88
Metalurgia	62,37	54,17	45,83
Mecânica	49,39	44,27	55,73
Mobiliário	22,83	86,19	13,81
Gêneros de baixa mortalidade			
Química	15,64	49,04	0,00
Têxtil	0,00	77,74	22,26
Bebidas	0,00	16,90	0,00
Papel e Papelão	0,00	100,00	0,00
Minerais não metálicos	6,20	86,00	14,00
Vestuário e Calçados	11,17	88,13	11,87
Produtos Alimentares	11,95	94,58	5,42

FONTE: Tabelas 4.5 e 4.6

TABELA 4.6
GERES - MORTALIDADE DOS PROJETOS APROVADOS NA MODALIDADE DE
"PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA" -
 (Valores em US\$ 1.000.00; Taxas em %)

	Investi- mento	Incentivo	Recursos Próprios	Financia- mento
Total Desativ. (50 empr.)	97,378.0	28,047.0	35,230.8	34,115.0
Total GERES	527,498.5	124,014.4	197,328.9	206,147.3
Projetos Apoiados				
Outro Estado	89,561.7	24,057.0	33,550.6	31,953.7
Locais	375,331.1	91,946.0	143,992.6	139,384.8
Nacionais	62,605.8	8,011.4	19,785.7	34,808.8
Projetos Desativados				
Outro Estado	35,394.9	10,638.0	12,287.6	12,469.0
Locais	61,983.0	17,409.0	22,943.2	21,646.0
Nacionais	0.0	0.0	0.0	0.0
Taxa Mortalidade				
Outro Estado	39,52	44,22	26,62	39,02
Locais	16,51	18,93	15,93	15,53
Nacionais	0,00	0,00	0,00	0,00
Geral	18,46	22,62	17,85	16,55

FONTE: BANDES. listagens das operações realizadas, entrevistas ao pessoal técnico para confirmar situação de funcionamento das empresas. Exclui projetos "exógenos".

TABELA 4.7

GERES - OPERAÇÕES REALIZADAS - 1991/1993
 Por Setores e Gêneros da Indústria de Transformação
 (Valores em US\$ 1,000.00)

Setores	Investimento	Incentivos
Agropecuária	13,761.9	4,650.7
Turismo	18,694.9	3,112.8
Indústria	152,802.0	32,787.0
Serviços	10,048.8	1,915.1
Total	195,307.6	45,465.6
Indústria de		
Minerais Não	35,289.7	6,829.0
Produtos	40,180.3	6,537.3
Química	18,554.2	6,300.2
Borracha	4,694.5	1,008.0
Têxtil	26,224.9	4,896.6
Vestuário e	1,064.1	361.9
Madeira	1,004.8	326.2
Mecânica	8,403.7	2,405.9
Bebidas	3,001.3	897.3
Metalurgia	6,490.8	1,268.89
Mat. Elétrico e de	5,226.3	1,143.5
Editorial e Gráfica	2,627.7	812.4
Total Indústria de	152,802.3	32,787.0

FONTE : Relatórios do GERES 1991/1993

TABELA 4.8
GERES - OPERAÇÕES APROVADAS - 1991/1993
Distribuição por Setor e Gêneros da Indústria

Setores	Investimento Total	Incentivos
Agropecuária	7,05	10,23
Turismo	9,57	13,44
Indústria	78,24	72,11
Serviços	5,15	4,21
Total	100,00	100,00
Indústria de Transformação		
Minerais Não Metálicos	23,10	20,83
Produtos Alimentares	26,30	19,94
Química	12,14	19,22
Borracha	3,07	3,07
Têxtil	17,16	14,93
Vestuário e Calçados	0,70	1,10
Madeira	0,66	0,99
Mecânica	5,50	7,34
Bebidas	1,96	2,74
Metalurgia	4,25	3,87
Mat. Elétrico e de Comun.	3,45	3,49
Editorial e Gráfica	1,72	2,48
Total Indústria de Transf.	100,00	100,00

FONTE : Relatórios do GERES 1991/1993 para os dados básicos.

TABELA 4.9
GERES - Operações Realizadas
FUNRES: Programas Especiais: Distribuição por programa (%), número de
operações e valor total em US\$ 1,000.00)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Promicro	26,56	30,03	17,55	12,76	10,67	21,53	31,46
Propeme	56,39	55,02	35,18	31,42	12,74	27,59	35,46
Ref.Cap.Giro		10,68	0,00	20,25	11,5	5,02	0,00
Eletrificação			45,90	28,35	21,60	11,58	13,50
Culturas Alim					30,39	7,06	7,57
Papcr	17,05	4,28	1,37	4,46	8,31	15,21	1,61
Pproap				2,77	0,97	1,32	0,00
Fruticultura					0,58	1,89	1,40
Pesca Artesan.					3,11	3,08	3,85
Peq. Hotéis					0,59	1,10	2,60
Fianac						1,43	0,00
Procal						1,20	0,97
Procafé						1,47	0,00
Promin						0,52	1,56
Pda							
Totais	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
TotalUS\$1000	1,451.9	2,720.1	2,834.3	4,281.7	7,332.4	3,781.6	6,383.0
Num.Operações	155	417	1312	1251	2097	743	1333
Vlr Médio (1)	9.4	6.5	2.2	3.4	3.5	5.1	4.8

FONTE : Galvão, Antonio Carlos F., Brasília, para os dados base (em BTN) até 1989; Demais anos, Relatórios GERES. Cálculos elaborados pelo autor; (1) Por operação e em US\$ 1,000.00.

TABELA 4.9 (Continuação)
 GERES - Operações Realizadas: Distribuição por programa (%), número de operações e valor total em US\$ 1,000.00

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Promicro							
Propeme	9,79	16,45					
Ref.Cap,Giro	39,38	55,71					
Eletrificação	0,00	0,00					
Culturas Alim	1,83	1,17				2,61	0,31
Papcr	16,98	0,45					
Pproap	10,15	4,94				14,30	10,65
Frutificultura	0,42	7,29					
Pesca Artesan.	0,00	0,00					
Peq. Hotéis	6,83	0,00				17,27	2,83
Fianac	2,18	5,56				1,34	15,56
Procal	3,52	0,18					
Procafé	0,00	0,00					
Promin	0,00	0,00					
Pda	1,81	4,36					
IFM	7,09	3,88				42,71	42,32
FMEq						21,76	28,22
Totais	100,00	100,00				100,00	100,00
TotalUS\$1000	8,247.08	1,390.2				13,582.5	5,702.4
Num.Operaç.	1250	365				471	198
Vlr. Médio	6,6	3,8				28,8	28,8

FONTE : Galvão, Antonio Carlos F., Brasília, para os dados base (em BTN) até 1989; Demais anos, Relatórios GERES. Cálculos elaborados pelo autor; (1) Por operação e em US\$ 1.000.00.

4.3 - O FUNDAP: FINANCIAMENTO E RECURSOS MOBILIZADOS PARA APLICAÇÃO NO SETOR PRODUTIVO

Conforme já descrito o FUNDAP foi constituído para financiar empresas voltadas para o comércio exterior, notadamente importadoras, com o objetivo de aumentar o volume de operações pelo porto de Vitória e, conseqüentemente, ampliar a arrecadação de ICMS local. O mecanismo prevê um financiamento equivalente a cerca de dois terços (com algumas variações ao longo do tempo) do ICMS recolhido na operação, com a obrigatoriedade da empresa beneficiária aplicar, no prazo de um ano, cinquenta por cento deste valor em projeto aprovado pelo BANDES. O propósito deste item é levantar o total de recursos mobilizados por esta via para aplicação no setor produtivo, bem como, identificar a existência, ou não, de empreendimentos implantados que tiveram este mecanismo como seu principal determinante.

A tabela 4.10 apresenta os principais indicadores da importância deste instrumento para a política local de desenvolvimento. A última coluna mostra a participação do ICMS gerado pelas operações de comércio externo cobertas com financiamento do FUNDAP no total arrecadado pelo Estado durante os anos 1971/1991. Como pode ser observado, esta fonte passou a ter destacada participação na receita estadual deste tributo (embora com grande oscilação que vai de 4,5% a 39%) com média aproximada de 18%. Considerando que a legislação pertinente procurou excluir do mecanismo produtos antes já comercializados, isto é, as operações que eram consideradas tradicionais do Porto de Vitória, pode-se afirmar que esta parcela representa de fato um acréscimo de nova fonte de receitas para o Estado.

A distribuição deste acréscimo de receita obedeceu, ao longo de quase todo o período, (algumas pequenas modificações foram introduzidas a partir de 1989), às seguintes destinações:

- 5% dedução realizada pela empresa em favor do FUNRES, para aplicação em projetos aprovados pelo GERES;

- 61,5% alocados ao FUNDAP para financiamento às empresas que operam no comércio exterior enquadradas neste mecanismo;³⁸

- 8,5% permanece no orçamento do Estado para ser aplicado conforme definições de praxe, isto é, sem vinculação prévia (apenas em 1990 foi criado o FUNDES que absorve parte destes recursos);

³⁸ Em julho de 1994 foi introduzida uma alteração na legislação, elevando este percentual para 75%. Com isto o orçamento estadual praticamente deixa de ser beneficiado com este acréscimo de receita.

- 25% cabe aos Municípios como cota parte na arrecadação do ICMS.³⁹

Portanto, não há dúvidas de que o mecanismo é eficiente na mobilização de recursos para o Estado, no qual os maiores beneficiários são as empresas "Fundapeanas", os municípios, os fundos de financiamento do investimento privado e por último, o orçamento estadual.

Quanto aos recursos destinados à política de desenvolvimento cabe analisar duas parcelas que têm origem neste mecanismo. A primeira já foi indicada acima, ou seja a dedução em favor do FUNRES. Esta parcela somou cerca de US\$ 38 milhões no período 1971/93 e correspondeu a cerca de 13% do volume de recursos captados pelo GERES para aplicação em participações societárias;

A segunda, tem origem na obrigatoriedade da empresa beneficiária aplicar 50% do financiamento recebido, até o final do exercício seguinte, em projetos aprovados pelo BANDES. Este valor encontra-se estimado na coluna "valor a aplicar" ⁴⁰ 4.10, alcançando no período cerca de US\$ 64 milhões. A soma de tais valores àqueles captados pelo GERES (cerca de US\$ 291 milhões) atingem a cifra da ordem de US\$ 355 milhões para aplicação em participações societárias em empresas que promovam projetos de novas unidades ou de ampliação. Para este valor global, o FUNDAP contribuiu, portanto com cerca de US\$ 102 milhões⁴¹, ou 28,7%.

Isto permite afirmar que, do ponto de vista dos recursos mobilizados, o FUNDAP representa um instrumento de grande importância para a política local de desenvolvimento. Resta analisar o outro objetivo implicitamente contido no mecanismo, isto é, o de estimular a diversificação de empresas de comércio exterior para outras atividades, com a implantação de projeto próprio ou em parceria com outros empreendedores. Em última análise, uma busca da superação da escassez de empresários locais, já mencionada em outro ponto deste capítulo. Para este fim procedeu-se ao levantamento das empresas ou projetos que receberam

³⁹ Esta é a distribuição vigente em seu início. A constituição de 1988 alterou a cota parte dos municípios para 25%; além disso autorizou-se o diferimento do ICMS, com o que a alíquota de recolhimento prevalecente passou a ser de 12%; o valor financiado, para evitar um déficit para o tesouro estadual, caiu para 7,4%, mas, em julho de 1994 o governo cedeu às pressões e o financiamento subiu para 9%, configurando um saldo negativo desta operação para o tesouro estadual.

⁴⁰ "Parcela para Investimento" deflacionada. Considerando a regra prevalecente para esta operação, utilizou-se para deflacionar a variação entre a cotação média do dólar no ano do financiamento e a cotação em 30 de dezembro do ano seguinte.

⁴¹ Valor a aplicar (64) mais FUNRES gerado (37).

recursos referentes à parcela do financiamento FUNDAP⁴² que deve ser obrigatoriamente aplicada em outras atividades. O resultado deste levantamento pode ser resumido como segue⁴³:

Atividades	Número Empresas	Controlador Fundapeano	Projeto GERES	Desativadas	Transferidos
Agropecuária	19	19	5	3	
Turismo	9	5	7	2	1
Indústria	29	18	20	14	1
Outras	5	3			
Totais	62	45	32	19	2

Assim, ao longo de todo o período de funcionamento do FUNDAP, 62 empresas foram implantadas com a participação destes recursos, das quais 45, à época da aplicação, estavam sob controle de empresa operadora de comércio externo; 2 foram, logo após, transferidas para outros empresários, portanto, 43 representam iniciativas de diversificação destas empresas, já que foram promovidas e permaneceram com elas; 32 projetos foram também aprovados pelo GERES, quando passaram a receber cobertura do FUNRES e outras fontes, o que significa que nestas empresas os recursos FUNDAP foram apenas complementares ou simplesmente caracterizaram concessão em excesso de financiamento subsidiado. Em apenas 30 projetos os recursos FUNDAP foram predominantes. Do total (62), 19 foram desativadas, entre as quais apenas 5 não estavam sob controle de empresas "Fundapeanas". Das 43 empresas que permaneciam em funcionamento (primeiro semestre de 1994), 12 contavam também com recursos GERES e outras 9 (também com recursos GERES) não estavam sob controle de empresa ligada ao comércio externo e 2 foram transferidas. Isto permite concluir que o saldo de empresas em funcionamento, em 1994 e apoiadas com recursos predominantemente FUNDAP, é de 22, das quais apenas 20 continuam controladas por empresa beneficiária do sistema FUNDAP.

Observou-se também que os aplicadores de recursos FUNDAP concentraram seus investimentos durante a década de setenta na área industrial e foi também neste setor que apresentaram o maior número de insucesso: das 29 empresas apenas 5 continuam funcionando e

⁴² Esta parcela correspondeu à 50% do valor financiado para a empresa operadora de comércio externo até 1992. A partir de 1993 45% e 5% na compra de ações preferenciais do BANDES, modificação cujos efeitos serão produzidos a partir de 1993/94, portanto já fora do período de análise deste trabalho. Quanto aos 5% destinados ao FUNRES estão incluídos nos recursos GERES, analisados no item anterior.

⁴³ Fonte: BANDES, diversos relatórios e entrevistas ao seu pessoal técnico;

apenas 4 sob o mesmo controle acionário, já que uma foi transferida; no turismo, apenas 2 continuam funcionando e apenas 1 sob o mesmo controle, já que a outra foi transferida.

Nos anos oitenta os investimentos foram concentrados na área agrícola, onde ao que tudo indica deve consolidar o maior sucesso relativo: dos 19 projetos aprovados, 12 continuavam em funcionamento⁴⁴ e sob o mesmo controle acionário.

Nos anos 90, além da área agrícola, começam a surgir investimento em serviços: na construção de armazéns, com 2 unidades já em funcionamento; uma empresa gestora de "parque tecnológico" e um Centro de Desenvolvimento de Software pertencente à Xerox do Brasil.

Também observou-se que nos primeiros anos de funcionamento deste mecanismo o produto predominante na importação foi o de cobre, quando passou a ingressar pelo Porto de Vitória parcela expressiva das importações brasileiras deste produto. Desta fase, em termos de desdobramento das aplicações na área industrial, aparentemente resultaram na implantação de duas unidades, uma de fios e cabos elétricos e telefônicos e outra de conexões. No período mais recente, o automóvel de passeio está sendo o produto predominante no valor total importado por Vitória, com apoio do referido instrumento.⁴⁵ Relacionado a este fluxo, na área industrial ainda não é possível identificar os desdobramentos das aplicações obrigatórias.

A avaliação mais geral, é de que os resultados dos desdobramentos de investimento em outras atividades (que não a comercial) são extremamente modestos se comparados com os mais de US\$ 400 milhões em impostos renunciados pelo governo estadual. Também, o objetivo de estimular a diversificação dos empresários ligados ao comércio externo (tradicionais detentores do grande capital local), parece completamente frustrado, a não ser pelos mais recentes investimento na área agrícola e na construção de uma infra-estrutura de comércio (armazéns, entrepostos, e serviços de transporte para a hinterlândia e etc.) cuja consolidação, para uma avaliação mais concreta, ainda demandará alguns anos.

⁴⁴ No período da pesquisa, primeiro semestre de 1994.

⁴⁵ "A Blomaco chegou a trazer 60% do cobre aqui consumido...Eu levei para eles [refere-se a 7 montadoras estrangeiras que mencionava antes] um projeto com uma engenharia financeira capaz de reduzir os custos que aliado ao FUNDAP e ao entreposto fez com que o Espírito Santo tivesse 80% da importação de carros de todo o país." Otacílio Coser, controlador das empresas Blomaco S/A e Coimex S/A, e um dos grandes empresários ligados ao comércio externo, em entrevista à revista VIDA VITÓRIA, No. 120, agosto de 1994, pags. 17 e 16.

Por outro lado, cabe registrar o surgimento em Vitória de uma concentração expressiva de empresas (os registros do FUNDAP em 1993 contavam com 128) ligadas ao comércio externo, predominantemente importadoras, mas algumas operando também na exportação de produtos agrícolas e minerais. O valor (estimado a partir do financiamento FUNDAP) importado por estas empresas, em 1993, supera a US\$ 550 milhões.

A análise do desempenho deste mecanismo apontou a existência de dois pontos de conflito entre os objetivos relacionados ao desenvolvimento do Estado e a realidade. O primeiro diz respeito ao comportamento da inflação no país, isto é, quanto maior a taxa de variação anual mais expressivo se torna o benefício concedido aos comerciantes que operam nesta área e, conseqüentemente, maior sua capacidade de atração de importações via portos capixabas. Porém, neste caso, a parcela obrigatória de investimento em outras atividades vai tendendo para valores insignificantes. Esta afirmativa, além de intuitiva, está evidenciada nos dados da tabela 4.10, onde se observa que a partir de 1983 o montante de "valor a aplicar" reduz-se drasticamente, apesar da sua base (valor do financiamento) de origem ter sido multiplicada por três, praticamente, no mesmo período.

O segundo diz respeito à proposição de gerar empreendedores para as demais atividades. Os resultados demonstram o absoluto desinteresse ou inadaptabilidade dos comerciantes em assimilar este estímulo, sobretudo em relação às atividades industriais. As aplicações na agricultura, em maior escala no período recente, merecem ainda aguardar maior prazo de maturação para uma avaliação mais objetiva, embora aparentemente haja uma tendência de maior sucesso. O cumprimento de uma obrigação contratual por parte destes empresários, que de fato é contraditória às suas estratégias, em um contexto de escassez de empresários que captassem estes recursos via um ativo mercado local de ações, sem dúvida é um elemento importante na determinação dos resultados modestos acima apontados.

A conclusão a que se chegou é de que este mecanismo tem grande potencial de mobilização de recursos financeiros para o Estado e pode, também, tornar-se em instrumento útil para a política local de desenvolvimento, desde que sejam introduzidas modificações dirigidas a amenizar os conflitos acima apontados.

TABELA 4.10
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS
Principais Indicadores - 1971/1993 - (valores em US\$ 1,000.00)

Anos	No. de Empresas.	Financiamento	Parcela p/ Investiment.	Deflator	Valor a Aplicar	FURES Gerado	ICMS Gerado/Total (%)
1971	8	1,114.0	557.0	1.156		86.4	6,72
1972	16	6,090.6	3,045.3	1,049	481,7	443.2	22,82
1973	15	11,447.7	5,723.8	1.215	2,903.8	886.0	30,05
1974	20	16,354.1	8,177.0	1.339	4,711.5	1,181.3	31,34
1975	23	7,786.8	3,893.4	1.533	6,108.0	540.6	15,74
1976	20	11,264.0	5,632.0	1.507	2,540.5	771.5	17,19
1977	20	11,478.0	5,739.0	1.485	3,737.8	817.1	15,66
1978	28	13,921.3	6,960.7	2.398	3,865.3	988.8	14,31
1979	21	34,909.1	17,454.5	2.417	2,903.2	2,810.6	34,59
1980	21	58,809.0	29,404.5	2.422	7,222.2	4,220.0	38,83
1981	23	37,943.1	18,971.5	2.669	12,140.5	2,964.3	26,87
1982	25	27,552.9	13,776.4	5.309	7,108.8	2,266.7	19,41
1983	20	15,427.5	7,713.7	5.319	2,595.0	1,208.6	15,59
1984	20	13,972.1	6,986.1	5.445	1,450.3	1,224.7	14,36
1985	22	6,724.2	3,362.1	2.362	1,282.9	574.7	5,63
1986	13	7,436.0	3,718.0	6.242	1,423.7	813.2	4,47
1987	14	16,354.7	8,177.4	18.642	595.6	1,426.8	12,41
1988	22	16,583.2	8,291.6	29.743	438.6	1,253.7	12,08
1989	27	24,172.4	12,086.2	51.832	278.8	1,750.2	9,94
1990	38	25,814.6	12,907.3	14.153	233.2	2,215.4	8,22
1991	60	38,203.5	19,101.8	30.213	912.0	3,421.2	13,56
1992	84	41,949.9	20,975.0	72.147	632.2	2,381.0	14,10
1993	128	44,712.2	22,356.1	28.597	290.7	3,487.6	15,00
Totais		490,020.7	245,010.3		63,856.3	37,733.7	

FONTE : BANDES. Diversos relatórios para os dados referentes a números de empresas operadoras, valores e percentual; Cálculo do valor a aplicar em projetos elaborado pelo autor

4.4 - BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Nesta seção serão analisadas as operações realizadas pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (Bandes) no período que vai de 1970 a 1993. Cabe lembrar que o BANDES é o gestor do FUNDAP, depositário dos recursos e executor das aplicações aprovadas pelo GERES. Desta forma, funciona com uma espécie de "caixa única" para um conjunto de recursos formado pelos que ele próprio mobiliza (capital próprio, outros fundos estaduais e repasses de outros Bancos, especialmente BNDES), os do GERES e os do FUNDAP. Por esta razão, seus relatórios e estatísticas disponíveis tratam deste conjunto, o que dificulta a individualização das empresas apoiadas ou investimentos realizados exclusivamente a partir da ação do BANDES, particularmente em relação às empresas ou programas que contaram também com recursos do GERES. Já tendo apresentado nas duas seções anteriores as operações do FUNDAP, no que diz respeito principalmente à promoção de novas unidades produtivas, conforme o interesse desta pesquisa, bem como do GERES, no que foi possível quanto a disponibilidade de estatísticas separadas para esta instituição, optou-se por tratar aqui do conjunto de recursos geridos pelo BANDES, abandonando a tentativa de analisar suas operações exclusivas em separado. Assim, as estatísticas apresentadas a seguir referem-se ao conjunto mencionado, a menos que haja explicitamente outra citação, e expressam uma síntese dos mecanismos de financiamento ao investimento fixo estruturados para estimular o desenvolvimento local.

4.4.1 - BANDES: Recursos Mobilizados

Dada a dificuldade de informações precisas sobre os recursos, que ao longo do período, foram mobilizados ou colocados à disposição do BANDES para aplicações e considerando o interesse aqui de destacar a participação das principais origens no volume global, optou-se por trabalhar com as estatísticas de recursos efetivamente liberados para as empresas.⁴⁶

A última coluna da tabela 4.11 indica o valor global dos recursos transferidos às empresas, nas diversas modalidades de operação. Os primeiros anos de

⁴⁶ A dificuldade não está apenas na recuperação desta informação para alguns anos, mas, principalmente na natureza diferenciada deste dado para algumas fontes, por exemplo, enquanto para recursos próprios, ou do GERES significam os valores depositados no BANDES, para repasses podem significar apenas a assinatura de um convênio com o BNDES, caso em que os recursos só serão transferidos se houver projeto aprovado naquela linha convencionada.

funcionamento da instituição, como banco de desenvolvimento, até 1978, foram de expressivo crescimento. Em 1979 apresenta a primeira queda, retomando em 1980/81, com valores na faixa de US\$ 44 milhões, pouco mais de 7 vezes o verificado em 1970. A década de oitenta é marcada por várias inflexões: Queda brusca em 1982 e valores bem abaixo daqueles dos anos anteriores até 1985; 1986 a 1988 com valores superiores aos melhores anos da década de 1970; 1989 e 1990 com desempenho bastante inferior a média histórica; e, finalmente, uma recuperação durante os anos 1991/93, alcançando, nestes anos, valores que correspondem aproximadamente aos verificados para os anos finais da década de setenta. Se comparados os valores dos anos finais da década de setenta com os observados para os primeiros anos noventa, verifica-se que os anos oitenta não apresentaram qualquer evolução em termos de crescimento do apoio financeiro do sistema GERES/BANDES.

Esta variável é o resultado da demanda de financiamento e da disponibilidade de recursos na instituição, conseqüentemente, os fatores explicativos do seu comportamento são múltiplos. Por um lado, os relacionados com o desempenho das empresas quanto a novos investimentos, aqui certamente sendo importante a conjuntura nacional, o que está expresso na coincidência dos períodos de expansão e recessão da economia nacional com os de crescimento e queda dos valores aplicados. Também tem importância a escassez de empreendedores locais e o baixo interesse de investidores de outros Estados para implantar novos negócios neste espaço regional.

Quanto a disponibilidade de recursos, aparentemente aspecto de segundo grau em importância, neste caso, há que se registrar a ausência do governo federal em relação à política industrial e, particularmente, às políticas de desenvolvimento regional, ou ainda, setorial que incluíssem as atividades desenvolvidas no Espírito Santo. Isto aparece refletido no comportamento dos repasses de recursos por instituições federais, destacando-se o BNDES. No que diz respeito aos recursos GERES, ao contrário, não apresentaram queda durante o período, mais que isso, foram otimizados, a partir de 1980, com a decisão de aplicar os saldos de caixa em operações de financiamento. Talvez, o fator limitante aqui seja a inadequação entre a condição de recursos destinados à participação societária e o perfil das firmas existentes neste espaço regional.

A análise da participação de cada fonte indica que de 1970 a 1990, embora com algumas oscilações, os recursos oriundos de repasses constituíram-se na fonte mais importante para o financiamento do desenvolvimento local, via BANDES. A importância destes recursos acompanha, aproximadamente, ao que foi descrito acima sobre o

comportamento do total de recursos liberados. É por esta via que concretamente manifesta-se a subordinação da instituição local aos ditames do governo federal, seja na obrigação de obedecer limites operacionais ditados pelo Banco Central, seja na condição de ter projetos enquadráveis nas linhas de financiamento do BANDES, por sua vez, condicionadas pelos contornos do planejamento e dos interesses da indústria considerados a nível nacional, seja pelo abandono do governo federal da arena de política industrial.

São ilustrativas as seguintes afirmativas encontradas nos relatórios do BANDES de 1981 e 1982:

Após citar a conjuntura nacional de crise econômica:

"Para o Banded, êsse era um grande desafio, com um agravante: Continuaram escassos os recursos repassados pelas instituições de crédito federais. Exigiam-se respostas imediatas às novas e crescentes necessidades estaduais, fruto do processo de desenvolvimento deflagrado há alguns anos e que prossegue, à revelia do desaquecimento da economia nacional," (Relatório do BANDES, 1981).

"... Sem dúvida, êsse foi um dos grandes desafios enfrentados pelo BANDES nos últimos quatro anos, tendo-lhe exigido decisivo esforço no sentido de ampliar, ao máximo, a captação de poupança local para aplicações. Infelizmente o movimento global de liberações foi contido, em parte, especialmente em 1982, pela retração da economia, influenciando negativamente no nível de investimentos, e pela limitação à expansão do crédito imposta pelo Banco Central." (Relatório do BANDES, 1982).

Contudo, do ponto de vista estrutural, não foi encontrada ou implantada qualquer decisão ou nova engenharia financeira que possibilitasse contornar definitivamente as dificuldades apontadas durante toda a década de oitenta. Entretanto, cabe citar alguns aumentos pelo Estado do capital do BANDES, a decisão implementada a partir de 1993 da obrigatoriedade das firmas operadoras de FUNDAP aplicarem 5% do financiamento recebido em ações preferenciais do BANDES (diminuindo de 50% para 45% o que deveriam aplicar no ano seguinte em novos projetos), o aumento dos depósitos para participação societária (influenciados pela maior arrecadação do ICMS, sobretudo a referente às operações FUNDAP, com destaque para os anos 1991/93) e lembrar a decisão, já mencionada, do GERES de aplicar em financiamentos parte dos saldos ociosos de caixa. Esta última medida, explica o aumento da participação do FUNRES (sub-conta de operações de crédito - SOC) no total de recursos liberados. Em conjunto, elas explicam a maior participação, a partir de 1991 das fontes locais (BANDES e GERES) no total dos recursos liberados.

A penúltima coluna da tabela 4.11 mostra a participação dos financiamentos FUNDAP no total das demais modalidades operacionais. Embora haja uma oscilação bastante grande, tanto em razão das conjunturas relacionadas ao comércio de importação, quanto ao próprio comportamento das demais aplicações, é possível observar uma tendência geral de crescente aumento de importância destas operações no movimento global do BANDES.

Esta constatação, ao lado de alguns outros fatos, como por exemplo, a recente definição relacionada com a participação das empresas importadoras no capital do BANDES, os financiamentos a empreendimentos de infra-estrutura de apoio ao comércio externo (armazéns principalmente), ao setor agrícola e aos serviços, em geral, levam à percepção de que, do ponto de vista dos recursos disponíveis, esta instituição vem delineando uma tendência quase sutil de progressivo afastamento dos objetivos da industrialização, na raiz de sua criação, que obteve forte apoio da sociedade local daquela época. Em outras palavras, na ausência de propostas e/ou de meios, que permitissem superar as dificuldades impostas ao processo de criação de novas indústrias e a subordinação ao planejamento federal⁴⁷, a composição possível de fontes de recursos vai progressivamente estabelecendo, por si só, um outro banco, menos executor de política industrial e mais banco de investimento, preocupado com o atendimento da demanda geral de crédito de médio e longo prazo. Não foi, porém, encontrado nos documentos consultados indicativo de uma redefinição de sua missão, seja para assumir a função de banco geral de investimento, seja para reencontrar o caminho de instituição local de desenvolvimento, adequada ao presente e capaz de mobilizar a sociedade local em favor de um novo projeto de crescimento, à semelhança do que verificou-se ao final da década de sessenta.

4.4.2 - BANDES: Investimentos Apoiados

A tabela 4.12 sintetiza informações sobre o comportamento dos investimentos aprovados pelo BANDES no período 1970/93, excluídos os financiamentos FUNDAP. Na última coluna os valores globais (todas modalidades e todos os ramos de negócio) indicando uma tendência geral de firme crescimento até o ano de 1981, apesar de alguns anos de inflexão. Durante os demais anos da década de oitenta há bastante oscilação

⁴⁷ Aqui incluindo a aposta feita quanto a possibilidade de atração de novos empreendimentos pelos grandes projetos.

do desempenho, medido por esta variável, sugerindo que a afirmativa mais próxima da realidade é a de que os investimentos nestes anos estiveram praticamente estagnados e, em valores, muito perto daqueles verificados para a década de setenta. Excluem-se desta apreciação os anos 1986/87 porque apresentaram uma reativação do volume de investimentos aprovados. Em 1992 e 1993 observou-se novamente uma expansão dos investimentos aprovados. Os condicionantes mais gerais deste comportamento já foram apontados acima, quando da análise dos recursos liberados, e certamente são os mesmos que poderiam ser mencionados aqui, já que estas duas variáveis estão relacionadas.

Quanto à distribuição dos investimentos apoiados pelos principais setores, conforme classificação adotada nos relatórios do BANDES, novamente é possível observar certa homogeneidade durante a década de setenta: uma participação acima de 75% (menos o primeiro ano) para a indústria de transformação, e participações bastante irregulares para os demais setores, cabendo o segundo lugar, em importância, os investimentos classificados em "outros", basicamente infra-estrutura e pré-investimentos em estudos diversos. A estes anos de liderança destacada da indústria de transformação, correspondem os anos de tendência mais clara de crescimento do valor total aprovado.

As dificuldades e limites do processo de industrialização capixaba se expressam também nesta variável, a partir de 1980, por meio de uma oscilante, porém, clara tendência de gradual perda de importância do setor indústria de transformação no conjunto dos investimentos aprovados. A partir de 1990, com a diversificação iniciada em 1980 com apoio mais expressivos ao setor primário, o perfil das aplicações vai tomando um contorno mais nitido e que pode ser, aproximadamente, indicado pelos seguintes percentuais: Indústria de Transformação, 55%; Outros, 20%; Primário (atividades agropecuárias), 12%; e Turismo, 8%.⁴³

⁴³ O que ocorreu nos anos anteriores e foi classificado como Turismo, refere-se ao financiamento de hotéis. A menos que se desenvolva outro tipo de investimento neste setor, a tendência aqui é de queda já que não é possível aumentar indefinidamente o estoque desde equipamento turístico. As atividades relacionadas com a indústria extrativa, construção civil, comércio e demais serviços (exceção dos que estão incluídos em outros) que sempre foram inexpressivos, em termos de investimentos apoiados pelo BANDES, representam os 5% restantes. Se forem agregados os dados do financiamento FUNDAP, estas observações se modificarão por completo, com as atividades de comércio externo representando a maior participação.

Todas estas informações parecem confirmar uma busca de novos caminhos para o desenvolvimento estadual e do respectivo papel que o BANDES deve desempenhar nele. Percebida a modificação do contexto nacional dos anos oitenta, antes mencionada, que implicava também a redução dos recursos disponíveis, já que as possibilidades de composição de fontes iam fechando-se em torno dos recursos locais, duas alternativas, pelo menos, de reestruturação surgem do cenário que se definia a partir de 1980. Primeira, concentrar esforços na superação das dificuldades encontradas para manter a especialização na área industrial, implicando redefinir instrumentos de atuação, modalidades de uso dos recursos (ou seja desvincular os recursos colocados à disposição na forma de participação societária) e novos parceiros (centros de treinamento, de pesquisa, empresários e etc). Segunda, manter como único o instrumento de crédito de longo prazo e ampliar os setores abrangidos de maneira a poder continuar esperando taxa global de desenvolvimento a partir de estímulos em vários setores e não pela liderança da indústria. Esta segunda alternativa leva necessariamente a dispersão de recursos e ao problema de difícil solução, que é o de gerar competências em diversas atividades ao mesmo tempo.

As informações levantadas apontam que, de forma consciente ou não, a segunda alternativa colocou-se como a escolhida, ou, pelo menos, como a que vem se consolidando. Contudo, o fato dos recursos de origem local serem atualmente a parcela mais significativa do montante colocado à disposição do sistema GERES/BANDES e a grave crise do orçamento estadual, amplamente difundida a partir de 1993, permitem prever dificuldades para o *funding* desta instituição. Neste caso, a questão da escolha de uma alternativa está longe de uma resposta definitiva.

Por outro lado, a manutenção, até o presente, de uma política de desenvolvimento baseada em um único instrumento, o financiamento ao capital fixo, conduziu a instituição para a tentativa de diversificar os setores abrangidos. Nesse percurso, vem especializando-se na concessão de crédito de longo prazo o que, por si só, em cenário de reforma do setor público e de ausência de política industrial de nível nacional que permita uma colagem de seu movimento (como na década de setenta), não é suficiente para garantir a sua continuidade. Isto por que essas funções podem ser realizadas por outros bancos oficiais, conforme reestruturações já ocorrida em outros Estados.

Superar a crise orçamentária e manter o sistema GERES/BANDES, certamente imporá a especialização desta instituição e a universalização de uma nova proposta de desenvolvimento que seja, ao mesmo tempo, compatível com a estrutura

produtiva local, que busque construir potencial de desenvolvimento a longo prazo e capaz de obter o apoio da sociedade.

Abandonando estas inferências, possibilitadas pelos comentários sobre a distribuição setorial dos investimentos apoiados pelo BANDES, cabe voltar a informação sobre o volume global de investimentos aprovados para tentar estabelecer uma idéia de sua ordem de grandeza para a economia capixaba.

Na tabela 4.13 encontram-se as informações sobre investimentos aprovados pelo BANDES e Renda Interna do Espírito Santo, bem como a comparação entre estas variáveis. O que pode ser observado é que na década de setenta, anos para os quais dispõe-se da informação sobre renda interna, os investimentos apoiados pelo BANDES oscilaram entre, aproximadamente, 4% e 7% da renda total, enquanto para a indústria de transformação o apoio do BANDES foi, relativamente, muito mais expressivo, oscilando entre 12% (pior ano) e 30% (melhor ano). Isto certamente, contribui para a confirmação da participação decisiva do BANDES no processo de industrialização ocorrido na década de setenta. Para os anos seguintes, a falta de informação confiável sobre a renda interna não permite estabelecer os mesmos indicadores. Para o ano de 1985 há uma estimativa da renda interna, situando a participação do investimento total apoiado pelo BANDES em cerca de 2%. Este ano está entre os quatro piores, em termos do investimento aprovado no período 1980/93, entretanto, não parece que causará surpresa o fato de uma apuração futura da renda interna vier confirmar uma participação do BANDES desta ordem. Quanto a indústria de transformação, a tabela 4.14 mostra o valor dos investimentos aprovados para esta classe industrial, comparados com o valor da transformação industrial, total e para os gêneros considerados "locais". Estas informações confirmam tanto o elevado peso dos investimentos apoiados pelo BANDES na economia capixaba, durante a década de setenta, quanto a tendência de perda de importância, mesmo em relação apenas aos gêneros "locais". Esta última relação, que manteve-se quase sempre acima de 20% até 1979, em 1985 foi de 8,3%.

De qualquer modo, apesar das informações estatísticas existentes não permitirem afirmações conclusivas, é possível reter que as indicações encontradas apontam para uma contribuição importante do BANDES para a formação da taxa de crescimento da capacidade instalada, especialmente na indústria de transformação, durante a década de setenta; e a partir dos anos oitenta, mesmo após o pleno funcionamento dos chamados grande projetos, a contribuição do apoio financeiro do BANDES, embora significativamente menor (em percentual), não pode ser considerada desprezível.

Outro aspecto que cabe ser analisado é a distribuição por gêneros da indústria de transformação (classe de atividade que mais absorveu recursos do GERES/BANDES) dos investimentos aprovados durante o período estudado.⁴⁹ A tabela 4.15 apresenta a participação percentual de cada gênero no total dos investimentos aprovados para a indústria de transformação.

A primeira observação é de que de 1970 a 1973 as operações financeiras alcançavam um número menor de gêneros, o mesmo acontecendo para os anos de 1982 a 1984, embora, por razão distinta, dado que estes últimos foram anos de fraco desempenho, conforme já mencionado. Em todos os demais anos, a partir de 1974, o BANDES registrou operações em todos os gêneros. Além disso, há grandes oscilações na participação de todos os gêneros no total aprovado para este setor. Esta dispersão é de tal ordem que dificulta também a identificação de anos com perfil semelhantes, o que viabilizaria a organização de sub-períodos para uma análise dos possíveis determinantes desta distribuição em épocas distintas. Enfim, estas informações, na presença de disponibilidades financeiras e competências locais limitadas, reflete mais uma atuação orientada para o atendimento da demanda espontânea do que a existência de definição de prioridades, ou de programas voltados para a criação de competências em determinadas atividades.

Na tentativa de facilitar a compreensão destes dados, elaboraram-se médias trienais para todo o período estudado. A tabela 4.16 apresenta os resultados obtidos que permitem os seguintes comentários:

- os gêneros produtos de matérias plásticas, perfumaria e sabões, mecânica, editorial e gráfica, papel e papelão, e material de transporte (excluindo os anos 1973/77) não tiveram grande importância, ao longo de todo o período, em termos de novos investimentos apoiados pelo BANDES;

- durante a década de setenta os investimentos apoiados estavam concentrados em dez gêneros: produtos alimentares, minerais não metálicos, metalurgia, material elétrico (a partir de 1973), madeira, mobiliário, couros e peles, química (a partir de 1973), têxtil e bebidas. Este conjunto oscilou entre 86% a 94% dos investimentos aprovados;

- durante o período 1980/93 os investimentos apoiados estavam concentrados em oito gêneros: produtos alimentares, minerais não metálicos, metalurgia,

⁴⁹ Durante este período, apenas para os anos de 1971 e 1983 não foi possível obter esta informação.

material elétrico (especialmente a partir de 1988), têxtil, vestuário e calçados, química e bebidas. A participação deste conjunto no total dos investimentos aprovados, nestes anos, manteve-se em torno de 91%, indicando uma concentração ligeiramente maior do que a verificada no período anterior;

- madeira, couros e peles e mobiliário foram gêneros típicos dos anos setenta, com participação decrescente durante estes anos, deixam de ter relevância entre os que mais aprovaram novos investimentos a partir de oitenta;

- vestuário e calçados com participação pequena durante os anos setenta, porém sempre crescente, inclui-se no período seguinte entre os que mais aprovaram novos investimentos;

- os sete gêneros (produtos alimentares, minerais não metálicos, metalurgia, material elétrico, têxtil, química e bebidas) aprovaram investimentos durante os anos setenta oscilando entre 67% e 83%; no período seguinte (1980/93) esta participação manteve-se entre 84% e 89%;

Estes últimos foram os gêneros que, ao longo do período, mais foram atendidos em termos de novos investimentos. A comparação destas informações com os dados da tabela 3.10 reforça as conclusões apresentadas quando foi analisado, separadamente, apenas o conjunto dos projetos apoiados sob a forma de participação societária: os gêneros que mais receberam apoio financeiro do sistema GERES/BANDES foram exatamente os que apresentaram taxas de crescimento suficientemente elevada para manterem-se, ou incluírem-se, entre os dez mais importantes (em termos de VTI) da indústria capixaba, ou ainda, ampliarem sua participação no VTI, a despeito da implantação dos grandes projetos que, diretamente, impactaram os gêneros de metalurgia, papel e papelão e química.

A comparação com a tabela 3.16, que inclui apenas os gêneros considerados "locais", confirma, de forma mais clara, a coincidência entre os gêneros que tiveram maior presença tanto na estrutura da indústria local quanto na aprovação de novos investimentos apoiados pelo GERES/ BANDES.

Mecânica é a única exceção a esta constatação já que, até 1985, a aprovação de investimentos para este gênero foi pequena⁵⁰ e o seu VTI cresceu em termos relativos.

⁵⁰ Aprovação de investimentos para este gênero começa a ocorrer a partir de 1973, porém com participações quase insignificantes até 1981; 1982/84 não consta apoio financeiro aprovado para este

Editorial e Gráfica, em 1985, estava excluído da lista dos dez maiores gêneros da indústria local e também nos anos anteriores não figurou entre os que mais apresentaram projetos como apoio do GERES/ BANDES. Madeira e mobiliário perdem posição nos anos oitenta, tanto em novos investimentos aprovados, quanto na estrutura da indústria local; comportamento exatamente inverso é observado para o gênero vestuário e calçados.

Estas observações chamam atenção para a necessidade, pelo menos no caso capixaba, de compreender melhor e, talvez qualificar mais adequadamente, a crença que orientou a política de desenvolvimento regional do governo federal durante a década de setenta de que a implantação de grandes projetos em áreas atrasadas seria capaz de produzir efeitos em cadeia suficientes para difundir a industrialização nestas áreas. No caso do Espírito Santo, a constatação é que tal difusão ocorreu exatamente pelo fortalecimento das indústrias já existentes, estimuladas, em parte, pelo concurso do esforço local de institucionalização de mecanismos de apoio financeiro. Os grandes projetos, certamente foram expressivos em provocar mudanças, sobretudo em relação a urbanização do município e áreas vizinhas às suas localizações⁵¹, bem como, na participação do VTI capixaba no total da indústria nacional, mas, principalmente pelo que geraram diretamente, e não por força de estímulos que teriam difundido para os demais gêneros.

Apresentados os setores e gêneros que concentraram os investimentos apoiados pelo BANDES, resta questionar qual a aproximação destas realizações ao que foi planejado e proposto para o papel deste banco de desenvolvimento. O item seguinte será dedicado a elaboração, ainda que de forma geral, desta avaliação.

gênero; de 1985 (2%) a 1991 (3,5%) reaparece com algum significado;

⁵¹ No caso da produção de celulose, inclui-se também área rural, em razão de implantação de florestas cativas.

4.4.3 - PROGRAMAS E METAS DE DESENVOLVIMENTO

O BANDES, embora tenha iniciado a operar como sucessor da Cia. de Desenvolvimento em 1970, apenas em meados de 1975 apresentou formalmente uma proposta de trabalho para o período 1975/1979. Os objetivos, a programação e as metas apresentadas no documento⁵² estavam fundamentadas em um diagnóstico da economia estadual, onde eram ressaltadas as condições de infra-estrutura e recursos minerais; um prognóstico, onde foram descritos os grandes complexos industriais, então tidos como de implantação praticamente definida para o estado, bem como uma extrapolação de seus impactos e demandas sobre a economia local. Além disso, foram descritos como condicionantes as "Diretrizes Superiores", isto é, o planejamento do governo federal - II PND -, do governo estadual e, finalmente, a própria capacidade do banco, indicada pela análise dos "Antecedentes do BANDES".

Aqui, com relação a este período, pretende-se destacar dois pontos que foram explicitados neste documento. Primeiro, a percepção de que o planejamento e os recursos financeiros estavam concentrados na esfera federal e que cumpria buscar enquadramento nos programas nacionais, como forma de inserção no processo de industrialização brasileiro e, portanto, de captação de recursos financeiros e de atração de empresários, conforme descrição realizada no capítulo 2. Segundo, a forte expectativa da época quanto a implantação dos grandes projetos e a modelagem das propostas de desenvolvimento local, nos anos setenta, quase inteiramente, em função de tais investimentos esperados.⁵³

A análise elaborada sobre os antecedentes do banco (1970/74) já apontava para o problema de coordenação e compatibilização de interesses regionais (ou estaduais) e nacionais, com a crescente predominância destes últimos, que vinha explicitando-se seja na extinção das Cias. de Desenvolvimento - obrigadas a transformarem-se em Bancos, subordinados às normas do BACEN -, seja nos programas de financiamento operados pelo BANDES. A citação que segue ilustra claramente a percepção desta questão pelos técnicos que elaboraram o "Plano de Ação" do BANDES que, ao analisarem a demanda por financiamento em carteira e constatar a parcela sem fontes de recursos assegurada, afirmaram:

"...traduzem dificuldades de enquadramento, dada a crescente rigidez setorial ou de listas positivas/negativas, adotadas pelas principais agências repassadoras.

⁵² BANDES, Plano de Ação -1975/1979 -, Agosto de 1975, Vitória - ES

⁵³ Os efetivamente realizados foram apresentados no capítulo 3.

A condição mínima para uma programação esboçada no âmbito estadual se torne exequível parece ser, portanto, que se preserve alguma autonomia decisória, com disponibilidades de capital para enquadramento de itens ou atividades não cobertos pelos fundos federais." (BANDES, 1975: 100)

Entretanto, o documento via com certo otimismo as sinalizações contidas no II PND que acabava de ser publicado. Percebia nele a constituição de um "Sistema Nacional de Planejamento (SNP)" e de um "Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento (SNBD)", este último sob liderança do BNDE, que viabilizariam:

"esse entrosamento da ação financiadora do SNBD ao planejamento do SNP deveria se traduzir, necessariamente, em um maior grau de consistência e uma compatibilização das diretrizes, prioridades e estratégias selecionadas a diversos níveis e pelos diversos agentes do desenvolvimento econômico-social, para o presente quinquênio" (BANDES, 1975: 114)

Com este entendimento e a citação de diversas passagens do texto do II PND relacionadas com a questão regional, o documento considera como um dos pilares do plano de ação do banco *"as diretrizes emanadas de níveis hierárquicos superiores (governo federal e governo estadual, órgãos repassadores e convenientes)..." (BANDES, 1975: 113)*. Mais do que isto, os responsáveis pela elaboração do plano de ação viram no II PND uma delegação explícita de responsabilidades ao SNBD nos seguintes programas nacionais:

"a) atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, via adoção explícita do objetivo de descentralização, da formação de complexos industriais de caráter regional e de identificação de oportunidades de programas e projetos industriais. "Na realização desse programa, papel estratégico está reservado ao mecanismo de financiamento e participações minoritárias, a ser executado pelo Sistema de Bancos Oficiais, notadamente o BNDE e o Sistema de Banco Regionais e Estaduais de Desenvolvimento" (pg. 32-3);

b) apoio à pequena e média empresa, através, entre outros estímulos "da desburocratização do projeto, já adotada pelo BNDE e outros Bancos de Desenvolvimento" e da "montagem de programas de crédito, ligados ao Sistema CEBRAE, através do BNDE e dos Bancos de Desenvolvimento Regionais e Estaduais" (pg. 44);

c) modernizar e dotar de bases empresariais o setor agropecuário, com o objetivo de "levar a capacidade empresarial à atividade agropecuária, através da ampla disseminação da empresa agrícola, principalmente pelo apoio financeiro e fiscal do Governo" (pg. 35). Se para a nova estratégia um novo instrumental pode alcançar maior eficácia, o SNBD encontrará na agricultura empresarial, um novo campo para o exercício de sua função pioneira." (BANDES, 1975: 116).

Para os formuladores do plano de ação do BANDES, naquele momento, estava inteiramente definido o papel da instituição, qual seja, o de ser agente local de um sistema racionalmente articulado entre diferentes esferas e níveis de governo. Cumpria, apenas

complementarmente, observar as indicações do plano do governo estadual, tomadas como detalhamento ou compatibilização das diretrizes nacionais com as condições locais. Neste sentido, viam no I Plano Estadual de Desenvolvimento (I PED) as seguintes atribuições de responsabilidades ao BANDES:

1) maior participação na aceleração do processo de industrialização, através de:

"apoio à implantação dos Grandes projetos de Impacto (pg.12, itens a-b), identificação das oportunidades de Investimento por eles induzidas (pg.23,24,...) e sua implantação;
atração de grupos empresariais para implantação de novo segmento industrial de bens de produção (pg. 23...);
demarragem da pesquisa, lavra e industrialização de Recursos Minerais do Estado (pg.23..) (BANDES, 1975: 117)

2) participação na modernização da agricultura: estimulando empreendimentos voltados para o mercado, na integração agro-industrial (inclusive novas alternativas) e na expansão da oferta de serviços e de insumos modernos;

3) fortalecimento da empresa capixaba;

4) expansão da hotelaria e demais serviços turísticos de apoio;

5) apoio supletivo em outras áreas (saúde, educação e infra-estrutura urbana);

A segunda condicionante, considerada de forma marcante pelo plano de ação do BANDES, refere-se aos grandes investimentos com realização programada para o período compreendido pelo II PND (1974/78). As informações sobre estes investimentos foram apresentadas no capítulo 3, cabendo aqui apenas indicar que o plano de ação (ver BANDES, 1975: 50) fundamentou o prognóstico considerado na expectativa de implantação dos seguintes projetos, agrupados pelo documento em complexos: siderúrgico⁵⁴, naval⁵⁵, para-químico⁵⁶ e portuário⁵⁷.

⁵⁴ Projeto 1: Usina Siderúrgica de Tubarão - Primeira fase, realizado e descrito no capítulo 3; Projeto 2: Usina Siderúrgica de Tubarão - Segunda fase: Ampliação para 6 milhões de toneladas; Projeto 3: Cia. Ferro e Aço de Vitória - Ampliação de 120 mil tons/ano para 300 mil tons/ano; Projeto 4: Usinas de Pelotização - Cia. Vale do Rio Doce e Associadas: Três usinas com capacidade total para 12 tons/ano; além destas, mencionava-se que havia negociações para construção de mais duas outras; Projeto 5: Usina de Pelotização de Ubu - SAMARCO: com capacidade para 5 milhões de tons/ano.

⁵⁵ Projeto 5: Estaleiro de Reparos Navais, Projeto 6: Estaleiro de desmonte e perspectiva de instalação de um estaleiro de construção naval.

⁵⁶ Projeto 7: Aracruz Celulose - realizado e descrito no capítulo 3; Projeto 8: Flonibra - Com capacidade para 400 mil tons/ano de celulose;

Dos projetos listados no plano apenas não se realizaram os referentes à segunda fase da CST (projeto 2), o de estaleiro de reparos navais e de desmonte -um pequeno chegou a iniciar operações sendo logo desativado - (projetos 5 e 6) e a segunda unidade de celulose (projeto 8). Os demais projetos concretizaram-se, ainda que com algum atraso em relação as datas previstas, ou eventualmente, com alterações para menor quanto ao investimento, capacidade e emprego. A expectativa expressa no documento era de que estes complexos induziriam a abertura de um conjunto vigoroso de novas oportunidades de investimentos em diversos ramos.

Com base neste prognóstico e nos demais condicionantes apontados, o Plano de Ação do BANDES propunha as seguintes linhas programáticas como prioritárias:

I - Modernização Agrícola em Escala Empresarial;

II - Apropriação Local de Oportunidades de Investimento Induzidas pelos Grandes Projetos;

1) Programa de Metal-Mecânica; 2) Programa de Para-Química

III - Fortalecimento da Pequena e Média Empresa Capixaba;

1) Programa de Materiais de Construção; 2) Programa de Madeira e Mobiliário; 3) Programa de Agroindústria; 4) Programa de Bens de Consumo; 5) Programa de Melhoria de Eficiência das Empresas;

IV - Dinamização do Setor Terciário;

Programas: Turismo de Lazer e Negócios; Intercâmbio em trânsito; Serviços Essenciais;

V - Ação Supletiva aos Programas do Governo;

Apoio à pesquisa de recursos minerais; formação de recursos humanos; Infra-estrutura (Planejamento e desenvolvimento urbano, Centros industriais nos municípios do Interior e apoio às Prefeituras na expansão ou implantação de serviços comunitários).

O Plano não chegava estabelecer metas de aumento da produção e/ou emprego para os diversos ramos que pretendia intervir, contudo, discriminava o volume de aplicações (nas diversas modalidades) pretendidas para o período 1975/77, conforme indicadas abaixo.⁵⁸

⁵⁷ Projeto 9: Ampliação Porto de Tubarão atender Usina de Tubarão; Projeto 10: Porto do Riacho - Terminal para Celulose; Projeto 10: Terminal de Exportação de Pellets de Ubu; Projeto 11 - Melhoria e ampliação do Porto de Vitória (Cais de Capuaba, Aribiri, Jabour e Paul), com vistas à sua adaptação para as novas cargas industriais previstas para o Estado e do Corredor Centro-Leste;

⁵⁸ FONTE: BANDES, Plano de Ação - 1975/1979 - pg.182; Obs.: (1) Milhões de Cruzeiros de Fevereiro de 1975; (2) Milhões de dólares de Fevereiro de 1975, conversão pelo autor pela taxa média do mês (US\$ 7,55).

Linhas de Ação/ Programas	1975/77(1)	1975/77(2)	Em %
I- Modernização Agrícola	287	38.0	12,9
II - Apropriação de Oportunidades dos Gdes. Projetos	299	39.6	13,5
Metal-Mecânica	190	25.2	8,6
Para-Química	95	12.6	4,3
Outros	14	1.8	0,6
III - Apoio à PME	779	103.2	35,1
Mat. Construção	117	15.5	5,3
Madeira e Mobiliário	81	10.7	3,6
Agroindústria	365	48.3	16,4
Bens de Consumo	104	13.8	4,7
Melhoria da Eficiência	75	9.9	3,4
Outros	37	4.9	1,7
IV - Dinamização do Terciário	509	67.4	22,9
V - Ação Supletiva	346	48.8	15,6
TOTAIS	2.220	294.0	100,00

A tônica geral do documento é de grande otimismo em relação ao crescimento industrial do Estado a partir da metade dos anos setenta, neste aspecto, acompanha integralmente as perspectivas desenhadas no âmbito nacional, isto é, as contidas no II PND. Também otimista em relação ao papel do BANDES, na medida em que apresentava uma visão abrangente das múltiplas áreas que requeriam intervenções do setor público local, postulando para si ações em praticamente todas elas. Contudo, as questões relacionadas com investimentos na absorção de tecnologia, desenvolvimento de centros de pesquisa (ou de apoio a transferência de tecnologia, informação tecnológica e etc.) ainda não eram lembradas como importantes, apesar da inclusão de programas voltados para a modernização agrícola e melhoria da eficiência das empresas.

Os relatórios publicados pelo BANDES não privilegiaram o acompanhamento das realizações programadas na medida em que não há destaque das aplicações realizadas de forma a facilitar a comparação com as categorias de programas apresentadas no Plano de Ação. Todavia, a leitura da distribuição dos investimentos aprovados apresentada na tabela 4.12 permite fazer algumas avaliações aproximadas, já que é razoável supor um perfil da distribuição das aplicações semelhante ao dos investimentos aprovados.

Assim, é possível dizer que as aplicações no setor agrícola estiveram em todos os anos bem abaixo do percentual que foi previsto no Plano de Ação. Por outro lado, o Plano previa aplicar na indústria de transformação cerca de 48,6%, enquanto o que foi realizado durante aqueles anos girava em torno de 80%. As aplicações no setor terciário e de

apoio ao setor público planejadas para responderem por 38,5% ficaram, seguramente, bem abaixo desta previsão.

Também no que diz respeito à meta global de aplicação, o distanciamento entre previsto e realizado foi considerável: o Plano de Ação previa aplicar cerca de US\$ 294 milhões e de fato (tabela 4.11) nestes três anos o valor global liberado ficou em torno US\$ 100 milhões, ou seja cerca de um terço do previsto.

Quanto a aplicação por programa, ou por ramos, dada a definição genérica do Plano, a previsão era de alcançar as seguintes cifras:

	US\$ Milhões	Em %
Indústria de Transformação	142.8	100,0
Oportunidades derivadas dos Grandes Projetos	39,6	27,7
Metal-Mecânica	25.2	17.6
Química	12.6	8.8
Outros	1.8	1.2
Apoio à PME	103.2	72.3
Material de Construção	15.5	10.8
Madeira e Mobiliário	10.7	7.5
Agroindústria	48.3	33.8
Bens de Consumo	13.8	9.6
Melhoria de Eficiência	9.9	6.9
Outros	4.9	3.4

O valor global das aplicações, conforme já mencionado, ficou bastante aquém do previsto, mas, a comparação entre a distribuição das aplicações previstas e a dos investimentos aprovados (tabela 4.15), embora não permita conclusões, dada a natureza e tabulações diferentes adotadas para as duas informações, aponta para uma maior aproximação entre o previsto e o realizado no que se refere ao apoio às PME, o que corresponde, basicamente, ao descrito antes como indústrias "locais".

Quanto as oportunidades derivadas dos grandes projetos - descritas no Plano como pertencentes aos ramos de metal-mecânica e química -, embora haja registro de aplicações nestes ramos industriais, elas ficaram aquém do previsto. Além disso a leitura da listagem dos projetos aprovados (1975/77) permite afirmar com segurança que nenhum deles estavam diretamente relacionados com estímulos derivados do fluxo de insumos dos grandes projetos. Esta ausência poderia ser explicada pelos atrasos observados na execução, principalmente, do projeto da CST. Contudo, nos anos seguintes os projetos aprovados pelo GERES/BANDES diretamente relacionados com os grandes projetos são poucos (seguramente um na área de química e alguns pequenos na área de mecânica), apontando para um quase completo insucesso das previsões relacionadas com esta linha da programação. As

reais explicações para este insucesso devem estar relacionadas com a não realização da segunda etapa do projeto CST, a natureza integrada do projeto da Aracruz e a estratégia destas empresas de voltarem-se prioritariamente para as exportações, além da não realização dos projetos do "complexo naval".

Durante os anos seguintes, as alterações da economia e da política econômica nacional, juntamente com a frustração da não realização de um fluxo adicional de investimentos promovidos por pequenas e médias empresas estimuladas pela operação das grandes empresas, ao que tudo indica, o BANDES teve dificuldades em redefinir um novo plano de ação. Somente em agosto de 1987 surge um novo documento proposta de um plano estratégico.⁵⁹ Sem a mesma construção elaborada do primeiro, não chegou a indicar programas e metas de aplicação, definindo-se mais como uma extensa declaração de intenções. Contudo, o documento revela, por um lado, a mesma perspectiva do plano anterior e, por outro, que começava a surgir sugestões voltadas para a diversificação do setor industrial, isto é, para realização de programas de estímulos à implantação de novos ramos industriais.

A primeira referência acima, diz respeito à visão abrangente do papel do BANDES, propondo sua intervenção em praticamente todas as atividades econômicas locais, e a crença de que seria possível difundir a industrialização no Estado a partir de oportunidades de investimentos geradas pelos grandes projetos. Isto estava apoiado na expectativa de duplicação da fábrica de celulose e de implantação da segunda fase da usina da CST. Assim, incluía entre as estratégias específicas:

"EXPANSÃO DO PARQUE INDUSTRIAL LIGADO AOS "GRANDES PROJETOS" E SUA INTEGRAÇÃO À ECONOMIA LOCAL

.....Deve-se, assim, estimular-se - fomentar-se - a implantação de indústrias ligadas a jusante e a montante dos grandes projetos: metal-mecânica, carboquímica, cimento, etc., abrindo-se perspectiva especialmente para o empresariado local." (BANDES, 1987: 19).

A segunda referência, está relacionada à proposição de que a consolidação do processo de industrialização capixaba passava também por uma segunda direção (a anterior sendo a primeira), dada pela busca de viabilização de novos ramos industriais. A estratégia específica transcrita a seguir esclarece bem este ponto:

"IMPLANTAÇÃO DE SEGMENTOS INDUSTRIAIS "ESTRATÉGICOS"

.....Isto significa buscar uma "especialização diversificada", partindo-se da atração de novas iniciativas industriais não contidas no rol das especialidades atuais, como química fina, eletrônica, biotecnologia e novos materiais. Com esta

⁵⁹ BANDES, Plano Estratégico - 1987-1990 - (agosto 1987).

estratégia, pretende-se ir além do limite ditado pelos efeitos diretos e indiretos dos grandes projetos; representa na realidade um salto qualitativo enquanto estrutura industrial". (BANDES, 1987: 20)

Quanto aos ramos já existentes as metas propostas caracterizavam-se pela perspectiva de promover a modernização, apoiando investimentos em novos equipamentos e na absorção de novas tecnologias, seja de processo de produção seja de novos produtos. Esta meta, bem como a anterior, implicavam em ações de apoio em P&D, o que foi devidamente mencionado pelo documento.

A análise das operações realizadas durante o período demonstram que pouco concretizou-se das metas estabelecidas. Mais uma vez a esperada segunda etapa da usina da CST não se realiza; a duplicação da unidade de celulose ocorre, porém com atraso, começando a operar a partir de 1990; as estratégias destas empresas mantêm-se voltadas para a exportação e, quanto a produção, integradas verticalmente (sobretudo no caso de celulose). Desta forma, a meta de articulação e integração de um segmento industrial local com as grandes empresas frustra-se novamente.

Quanto a segunda e terceira linhas de atuação, atração de segmentos de ponta e modernização dos ramos existentes, ambas altamente dependentes de fortes investimentos em P&D, centros de pesquisa e de difusão tecnológica, condição que foi percebida pelo documento, mas, os programas e recursos alocados foram inexpressivos, resumindo-se, basicamente, ao apoio à implantação dos Centros setoriais de tecnologia. De fato, não verificou-se a priorização de tais investimentos e a conseqüente organização de um conjunto adequado de instrumentos de apoio a estas atividades⁶⁰. Algumas iniciativas foram tomadas nesta área, outras ainda estão em implantação, mas, merecendo ainda serem aprofundadas, consolidadas e articuladas entre si e demais já existentes (universidades, centros de pesquisas e etc.) para que seja possível almejar as intenções definidas no Plano de 1987/90. Isto por causa da natureza interativa, cumulativa e de maturação a longo prazo das atividades relacionadas à P&D e, portanto, mudança significativa no perfil dos projetos industriais apoiados não poderia mesmo ser esperada dentro deste período de execução do plano. A leitura dos projetos apoiados apontam claramente para o atendimento da demanda espontânea gerada pelo setor já existente, com pequenas exceções conforme relatado no item anterior.

⁶⁰ A criação de Centros setoriais de tecnologia, empresa parque tecnológica, fundo de financiamento para C&T só começaram a tomar corpo a partir de 1992, algumas delas ainda em fase de organização durante 1994.

Assim, seja pelas características dos grandes projetos, seja pelo incipiente desenvolvimento das atividades de P&D neste espaço regional, os investimentos apoiados pelo BANDES a partir de 1987 continuaram concentrados nos principais ramos já existentes, ao mesmo tempo que as principais linhas estratégicas do plano mencionado não se viabilizaram.

TABELA 4.11
SISTEMA GERES/BANDES - Recursos Liberados (exclusive FUNDAP)
Importância Relativa de Cada Fonte - (Em %)-
FUNDAP em Relação as Demais Fontes

Anos	Bandes Rec. Prop.	Fundos Estaduais	FLNRES -Soc	Part. Soc.	Repas- ses	Prest. Garantia.	Sub- Total	FUDAP/ Demais	Total (1)
1970	27.35		14.71	30.87	27.07		100.00		6.072.4
1971	38.76		5.54	42.93	12.77		100.00	18.05	5.477.7
1972	15.17	2.33	10.80	14.61	57.09		100.00	43.92	14.112.
1973	32.26	3.03	3.98	15.33	45.40		100.00	50.70	22.584.
1974	35.65	5.55	8.26	11.56	38.99		100.00	61.61	26.414.
1975	14.68	4.51	2.65	11.57	66.59		100.00	23.69	32.763.
1976	22.47	0.75	3.80	11.57	61.42		100.00	33.98	33.189.
1977	20.87	1.72	1.30	14.03	62.08		100.00	34.24	33.332.
1978	10.25	1.13	6.07	26.92	55.63		100.00	36.02	39.889.
1979	4.56	21.67	3.37	28.86	41.55		100.00	109.37	36.691.
1980	3.41	27.82	6.80	8.11	53.86		100.00	137.13	43.927.
1981	5.85	30.08	8.37	10.30	40.16	5.25	100.00	87.65	44.972.
1982	46.94		5.86	14.08	33.11		100.00	62.08	14.343.
1983	32.80		16.87	15.04	35.29		100.00	60.52	26.799.
1984	26.32	2.32	26.57	17.03	26.16	1.60	100.00	70.17	21.108.
1985	23.37	0.49	17.39	21.50	36.99	0.26	100.00	27.01	26.556.
1986	39.83		14.27	5.19	35.75	4.96	100.00	14.99	48.352.
1987	13.27	1.04	13.74	16.71	55.00	0.24	100.00	14.99	50.652.
1988	9.05	0.39	26.61		62.75	1.20	100.00	23.68	44.602.
1989	33.96	0.18	15.47		50.39		100.00	65.66	19.837.
1990	31.09	0.44	0.00	13.66	54.81		100.00	43.09	17.031.
1991	22.96	0.14	21.18	14.79	40.93		100.00	128.69	35.169.
1992	20.63	0.08	19.57	35.18	24.54		100.00	108.70	34.545.
1993	21.83	0.03	14.82	29.28	34.04		100.00	91.82	43.586.

FONTE : BANDES, diversos relatórios; Cálculos pelo autor.

TABELA 4.12
SISTEMA GERES/ BANDES
Investimento Total Aprovado - 1970/1993
Distribuição Por Setor (Em % e Exclusive FUNDAP)

Anos	Primário	Ind.Extr. Min	Ind. Const	Ind Transf.	Turismo	Outros	Total	Total US\$ 1000
1970	14.45		0.12	64.04		21.39	100.00	17.880.7
1971	1.33			80.75		17.92	100.00	15.374.2
1972	6.39		0.57	78.76	2.17	12.11	100.00	23.950.7
1973	2.31	0.27		80.22	7.54	9.66	100.00	41.016.9
1974	0.18	0.36	1.85	8.74	0.99	8.90	100.00	68.789.8
1975	4.82			63.33	3.56	28.30	100.00	48.667.1
1976	3.90	0.50	2.09	83.42	1.18	8.91	100.00	67.343.5
1977	1.56		0.78	86.89	2.52	8.25	100.00	60.508.0
1978	8.29		0.73	79.81	0.08	11.08	100.00	58.272.1
1979	5.26		1.57	75.59	8.08	9.50	100.00	119.852.8
1980	10.98		0.05	35.69	4.22	49.06	100.00	100.121.3
1981	15.74	0.11	0.56	70.84	2.35	10.40	100.00	116.389.0
1982	25.62		2.38	58.20	5.72	8.08	100.00	60.053.0
1983	16.50		0.00	66.53	0.00	16.97	100.00	65.597.7
1984	26.90	0.23	5.26	42.56	8.79	16.17	100.00	37.231.7
1985	11.58	0.07	0.43	66.38	5.43	16.11	100.00	59.505.8
1986	3.60	0.01	0.19	59.80	6.13	30.28	100.00	123.548.6
1987	10.70	0.11	1.51	59.69	7.93	20.07	100.00	151.694.7
1988	14.58	0.15	9.29	64.90	4.65	6.44	100.00	46.788.3
1989	7.14		0.47	73.98	11.34	7.07	100.00	85.755.2
1990	8.69	1.71	0.94	52.75	13.13	22.78	100.00	71.631.4
1991	17.97		0.11	56.13	4.11	21.68	100.00	42.615.1
1992	11.89	0.25	0.05	68.20	8.75	10.87	100.00	141.224.3
1993	13.27	0.50	0.27	51.78	8.36	25.83	100.00	132.839.3
							Total	1.756.646.0

FONTE: BANDES, Relatórios Analíticos e Relatórios de Atividades, diversos números. Cálculos pelo autor.

TABELA 4.13
SISTEMA GERES / BANDES
INVESTIMENTOS APROVADOS E RENDA INTERNA - 1970/1993
Valor Total e Indústria de Transformação (US\$ 1,000.00)

Anos	Invest. Total	Invest. Indust. Transform.	Renda Interna	Renda Ind. Transform.	Invest. Total/ Renda Total %	Inv. Ind. Transf./ Renda. Ind. Transf %
1970	17,880.7	11,451.5	359,457.5	44,372.0	4,97	25,81
1971	15,374.2		397,093.7	57,919.6	3,87	
1972	23,950.7	18,864.0	507,979.8	73,646.9	4,71	26,61
1973	41,016.9	32,901.8	665,219.3	107,875.8	8,17	30,50
1974	68,789.8	60,353.3	940,122.4	160,472.3	7,32	37,61
1975	48,667.1	30,820.6	1,018,891.9	207,296.0	4,78	14,87
1976	67,343.5	56,175.1	1,234,585.8	246,357.5	5,45	22,80
1977	60,508.0	52,577.4	1,439,205.4	287,537.3	4,20	18,29
1978	58,272.1	46,507.4	1,862,219.4	385,839.1	3,13	12,05
1979	119,852.8	90,594.0	2.242,109.0	509,859.1	5,35	17,77
1980	100,121.3	35,734.6	2,540,974.4		3,94	
1981	116,389.0	82,451.8				
1982	60,053.0	34,949.1				
1983	65,592.7					
1984	37,231.7	15,847.2				
1985	59,505.8	39,497.0	3,085,081.7		1,93	
1986	123,548.6	73,876.4				
1987	151,694.7	90,539.1				
1988	46,788.3	30,363.4				
1989	85,755.2	63,443.3				
1990	71,631.4	37,787.3				
1991	42,615.1	23,921.8				
1992	141,224.3	96,309.7				
1993	132,839.3	68,782.4				

FONTE : Para os dados de investimento : Tabelas 4.12; Para os dados de Renda : NEP/UFES. Aperfeiçoamento e Atualização de Indicadores Econômicos para o Espírito Santo. Transformação pelo US\$ médio do ano pelo autor.

TABELA 4.14
 SISTEMA GERES/BANDES - INVESTIMENTO APROVADO PARA
 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E VALOR DA TRANSFORMAÇÃO
 INDUSTRIAL - 1970/1993 - (Valores em 1.000.00)

Anos	(A)	(B)	(C)	(A/B)	(A/C)
	Investimento	VTI	VTI-Loais	%	%
1970	1,451.5	53,099.5	48,710.1	21,57	23,31
1971					
1972	18,864.0				
1973	32,901.8	110,388.1	94,215.8	29,81	34,92
1974	60,353.3	171,193.9	143,131.5	35,25	42,17
1975	30,820.6	241,964.1	198,383.4	12,74	15,54
1976	56,175.1	277,517.5	229,481.5	20,24	24,48
1977	52,577.4	351,065.6	301,120.4	14,98	17,46
1978	32,724.9	448,945.3	371,871.0	7,29	8,80
1979	90,594.0	555,420.3	383,672.9	16,31	23,61
1980	35,734.6	628,761.3	425,083.0	5,68	8,41
1981	82,451.8	600,598.6	393,071.5	13,73	20,98
1982	34,949.1				
1983					
1984	15,847.2				
1985	39,497.0	941,214.0	474,794.9	4,20	8,32
1986	73,876.4				
1987	90,539.1				
1988	30,363.4				
1989	63,443.3				
1990	37,787.3				
1991	23,921.8				
1992	96,309.7				
1993	68,782.4				

FONTE: Tabela 4.13 para investimento total aprovados, excluindo projetos "exógenos". FIBGE, Censo e Pesquisa Industrial para VTI.

TABELA 4.15
Sistema GERES/BANDES - Investimento Total Aprovado - 1970/1993
Indústria de Transformação - Distribuição por Gênero (%)

Gêneros	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Ind. de Transformação	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Minerais não Metálicos	18,22	10,61	16,36	5,39	31,39	7,79	5,83	23,38	4,16	14,57	10,05
Metalurgia	1,90	3,15	8,04	5,85	16,50	1,18	35,18	25,65	53,78	11,52	9,18
Mecânica			0,03	0,03	1,34	1,66	0,09	0,30	0,76	0,33	1,03
Mat. Elétrico e Com.			4,58	1,79	3,74	3,60	2,19	1,18	6,06	3,13	8,95
Material de Transporte				4,55	0,14	1,68	5,55	1,61	1,52	0,45	0,03
Madeira	1,90	11,53	17,88	0,04	3,72	6,69	10,90	3,19	0,45	7,91	2,74
Mobiliário		5,16	0,22	1,13	1,22	3,45	1,87	1,68	2,26	1,34	0,65
Papel e Papelão				1,33	3,56	2,62	1,83	0,00	0,29	0,16	0,08
Couros, Peles e Similares		4,09		6,20	0,95	1,91	0,94	2,03	0,07	0,77	0,04
Química			2,72	18,02	1,33	3,34	0,13	13,35	3,49	2,01	0,60
Perfum. Sabões e Velas		9,44		0,03	2,14	0,60	0,09	0,29	0,00	0,02	0,03
Matéria Plástica		0,88			2,53	0,49	0,50	1,01	0,02	0,00	0,08
Têxtil	16,51		5,17	5,14	0,04	3,48	0,27	0,00	0,53	2,73	0,52
Vest. Calçados e etc.	1,14	0,09	4,18	1,34	0,24	2,84	2,05	3,88	1,57	2,37	1,44
Prod. Alimentares	59,96	49,12	40,73	15,75	28,21	31,51	10,41	15,78	22,99	14,74	15,93
Bebidas		3,18		32,96	2,56	23,98	17,38	2,69	0,85	35,96	48,24
Editorial e Gráfica	0,38	0,20		0,07	0,13	0,68	0,36	0,86	0,03	0,38	0,19
Diversas		2,54	0,09	0,37	0,25	2,51	4,41	3,15	1,18	1,61	0,19
Total (US\$ 1.000,00)	11.451,5	18.864,0	32.901,8	60.353,3	30.820,6	56.175,1	52.577,4	32.724,9	90.594,0	35.734,6	82.451,8

FONTE: BANDES, Relatórios Analíticos e Relatórios de Atividades, diversos números; Cálculos pelo autor

TABELA 4.15 (Continuação)
Sistema GERES/BANDES - Investimento Total Aprovado - 1970/1993
Indústria de Transformação - Distribuição por Gênero (%)

Gêneros	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ind. de Transformação	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Minerais não Metálicos	13,99	9,11	11,63	9,24	6,39	12,91	14,30	20,05	17,20	20,96	31,99
Metalurgia	12,89	22,06	9,16	1,14	20,25	0,51	62,44	11,40	19,38	1,39	1,40
Mecânica			2,06	2,28	0,66	2,69	1,23	2,27	3,52	0,13	1,32
Mat. Elétrico e Com.	0,77		0,08	0,40	0,52	28,84	11,44	22,25	8,48	0,38	9,65
Material de Transporte			4,18	0,46	0,09	0,04		0,18	0,13		
Madeira	4,08	4,01	1,18	2,62	0,31	0,03	0,04	0,15		1,37	0,56
Mobiliário			1,50	6,68	0,52	1,42		0,98	1,06	0,05	0,37
Papel e Papelão		4,38	0,33	0,13	0,17	0,22		2,42	0,38		3,35
Couros, Peles e Similares			0,00	0,09	0,02	0,00					0,34
Química	2,33	17,89	41,72	33,58	2,37	12,45	0,20	4,04	0,18	0,02	12,29
Perfum. Sabões e Velas				0,01	0,36	0,00	0,12	0,07	0,15		0,00
Matéria Plástica				0,58	0,08	0,17	2,69	2,23	1,76	0,07	0,23
Têxtil	7,29	12,02	13,78	7,31	7,08	18,00				21,44	0,05
Vest. Calçados e etc.		5,55	3,63	13,72	3,15	1,19	0,76	6,79	34,18	3,18	5,68
Prod. Alimentares	28,63	23,43	8,17	7,26	56,32	9,77	2,13	20,59	10,02	47,85	25,41
Bebidas	25,85		1,51	11,39	0,44	2,48	3,16	3,09	1,01	0,05	3,89
Editorial e Gráfica			0,34	1,40	1,12	0,53	0,24	2,76	0,27	0,29	0,11
Diversas	4,18	1,54	0,72	1,71	0,16	7,74	1,24	0,74	2,28	2,81	3,35
Total (US\$1.000.00)	34.949.1	15.847.2	39.497.0	73.876.4	90.539.1	30.363.4	63.443.3	37.787.3	23.921.8	96.309.7	68.782.4

FONTE: BANDES, Relatórios Analíticos e Relatórios de Atividades, diversos números; Cálculos pelo autor

TABELA 4.16
 SISTEMA GERES/BANDES - Investimento Total Aprovado - 1070/1993
 Indústria de Transformação - Distribuição por Gênero - Médias Trienais

Gêneros	1970/1972	1973/1975	1976/1978	1979/1981	1982/1984	1985/1987	1988/1990	1991/1993
Ind. de Transformação	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Minerais não Metálicos	13.49	14.76	10.67	8.27	12.47	8.44	15.63	24.50
Metalurgia	2.68	9.08	19.47	28.93	15.75	11.17	33.49	3.67
Mecânica		0.35	0.76	0.79	0.00	1.52	2.10	0.99
Mat. Elétrico e Com.		3.01	2.52	6.70	0.53	0.39	18.56	4.78
Material de Transporte		2.25	3.10	0.75	0.00	1.02	0.06	0.02
Madeira	7.89	5.69	7.45	2.63	4.06	1.32	0.07	0.90
Mobiliário	3.21	0.91	2.45	1.47	0.00	2.94	0.61	0.30
Papel e Papelão		1.53	1.72	0.19	1.37	0.19	0.75	1.27
Couros, Peles e Similares	2.55	3.25	1.58	0.18	0.00	0.04	0.00	0.12
Química		9.82	4.47	2.09	7.18	21.30	4.13	4.51
Perfum. Sabões e Velas	5.87	0.55	0.34	0.02	0.00	0.16	0.08	0.02
Matéria Plástica	0.55	0.63	0.61	0.04	0.00	0.24	1.98	0.34
Têxtil	6.24	3.88	1.48	0.90	8.77	8.46	4.15	10.94
Vest. Calçados e etc.	0.49	1.82	2.79	1.66	1.73	7.07	2.59	8.01
Prod. Alimentares	53.21	25.47	20.03	18.79	27.01	29.22	9.19	34.90
Bebidas	1.98	16.67	16.61	25.58	17.78	4.61	2.98	1.57
Editorial e Gráfica	0.27	0.07	0.60	0.15	0.00	1.07	1.03	0.22
Diversas	1.58	0.26	3.36	0.87	3.36	0.83	2.60	2.94

FONTE : Tabela 4.15; Obs: Para cálculo da média, utilizou-se o valor total de cada ano para ponderação.

4.5 - Subsídios Com Base no ICM (e ICMS)

Os subsídios com base no Imposto sobre circulação de mercadorias tiveram duas fases. A primeira fase beneficiou os investimentos realizados no período 1967/1974 e sua fundamentação legal foi consolidada pela lei 2480 de 23/12/69. Em resumo, este dispositivo legal previa uma devolução de até 80% do imposto a recolher a título de amortização de novos investimentos realizados no setor industrial. Esta devolução estava limitada ao período de 12 anos, ou, ao valor do investimento realizado, caso este último ocorresse primeiro.

Os levantamentos realizados apontaram a concessão deste benefício para um conjunto de 66 empresas, sendo que todas elas haviam também submetido projetos ao GERES/BANDES para obtenção de financiamento e/ou participação societária do FUNRES. O investimento total registrado para fins deste benefício alcançou a cifra de US\$ 224,4 milhões. Deste total, apenas o projeto de celulose⁶¹ representava US\$ 161,2 milhões.

A segunda fase inicia-se em 1988 com a edição do decreto 2712-N de 11/10/1988 que estabelece a possibilidade de prorrogação do prazo para o recolhimento do ICMS por até 180 dias, contados do respectivo período de apuração, para as empresas que vierem a desenvolver nova atividade em território capixaba ou que realizarem ampliação do parque industrial existente. Tal benefício pode ser concedido por um prazo de até 36 meses para as empresas localizadas na Grande Vitória ou até 48 meses para as empresas localizadas no interior.⁶²

O real benefício auferido pela empresa corresponde a soma de duas parcelas: a perda de valor da moeda durante o período de 180 dias, oscilando de uma empresa para outra de conformidade com o comportamento da taxa de inflação verificado a partir da data de contratação da operação; a redução do custo financeiro do capital de giro, uma vez que a prorrogação da data de recolhimento do ICMS possibilita a acumulação de fundos para o giro da empresa. O cálculo exato do benefício só pode ser elaborado ao final do contrato quando a taxa

⁶¹ Nesta época a empresa promotora deste projeto já estava constituída e, também, já iniciara os investimentos em florestas. Portanto, a decisão de localização no Espírito Santo não dependia de forma decisiva deste benefício, contudo, dado o caráter geral da legislação e seu prazo de vigência encerrar 1974, a empresa tratou de aprovar o projeto industrial, isto é, o investimento a realizar, de forma a assegurar o benefício mencionado.

⁶² Dois outros decretos - 3053-N e 3265-N - foram editados estabelecendo benefício semelhante, porém relacionado com o ICMS gerado na transação com máquinas e equipamentos de empresa capixaba para uma outra também localizada no Estado ou na importação.

de inflação e os valores do ICMS efetivamente gerados podem ser conhecidos. Este último dependerá ainda de uma pesquisa direta em cada empresa beneficiada. Contudo, elaborou-se uma estimativa da renúncia fiscal autorizada pelo Estado com esta legislação para os contratos firmados entre outubro de 1988 e dezembro de 1993. Para este fim utilizou-se o valor do ICMS previsto pela empresa e declarado no processo de solicitação do benefício. Algumas empresas poderão ultrapassar o valor previsto enquanto para outras há a possibilidade de uma geração de ICMS menor que o definido em contrato. De qualquer forma o valor estimado com base no previsto informa o quanto o Estado estava disposto a renunciar em um dado momento a título de política de promoção do desenvolvimento.⁶³

O levantamento procedido identificou que no período mencionado 42 empresas haviam obtido este benefício. Destas, 22 também receberam recursos do GERES na forma de participação societária e quase todas tinham contrato de financiamento com o BANDES. A estimativa elaborada chegou a soma de US\$ 36 milhões. Assim, a renúncia fiscal nesta modalidade e compreendendo as duas fases aqui analisadas monta a cerca de US\$ 260 milhões.

Dado que a maioria das empresas que obtiveram subsídio com base no ICMS, conforme descrito neste item, também receberam apoio do sistema GERES/ BANDES (várias delas com mais de um projeto, implantação mais ampliação ou várias ampliações), cabe reconhecer que há clara indicação de excesso de benefícios fiscais em relação aos investimentos realizados.

⁶³ A partir destas considerações e a suposição de uma taxa média mensal de 3% para a inflação a partir de julho de 1994 obteve-se o resultado apresentado aqui.

4.6 - CONCLUSÕES SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL DO ESPÍRITO SANTO - 1970/1993 -

4.6.1 - As Estratégias Formuladas

A leitura dos documentos e relatórios referentes a formação da estrutura institucional voltada para a implementação de uma política industrial de nível estadual, bem como das realizações a partir de 1970, até aqui sintetizados, permitem perceber três fases quanto ao enunciado da estratégia que deveria presidir a formulação da ação pública local voltada para estimular o processo de industrialização. Estes movimentos são coincidentes e representam a expressão local das características assumidas, no período analisado, pela intervenção pública em favor do desenvolvimento regional discutidas no capítulo 2.

A primeira fase vai aproximadamente de 1967 a 1975 e é uma resultante direta da firme mobilização de interesses locais em favor da industrialização que, agrupados na Federação das Indústrias do Espírito Santo, logram generalizar seus objetivos como coincidentes com o do desenvolvimento estadual. Tais interesses estavam voltados principalmente para a solução do problema que consideravam crucial, isto é, a ausência de mecanismos de financiamento da expansão desta parcela do capital local, constituída de empresas pequenas, em setores tradicionais, localizadas em um estado pequeno, tanto em seu aspecto físico quanto político. Tais características deixavam esta parcela de capital de fora (ou dificultavam o acesso) dos programas de financiamento operados pelo BNDE e/ou outros organismos e programas de desenvolvimento de âmbito nacional. O êxito desta mobilização expressou-se na criação da Cia. de Desenvolvimento (posteriormente Banco de Desenvolvimento - BANDES) e GERES/FUNRES (deduções de impostos para aplicação em participação societária), duas iniciativas inteiramente voltadas para o financiamento de investimentos fixos, principalmente. Assim, neste período, a estratégia que pode ser compreendida a partir da definição dos critérios de prioridades, coerentemente com as forças que deram origem àquelas instituições, era a de estimular o crescimento industrial apoiando a agroindústria e as atividades processadoras de insumos locais. Ainda que esperado o interesse de empresários de outras regiões para investir no Estado, nesta fase, a estratégia definia-se principalmente pelo apoio aos ramos já existentes ou diretamente relacionados com os recursos disponíveis neste espaço regional. Em outras palavras, buscava-se promover o crescimento dos "ramos locais", conforme terminologia adotada anteriormente. Esta movimentação, pode-se dizer, estava na direção de formular uma PI local,

isto é, a partir da articulação de interesses locais que, em alguma medida, tem apoio da teoria discutida no capítulo I.

Na segunda fase, iniciada em meados dos anos setenta e condicionada tanto pela centralização do planejamento e de recursos no governo federal, quanto pela expectativa de implantação no Estado de diversos projetos de grande porte, os planos de ação das instituições locais passam a ter como linha mestra de formulação a possibilidade de novas oportunidades de investimentos provocadas pela operação destas novas e grandes indústrias. A estratégia que transparece dos documentos é a de buscar a industrialização local pela implantação de novos ramos, alcançando, no curto prazo, taxas elevadas de crescimento e um setor industrial especializado em torno da siderurgia e celulose. Subsidiariamente, os setores já existentes continuariam a ser atendidos, até porque a origem dos instrumentos operados impunha tal condição. O planejamento da intervenção local aparece razoavelmente articulado com a política nacional, embora subordinado sem a consideração das especificidades locais. De qualquer modo, aproxima da proposta de PI como instrumento de coordenação discutida no capítulo I.

Por último, a desarticulação verificada nos anos oitenta com o abandono pelo governo federal do instrumento do planejamento e coordenação de políticas de desenvolvimento regional. No plano estadual um vazio de propostas até 1987 quando, a partir da publicação do Plano Estratégico do BANDES, fica evidenciada a busca pela definição de uma nova estratégia. O documento está formulado com base em três preocupações principais: a) A duplicação da unidade de celulose e a implantação da segunda fase da usina de Tubarão, projetos anunciados para iniciar neste período, poderiam, finalmente viabilizar uma indústria local integrada com os grandes projetos; b) Estimular a implantação no Estado de indústrias intensivas em novas tecnologias ("biotecnologia, química fina, microeletrônica e novos materiais"); c) Modernização dos ramos (inclusive da agricultura) já existentes. Assim, sem abandonar a proposta delineada na década anterior, apesar do seu baixo grau de realização, aponta na direção de viabilizar outros caminhos para industrialização local, sem contudo estabelecer claramente uma nova estratégia que presida a redefinição de instrumentos e prioridades para a alocação dos recursos disponíveis.

4.6.2 - Os Instrumentos Implementados

A sustentação da política capixaba de desenvolvimento apoiou-se na formulação de instrumentos visando, por um lado, mobilizar recursos e, por outro, estimular investimentos, principalmente no setor industrial.

Quanto aos instrumentos de mobilização de recursos financeiros observou-se: 1) a implantação da CODES (em seguida BANDES) buscando captar recursos para financiamentos, via repasses de diversas instituições federais, notadamente o BNDES; 2) a ampla campanha da Federação das Indústrias e Governo do Estado que resultou na estruturação do GERES e concessão da possibilidade de desconto do Imposto de Renda e do ICM para constituição do FUNRES; 3) a implementação do FUNDAP buscando ampliar a receita do Estado e, conseqüentemente, os recursos que este poderia alocar para os programas de desenvolvimento. Levando-se em conta as dimensões da economia local, as análises anteriormente procedidas sugerem que tais instrumentos lograram colocar à disposição da política de desenvolvimento um volume expressivo de recursos financeiros, ou seja, suficientes para atender a demanda despertada pelos programas que foram implementados.

Embora manifestando-se de diferentes formas (empréstimos, participação societária ou subsídio do ICM (depois ICMS), a ação indutora local apoiou-se em único instrumento, isto é, o do financiamento subsidiado do investimento privado. A justificativa de tal instrumento sempre esteve sustentada no argumento de que cabia ao Estado estimular a criação de novos empregos e, por outro lado, no pressuposto de que a oferta da possibilidade de desembolsos privados relativamente pequenos estimularia e atrairia investidores para este espaço regional. Mais que isto, seria capaz de orientar os investimentos para as atividades consideradas prioritárias, ou seja, aquelas com maior potencial de geração de empregos diretos e indiretos.

A forma de utilização deste instrumento único, caracterizada pela indicação de custos financeiros mais baixos para certas atividades e municípios, completava o quadro de uma política industrial local pouco ativa. Em outras palavras, esta intervenção, em todo período analisado, nunca definiu claramente atividades ou ramos que seriam objeto da ação, as metas alcançar, bem como outros instrumentos de promoção. A perspectiva dos planos de industrialização sempre foi abrangente quanto as indústrias a apoiar e especializada quanto ao instrumento a utilizar.

O instrumento de financiamento na modalidade de participação societária seguramente estabeleceu uma séria restrição para os formuladores locais da política industrial.

Por um lado, colocava à disposição uma parcela razoável de recursos para serem aplicados no desenvolvimento local, mas, por outro, estabelecia várias limitações ao fixar a condição de que tais recursos deveriam ser transformados em ações para a troca dos certificados de depósitos das deduções fiscais feitas. Em primeiro lugar, cabia buscar rentabilidade para o fundo fiscal de forma a tornar interessante para os contribuintes continuarem fazendo a opção de deduzir os impostos para o fundo. Em segundo, esta condição não permitia a utilização dos recursos para programas com vistas a oferta de serviços de treinamento, assessoramento, difusão de tecnologia, enfim, fatores sistêmicos da competitividade postos em evidência pela segunda linha de proposição de PI, apresentada no capítulo I.

Estas condições, na presença de um cenário dominado por pequenas empresas despreparadas para operar na forma de sociedade anônima, ou, talvez uma forma de organização inadequada para pequenas empresas, ao lado de um grande número de depositante de incentivos com certificados de depósitos de pequeno valor, sem tradição, sem conhecimento e estímulo da rentabilidade financeira (até por causa dos pequenos montantes individuais) para estas operações com ações, tornam quase impossível a obtenção de rentabilidade para as quotas do fundo e inibem o surgimento do imaginado mercado de ações que daria dinâmica ao mecanismo proposto. O resultado é uma concentração destes benefício (item 4.2.3) em favor de alguns poucos empresários de porte maior que, já dispendo de um volume inicial de certificados de depósito no fundo fiscal, promovem projetos e, posteriormente, adquirem certificados dos pequenos aplicadores, com a participação de intermediários, acumulando a custos muito baixos uma soma de títulos suficientes para recomprarem as ações de sua empresa nos leilões realizados.

Em resumo, a renúncia fiscal do Estado em favor de todas as firmas para estimular a acumulação acaba constituindo-se, por força das circunstâncias de mercado, em poderoso mecanismo de concentração de patrimônio em favor de alguns poucos empresários. Como estes projetos acabam obtendo também financiamento subsidiados e outros subsídios com base no ICMS, os desembolsos para realizar um aumento de patrimônio da empresa tornam-se muito baixos. Estas circunstâncias acabam por atuar em sentido contrário aos objetivos da política de desenvolvimento: facilita a acomodação de um certo conjunto de empresários que podem ampliar sua empresa sem grandes esforços de aumento da produtividade (contrariamente às proposições teóricas - capítulo I) e de acumulação interna, porque contam com recursos externos de baixíssimo custo para este fim; e, não contribui para a acumulação do grande número das pequenas firmas que, em princípio, poderiam ao longo do tempo apresentarem novos projetos de investimentos.

4.6.3- Transferências ao Setor Privado Através do BANDES

Discutidos os aspectos globais que nortearam o funcionamento da principal instituição executora da política de desenvolvimento local, cabe questionar sobre os custos para o Estado, em termos de transferência de recursos financeiros do setor público para o setor privado implícita nos financiamentos com encargos financeiros subsidiados, operados com o propósito de incentivos aos financiamentos.

Para realizar esta estimativa buscaram-se informações dos balancetes do BANDES, obtidos para o período 1974/993, referentes à "Rendas das operações de Crédito" e "Operações de Crédito" (saldo ao final do mês das aplicações em financiamentos). A comparação destas informações fornece uma taxa média mensal dos encargos cobrados que subtraída da taxa mensal de inflação⁶⁴, indica, em princípio, o percentual de subsídio concedido. Este último percentual aplicado sobre os saldos mensais das aplicações, fornece a estimativa do valor do subsídio implícito nos financiamentos. Para os anos analisados este valor atingiu a cifra de US\$ 590 milhões. Como os financiamentos ao setor público representaram em média cerca de 15% das operações de crédito, a estimativa das transferências ao setor privado por esta via é de cerca de US\$ 501 milhões. A estimativa obtida para o valor do subsídio, dada a precariedade das informações,⁶⁵ não pode ser tomada como definitiva. Todavia, o propósito de incluir aqui estes comentários, é o de chamar a atenção para o fato de que tais subsídios seguramente alcançaram cifras significativas em relação aos investimentos realizados. Em apoio a esta afirmativa, além da ordem de grandeza apontada acima, cabe citar a conclusão da pesquisa⁶⁶ realizada em contratos firmados pelo BNDES e apenas naqueles beneficiados com o dispositivo que limitou a cobrança

⁶⁴ Utilizou-se o índice geral de preços da Fundação Getúlio Vargas, versão "oferta global", revista "Conjuntura Econômica", diversos números.

⁶⁵ Refere-se aos seguintes problemas: 1) mudanças de critérios ou de planos de contas utilizados pela contabilidade durante o período; 2) A não distinção das rendas derivadas das operações com o setor público; 3) A falta de outras informações comparáveis que pudessem apontar para o grau de confiabilidade dos resultados obtidos - As que foram utilizados aqui são dos balancetes mensais e as demais estatísticas são dos relatórios anuais -. Além destes, cabe não esquecer as dificuldades comuns a todas as séries históricas de valores no Brasil, isto é, as dificuldades de lidar com os deflatores e as diversas moedas (possíveis distorções introduzidas nos índices ou nestas séries). Estes problemas só poderiam ser minorados com o levantamento individualizado de cada contrato o que não foi possível de ser realizado no âmbito desta pesquisa.

⁶⁶ Ver NAJBERG, Sheila, Privatização de Recursos Públicos: Os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Monetária Parcial, Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da PUC- Rio de Janeiro - Agosto de 1989.

da correção monetária em 20% durante os anos 1974/87. Nestes contratos, o subsídio medido pela variação da ORTN/OTN excedente ao limite estabelecido correspondeu a, no mínimo, 74% do total dos recursos liberados. O Estudo também aponta que, no mesmo período, houve uma subvalorização das ORTN/OTN em relação ao índice geral de preços. Assim, como parte importante dos saldos aplicados pelo BANDES correspondem a repasses do BNDES também beneficiados no período pelo incentivo mencionado. Neste caso, o banco estadual colocou-se como veículo de tal transferência de recursos da órbita federal para o setor privado local. A esta parcela, agregam-se as transferências ocorridas na aplicação dos recursos do seu próprio capital e dos fundos locais, seja pela subestimativa da correção monetária, seja pela adoção no período do benefício da correção limitada.

4.6.4 - Resultados Alcançados

A semelhança entre o perfil da distribuição das aplicações do GERES/BANDES e da estrutura da indústria local, mostrada nos itens anteriores, aponta para o reconhecimento da contribuição destas ações de nível estadual para o crescimento das atividades industriais em ramos já existentes. Por outro lado, confirma que tais ações apenas realçaram o crescimento de indústrias que já manifestavam tendência de expansão ou localização no Estado, isto é, insumidoras de matérias primas locais - produtos alimentares, minerais não metálicos -, ou, voltadas para o mercado regional - confecções e mecânica -

A abrangência dos objetivos expressos nos poucos documentos de planejamento existentes não facilita a avaliação da efetividade das ações implementadas. Contudo, é possível dizer que a expectativa de apoiar o surgimento de novos ramos industriais no Estado esteve, na maior parte do período analisado, sustentada na possibilidade de novas oportunidades de investimentos derivadas dos grandes projetos. Conforme já indicado, tais oportunidades não se materializaram de forma significativa até o presente. Isto propõe a suposição de que adotou-se definição inadequada de estratégia para o planejamento das ações de política de desenvolvimento local.

Também sempre esteve presente a idéia de atrair capitais de outros estados e de diversificação para a área produtiva dos capitais locais dedicados ao comércio, primeiramente do café e por último ao de importação. A primeira, além de ocorrer escassamente, apresentou alta taxa de mortalidade. A segunda não se verificou de forma espontânea, ficando restrita aos casos em que os benefícios fiscais do FUNDAP impunham a condição de aplicar recursos em novos projetos. Neste caso, a obrigatoriedade acaba por

conduzir para uma elevada taxa de mortalidade ou artifícios diversos para contornar a legislação o que resulta em uma elevada relação entre a renúncia fiscal e os investimentos efetivamente em operação. Desta forma, a escassez de empreendedores tornou-se um dos principais fatores limitantes do número de novos projetos industriais apresentados ao BANDES ao longo do período analisado.

Do ponto de vista quantitativo, dada as inúmeras dificuldades de informação ou de elaborá-las com precisão no que diz respeito às variações de preço e de moeda, a avaliação possível é apenas indicativa de ordem de grandeza. Nestes termos, o resumo que pode ser elaborado das renúncias fiscais concedidas no período 1970/1993 é o seguinte (em milhões de dólares):

Modalidade de participação societárias (tabela 4.1)	291,4
Financiamentos do FUNDAP (tabela 4.10)	490,0
Subsídios com base no ICMS (item 4.5)	260,0
Subsídios implícitos nos financiamentos (item 5.2)	501,0
Total	1.542,4

Excluindo-se do total dos investimentos aprovados (tabela 4.12) os valores referentes aos financiamentos às instituições públicas, conclui-se que a soma dos subsídios concedidos ao setor privado corresponde a um valor próximo do total dos investimentos privados aprovados (cerca de US\$ 1.5 bilhão). Em outras palavras, se houve contribuição de poupança privada para realização dos investimentos constantes dos projetos apresentados pelas empresas ao GERES/BANDES, ela representou um percentual muito reduzido do investimento.

Outro resultado que deve ser esperado de uma adequada política industrial é o aumento da produtividade. Com o objetivo de obter um indicativo sobre esta questão elaborou-se a informação abaixo referente ao valor da transformação industrial (em US\$ 1000) por pessoa ocupada na indústria de transformação do Espírito Santo e Brasil:

Especificações	1970	1975	1980	1985
Brasil	4,41	9,98	14,27	15,13
Espírito Santo	2,49	6,65	11,44	15,20
Gêneros Locais	2,46	5,96	8,98	9,45
Gêneros Exógenos	2,76	14,07	26,83	40,07

A primeira observação é de que durante o período analisado este indicador para o Espírito Santo, que representava em 1970 56,4% do verificado para o Brasil, torna-se igual ao nacional em 1985, exibindo portanto um significativo crescimento. Contudo, o desdobramento entre "Gêneros Locais" e "Gêneros Exógenos" mostra que a contribuição da indústria local, principal beneficiária da política industrial local, para este crescimento relativo foi bastante pequena, restringindo-se, praticamente e apenas, a acompanhar as taxas de crescimento deste indicador para a indústria nacional. De certa forma este resultado poderia ser esperado em razão das análises anteriores que identificaram uma política industrial que somente reforçou a expansão da indústria já existente, não privilegiando a inovação seja em termos do parque existente, seja em termos da implantação de novos ramos. Neste sentido, o volume de benefícios concedidos, bem próximo dos investimentos realizados, pode de fato ter funcionado como ausência de estímulo à busca de aumento da produtividade, na medida em que as empresas poderiam contar com recursos à custos próximos de zero para realização dos investimentos necessários à manutenção das respectivas fatias de mercado.

A título de resumo e conclusão deste tópico, propõe-se dois registros:

1) a Política Industrial local implementada durante o período analisado, ainda que tenha contribuído para expansão do parque estadual de pequenas e médias empresas, não logrou estimular a implantação de novos ramos industriais. Nestas circunstâncias, caracterizou-se por apresentar limites estreitos quanto a sua influência sobre a dinâmica do desenvolvimento estadual. Na verdade esteve restrita aos ramos tradicionais (tanto em produtos, processos e formas de organização da produção) que, por sua vez, encontram-se condicionados pelas transformações mais gerais da economia capitalista, tendentes a substituí-los por outros na liderança do desenvolvimento;

2) ainda que não explicitado claramente, o princípio norteador dos instrumentos implementados sempre foi o de que a Política Industrial tem por objetivo suprir "falhas de mercado". No caso, a "falha" diagnosticada é escassez de poupanças locais para prover os investimentos requeridos pelo desenvolvimento. A solução proposta é o fornecimento pelo Estado de recursos financeiros a custos próximos de zero (às vezes negativos). O resultado esperado é o de que tal suporte à "falha de mercado" seja capaz de estimular investimentos dentro do território estadual em montante suficiente para corrigir, ou reduzir, as distorções verificadas quanto a alocação espacial da produção. Além disso é suposto que, seja capaz de orientar os investimentos para as atividades econômicas importantes em termos de geração de renda e emprego ou, ainda, de interiorização do desenvolvimento. As análises desenvolvidas ao longo deste trabalho colocaram em evidência as limitações desta raciocínio, pelo menos para o caso estudado.

A teoria de PI apresentada no capítulo 1 sugere fundamentos distintos e estes resultados, também, recomendam a reformulação dos instrumentos do governo estadual para a promoção do desenvolvimento.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES

O propósito aqui é o de sistematizar as conclusões que podem ser obtidas das análises anteriores em relação às preocupações centrais deste trabalho, que são:

- 1) organizar os argumentos derivados da teoria da política industrial quanto as possibilidades de intervenção de nível sub-nacional;
- 2) compreender as especificidades do processo de crescimento industrial do Espírito Santo;
- 3) o papel desempenhado, neste processo, por suas políticas de desenvolvimento e, em especial, de desenvolvimento industrial; contribuir para compreensão da realidade brasileira quanto a participação de governos estaduais na implementação de política industrial ou de industrialização¹. Neste caso, os argumentos e conclusões estarão apoiados, principalmente, no estudo realizado para o Espírito Santo e apresentado nos capítulos 3 a 4.

A despeito da literatura sobre política industrial concentrar esforços em sua conceituação tendo como referência nações e governos centrais como instituição privilegiada de formulação e implementação, pesquisas mais recentes indicam a necessidade de constituir uma distinção entre funções a serem desempenhadas por diferentes níveis de intervenção. Isto conduz ao reconhecimento da existência de um papel relevante, no âmbito da política industrial, para as instituições sub-nacionais, ao mesmo tempo que orienta para definição de um campo mais genérico para as políticas nacionais. Os argumentos justificadores deste reconhecimento são fornecidos por avanços recentes nos estudos sobre fatores determinantes da competitividade das empresas e pela crescente compreensão do fenômeno da globalização da economia, particularmente, quanto a sua face de estabelecer condicionantes novos e de caráter limitante para a operacionalidade das políticas macroeconômicas.

Assim, cabe aos formuladores de política industrial distinguir as regulamentações e políticas que são importantes para a coordenação econômica e para a moldagem do ambiente econômico favorável ao investimento e a geração de capacidade

¹ Tem-se em mente a diferenciação apresentada por Suzigan (1978:39) que propõe o entendimento de Política de Industrialização como aquela que visa simplesmente o desenvolvimento industrial; e Política Industrial aquela que visa, além do crescimento, o aumento da eficiência industrial e outros objetivos mais específicos como, por exemplo, o desenvolvimento tecnológico e questões de nível setorial e/ou regional.

para inovar que estão no âmbito das relações internacionais, bem como, aquelas aplicáveis a todo território nacional. Estas definem o campo de atuação dos governos nacionais.

Na instância sub-nacional cabe estimular os determinantes da vantagem competitiva diretamente relacionados com as atividades que caracterizam os respectivos espaços jurisdicionais, portanto, uma intervenção especializada, tanto pelo grau de autonomia dos instrumentos a utilizar, quanto na promoção de determinados fatores que tornará o espaço em consideração atraente para novos investimentos, no estimulante de inovações, em uma ou algumas indústrias, em suas correlatas e de apoio. A justificativa para políticas de nível regional ou local está, portanto, amplamente apoiada na constatação de que aglomeração geográfica e especialização setorial ocorrem para a grande maioria das atividades econômicas e são importantes na constituição de externalidades.

Compreendido que a teoria da política industrial apresenta uma justificativa adequada, bem como uma indicação de conteúdo, para as intervenções de nível sub-nacional, coube utilizar o material levantado e apresentado nos capítulos 2 a 4 para realçar as características das instituições locais no Brasil e suas medidas de políticas de desenvolvimento, tomando como base principal o Estado do Espírito Santo.

A proposição de compreender a contribuição das políticas locais para desenvolvimento industrial regional implica em avaliar os efeitos das medidas implementadas. Metodologicamente esta não é uma tarefa fácil, já que a expansão da produção ou do parque industrial de uma região está relacionada a um conjunto amplo e complexo de fatores que dificilmente poderão ser isolados para o estudo separadamente de um deles. Também foi observado no caso brasileiro uma dispersão de objetivos e políticas, sugerindo que incentivos concedidos para o alcance de metas nacionais neutralizam, pelo menos em parte, outros incentivos de caráter regional.

Tomando como referência o crescimento relativo das diversas regiões pela comparação das participações no produto industrial brasileiro de 1959 e 1985, a conclusão obtida é de que houve de fato uma redistribuição espacial desta produção. No entanto, em uma avaliação mais abrangente das atividades econômicas, utilizando o PIB como indicador a conclusão é de que são pouco significativas as alterações ocorridas em termos de redução das desigualdades regionais. Neste sentido, em uma primeira avaliação, a tendência é aceitar a proposição de que ações públicas (federal e de nível sub-nacional) apresentaram contribuições apenas compensatórias. Além disso, a observação nos anos mais recentes de uma desaceleração do processo de desconcentração industrial a partir de São Paulo, conduz

para o entendimento de que também não foram geradas, nas regiões alvo de políticas regionais, condições próprias para atração continuada de investimentos. Em outras palavras, nem resultados de crescimento relativo importante, nem mudanças significativas nas condições de sustentabilidade do desenvolvimento destas regiões podem ser apontados como efeitos importantes das políticas públicas federais e estaduais. A exceção diz respeito aos investimentos diretos de empresas estatais e privadas (algumas com largo apoio dos programas nacionais de industrialização) que pela elevada escala de produção obviamente mostrariam grandes efeitos sobre as estatísticas da base industrial incipiente de alguns estados.

Embora os problemas metodológicos mencionados dificultem a apresentação de conclusões definitivas, existem diversas indicações que orientam para a consideração do expressivo crescimento apresentado pelo setor industrial no Espírito Santo como exceção. Em primeiro lugar, a contribuição da indústria local com forte expansão e, em segundo lugar, o registro da presença dos grandes projetos. Neste caso parece ser possível destacar a presença das ações de nível local no excepcional crescimento industrial (ou, surgimento do setor industrial, dado sua reduzida expressão anterior) a partir de 1970. Segue um resumo pontual das principais indicações:

- a) a intensa mobilização da sociedade promovida pela Federação das Indústrias em favor do projeto de industrialização que não só inscreveu este projeto na agenda pública local como objeto a ser perseguido, mas, também atraiu a atenção do governo nacional para a necessidade de incorporar o respectivo espaço geográfico nas políticas nacionais de desenvolvimento regional; tal mobilização contribuiu para o surgimento das políticas e instituições locais preocupadas com o desenvolvimento;
- b) confirmando a hipótese previamente estabelecida, o crescimento industrial durante a década de setenta sustentou-se basicamente na expansão das PME's, ampliando os ramos industriais já existentes; a mobilização antes referida, a divulgação do Espírito Santo como alternativa de localização industrial e, principalmente, a coincidência entre o perfil de distribuição dos apoios financeiros aprovados e do perfil de participação dos ramos industriais na composição da taxa de crescimento da indústria de transformação oferecem fortes indicações para aceitar a hipótese inicial de que os estímulos provocados pelas ações locais são fatores explicativos relevantes do crescimento neste período;
- d) Para a década de oitenta, a proposição inicial foi de que a excepcional taxa de crescimento passava a ser explicada principalmente pela presença dos grandes projetos e

subsidiariamente pela continuidade do movimento descrito no item anterior. Esta hipótese também é confirmada pelas informações levantadas. Das avaliações existentes para estes anos, que explicavam o crescimento como resultado quase que exclusivo dos grandes projetos, deriva-se a idéia de que a busca do desenvolvimento pela atração dos grandes projetos seria uma espécie de "*estratégia superior*" para promover o desenvolvimento regional; o estudo aqui desenvolvido, abrangendo um período temporal que vai além dos entusiasmos da fase de implantação, propõe a não aceitação da ênfase colocada nesta estratégia; isto pela constatação de que tais projetos, na forma em que ocorreram e operam até o presente, não tiveram efeitos importantes de difusão do crescimento industrial para além muros. De fato, em relação a eles observaram-se os pontos negativos da estratégia de políticas de desenvolvimento regional denominada de "*cima para baixo*" que confirmam, também no Espírito Santo, as críticas elaboradas em outros casos e resumidas por Haddad (1994) e citadas no capítulo 1.

Os fatores acima apontados explicam as especificidades do crescimento industrial do Espírito Santo e orientam para a aceitação de uma contribuição positiva das políticas locais, nas condições particulares em que ocorreram e o caracterizam como exceção no que diz respeito às taxas de crescimento do produto industrial no período estudado. Contudo, a constatação de que tal crescimento da indústria local deu-se em setores tradicionais já existentes e que os instrumentos operados concentraram-se apenas na oferta do financiamento não torna esta experiência distinta do ocorrido nos demais estados em termos de construção de um espaço local atraente para novos investimentos e, conseqüentemente, continuidade das elevadas taxas de crescimento. Tampouco coloca-se como experiência modelo para justificação das atuações dos governos estaduais no Brasil como executores de políticas de desenvolvimento.

Em geral as políticas regionais e de governos estaduais no Brasil, durante o período estudado, foram marcadas pela falta de articulação entre instituições federais e locais (exceção, em certa medida, do curto período do II PND, quando verificou-se algum esforço de articulação), pela descontinuidade, por conflitos com os objetivos de políticas macroeconômicas e pela ênfase no instrumento do subsídio ao investimento fixo. Este último concedido de forma aberta, i.e., sem definição de prioridades para cada região ou mesmo em relação aos incentivos de natureza setorial que concorriam com os regionais.

No caso estudado verificou-se a existência de significativa capacidade de alocar recursos, via especialmente a renúncia fiscal, para programas voltados para políticas

de desenvolvimento industrial, correspondendo a um fluxo anual em torno de 3% da sua renda interna. Entretanto, como não há acumulação no fundo de desenvolvimento de parcela importante de tais recursos, em razão de serem renúncias do Estado em favor de contribuintes para fazerem aplicações em ações de empresas, subsídios ou descontos, portanto, sem retorno para o fundo de desenvolvimento (ao contrário das linhas de financiamento), sua expressão quantitativa restringe-se ao volume alocado em cada ano. Em outras palavras, caso a decisão política de alocar tal volume de recursos financeiros à programas de desenvolvimento tomasse outra forma jurídica, o volume de recursos que poderia ser acumulado a médio e longo prazo, ou que poderia estar disponível no presente, multiplicaria por algumas vezes as possibilidades dos fundos estaduais intervirem na formação de capital dentro de sua região de abrangência. Para resumir este ponto pode-se dizer que, mesmo os estados pequenos, demonstram capacidade legal e potencial para alocar recursos financeiros, em percentual elevado da formação de capital, para a implementação de uma política de desenvolvimento de âmbito local que deve estar voltada para as PME's, conforme entendimento antes enunciado e as lições que podem ser obtidas da experiência internacional.

Outro aspecto a ser comentado diz respeito à capacidade criadora de mecanismos institucionais para promover o desenvolvimento. Neste particular é possível distinguir duas fases distintas dentro do período analisado. A primeira que vai de meados dos anos sessenta até aproximadamente meados dos anos setenta quando observa-se intensa mobilização de lideranças locais em favor da industrialização e, conseqüentemente, da institucionalização de mecanismos de apoio ao desenvolvimento. Durante estes anos observa-se intensa interação de lideranças do setor privado estadual com órgãos do governo com vistas a formulação de propostas seja de fundos locais, seja de reivindicações junto ao governo federal, aproximando o planejamento local do que poderia ser descrito, na expressão de Haddad (1994), como "*de baixo para cima*". Deste período, pretende-se registrar a demonstração de capacidade para desenvolver (ou absorver experiências de outros estados) estudos, diagnósticos setoriais, normas legais, fundos financeiros, normas e critérios de aplicação de recursos, programas setoriais, empresas públicas gestoras e etc., enfim, uma estrutura institucional que permanece quase intacta até o presente e que foi operacional dentro da lógica que lhe deu origem. Durante os anos seguintes este dinamismo de adaptação e geração de novos mecanismos praticamente desaparece.

Sobre este ponto, a comparação com as experiências internacionais relatadas, pelos autores citados, chama atenção no caso brasileiro a ausência e, nos demais a presença de instituições de caráter privado (cooperativa ou consórcio para pesquisa ou absorção de tecnologia, para venda de produtos, para financiamento e prestação de garantia, para treinamento e etc.), funcionando a partir de iniciativa e recursos independentes dos governos em algumas situações ou, em outras, com o apoio técnico e de recursos públicos. No caso estudado a mobilização das iniciativas privadas deu-se apenas na linha reivindicatória de benefícios do setor público.² Nestes anos iniciais o atendimento a estas demandas apresentava-se inteiramente justificado - segundo as práticas e conhecimentos correntes que explicam as decisões, mas, não alteram os fatos - como única forma de enfrentar a problemática de estado mais atrasado de sua região. Contudo, a continuidade da estrutura institucional implantada reflete mais uma resposta passiva dos governos estaduais a estas demandas do que propriamente uma proposta consciente e articulada de política de industrialização (ou industrial).

Estabelecidos os mecanismos de acomodação das reivindicações locais, já nos primeiros anos da década de setenta o executivo estadual abre um projeto de trabalho que monopoliza o núcleo de governo e inaugura uma perspectiva de planejamento da industrialização inteiramente distinta. Tratava-se agora de empenhar-se na atração de grandes projetos, aproximando-se daquela estratégia denominada de "*cima para baixo*". Não há como negar, uma vez conhecidas as démarches do governo estadual relatadas no capítulo 3, sobretudo no caso do projeto siderúrgico, a presença decisiva do governo estadual na identificação no mercado internacional da oportunidade do investimento e, internamente, das condições favoráveis apresentadas pelo estado para sua localização; e, mais ainda, na identificação e mobilização dos investidores externos e do capital nacional estatal, viabilizando a realização do investimento. Isto confirma para esta instância de governo a existência de um potencial de articulação, divulgação de oportunidades e mobilização de recursos cruciais para a execução de uma política local de desenvolvimento. Os resultados alcançados por esta linha de trabalho é uma outra questão que foi tratada no

² Algumas iniciativas distintas que vão na direção da experiência internacional, representadas pela constituição dos centros setoriais tecnológicos ocorrem apenas a partir de 1989, mencionadas no capítulo 4, mas, não analisadas neste trabalho tanto pela imaturidade da experiência quanto pelos limites de tempo e abrangência a que esta pesquisa submeteu-se.

capítulo 3 e pode ser resumida na informação de que frustrou, em grande parte, as expectativas manifestadas ao final dos anos setenta.

Em todo o período a problemática percebida pelas instituições locais, da maioria dos estados brasileiros, diz respeito à construção de respostas para enfrentar o crescimento industrial concentrado em São Paulo. A linha de desenvolvimento destas respostas sempre foi marcada pela criação de subsídios fiscais e financiamentos aos investimentos fixos como forma de atração de novos investimentos. Nas experiências externas relatadas a problemática enfrentada resultava, em alguns casos, da necessidade de acomodar interesses locais e procurar consolidar e desenvolver "*clusters*" de PME's espontaneamente surgidos e, em outros casos, da necessidade de construir respostas para o risco de certas áreas tornarem-se deprimidas em face, ou consequência, de um processo de reestruturação industrial a nível nacional. Desde que a abordagem seja a de implantação de política industrial, nos termos de Suzigan (1978), não foram identificadas informações que aconselhassem a tomar a problemática que lhes dão origem, por si mesma, como elemento importante para compreensão da natureza das instituições locais como produtoras de políticas. O que certamente tem importância para tal fim, são as condições culturais e sociais que estão emolduradas pelas distintas problemáticas, especialmente no que se refere a uma postura mais cooperativa e associativa entre empresários com vistas ao desenvolvimento da indústria típica local, explicando a maior participação da iniciativa privada na implementação de ações coletivas verificadas nas experiências externas, em especial no caso europeu.

A destacada presença de instituições voltadas para facilitar a absorção de tecnologia e para treinamento de pessoal sobressai como um distintivo importante das experiências externas em relação a brasileira. Enquanto aqui a grande preocupação dos formuladores de políticas regionais de desenvolvimento é com o financiamento (e o subsídio) ao investimento fixo - área em que concentra a presença das instituições locais - lá esta função é desempenhada em larga medida por bancos locais privados, cooperativas de crédito, consórcios de garantia e etc. Ainda que nosso modelo histórico de desenvolvimento tenha responsabilizado o Estado pela função do financiamento de médio e longo prazos, permanece injustificada a ausência de preocupação com a questão tecnológica que, conforme já mencionado, só começa a surgir e ainda de forma incipiente nos anos noventa. Esta é uma qualificação distintiva importante entre as duas experiências.

Um outro problema levantado nos textos citados que tratam das políticas industriais de nível local, diz respeito ao problema de coordenação que pode surgir para a

política macroeconômica nacional. No caso brasileiro, o exemplo mais evidente é a concessão desordenada pelos governos estaduais de isenções fiscais, denominada em alguns textos "*guerra tributária*"³ ou, no Espírito Santo, a concessão de incentivos (embora com efeitos marginais no contexto nacional, ilustra o problema) à importação em uma época que o Brasil iniciava rígido controle do seu déficit no balanço comercial. Este problema da coordenação é ainda uma questão em aberto nos trabalhos que procuram por em evidência as políticas locais. Contudo, o enfoque crescentemente apontado para tais políticas é o de enfatizar a estruturação do espaço territorial visado com os elementos necessários à competitividade (infra-estrutura, centros de pesquisa e informação tecnológica, de formação de pessoal, facilidades de comunicações, estimular a articulação entre empresas e etc.), linha de atuação que, uma vez adotada, apresenta menor (ou nenhuma) possibilidade de conflito com as políticas macro.

O surgimento de políticas e instituições locais de iniciativa dos governos sub-nacionais na maioria dos estados - complementando as políticas nacionais de desenvolvimento regional implementadas aqui e, também, verificadas em outros países - que reagiam à concentração industrial em São Paulo, deu-se durante os anos sessenta em uma perspectiva de planejamento aqui indicada como de "*baixo para cima*". Além da criação e gestão de subsídios com base nos impostos estaduais, a instituição local de desenvolvimento que surge e torna-se típica deste período foram as Companhias Estaduais de Desenvolvimento. Em seguida, a preocupação do governo nacional com o problema da coordenação em um contexto de extremada centralização de recursos e poder na esfera federal e de predomínio de uma perspectiva de planejamento de "*cima para baixo*" levou o governo federal, através do Banco Central, a forçar a transformação destas companhias em bancos de investimentos distinguindo-os dos de propriedade privada apenas pela reserva da palavra "desenvolvimento" e obrigatoriedade de utilizá-la na razão social juntamente com denominação do estado. Esta interferência nacional em um movimento tipicamente estadual propõe as seguintes questões:

a) Em que medida tal interferência contribuiu para a interrupção de um movimento local e criativo de organização de instituições voltadas para o desenvolvimento? A maior flexibilidade e, portanto, a abrangência das ações que as companhias de desenvolvimento

³ "A prática de guerra tributária predatória entre vários estados, que decorre do fato de a atual estrutura do ICMS permitir que a isenção de impostos seja, parcialmente, exportada de um para outro. Isso resulta em danosa erosão da base tributária, ..." (ABDE, 1994: 156)

podiam implementar conferia-lhes um potencial como executoras de políticas locais que ia muito além da função financiamento;

b) Assim, e mais importante, a partir de setenta a instituição local (voltada para a promoção do desenvolvimento) mais comum nos estados brasileiros são, na verdade, bancos locais (públicos) responsáveis, de acordo com o porte de cada um, pelo financiamento de médio e longo prazo em suas respectivas áreas. Isto necessariamente inscreve a dúvida sobre as razões para a definição no sistema brasileiro de dois tipos de bancos estaduais, os comerciais e os de investimento. Como a tradição brasileira é de não esperar do setor financeiro privado o fornecimento do crédito de médio e longo prazo ficaria justificada a existência dos bancos de investimentos⁴, mas, não é tão evidente a justificativa para a existência dos bancos comerciais estaduais. Como na legislação está aberta a possibilidade de existência de carteira de "desenvolvimento" nos bancos comerciais estaduais, geralmente os que buscam justificativas para sua existência argumentam que as funções do crédito de médio e longo prazo podem ser por eles assumidas, tornando ociosa a figura dos bancos de desenvolvimento; vários estados já adotaram esta última alternativa. O fato é que em qualquer das duas alternativas em funcionamento a gestão dos demais instrumento da política industrial local, onde ela existe, é desempenhado por outra(s) instituição(ões), cujo quadro de existência no Brasil não é bem conhecido; ou, ainda, tentativamente pelos bancos de desenvolvimento como no Espírito Santo;

c) No caso estudado, é preponderante, entre as fontes de recursos utilizados para o financiamento dos diversos programas, os recursos públicos alocados aos vários fundos

⁴ Ver: ABDE, Financiamento do Desenvolvimento - Políticas de Financiamento de Longo Prazo, Rio de Janeiro, 1994. O texto além de mostrar um quadro precário de definições quanto a espaço operacional, funding, e modelos estaduais adotados para o que chama de Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD), ressalta a importância delas e a necessidade de incluir na agenda das reformas presentemente anunciadas a preocupação com esta questão. Não há dúvida sobre a necessidade de repensar este modelo criado a cerca de trinta anos atrás e que sobrevive ainda que de forma oscilante até o presente. Se há concordância do presente trabalho quanto a esta reivindicação, o mesmo não acontece completamente com as soluções lá apresentadas. Mas neste momento, a questão que este trabalho pretende acentuar é de outra natureza. Ainda que definido claramente o espaço e funding de uma IFD local, o financiamento é apenas um instrumento da política industrial. Assim, tem-se, ou, uma IFD com autonomia (fora do esquema do BACEN porque não criam moeda e nem captam depósitos) para gerir outros instrumentos de política industrial local, ou, tem-se que prever no âmbito das estruturas estaduais esferas próprias para gestão deste últimos.

descritos. Neste particular, ainda que haja argumentos jurídicos sustentados pelo arcabouço legal hoje existente, a introdução desta subordinação da instituição gestora de tais fundos à fiscalização do Banco Central e às normas do mercados de capitais surge como um problema inadequadamente explicado e que reduz os limites de autonomia e de ação dos bancos de desenvolvimento.

Em resumo, as conclusões que esta pesquisa procura destacar são:

- 1) os argumentos de natureza teórica justificadores da política industrial também conduzem para a definição de uma função plenamente justificada para as instâncias intermediárias;
- 2) a análise da experiência brasileira demonstra um quadro desorganizado, apoiado em instrumentos que mais beneficiam a transferência de recursos públicos para esfera privada do que a construção de ambientes favoráveis à geração de capacidade competitiva. De fato as políticas de corte regional e local no Brasil estão inteiramente em desacordo com os modelos propugnados pela teoria apresentada no capítulo I;
- 3) Mesmo que contribuições circunstanciais para o desenvolvimento possam ser apontadas em determinados locais e períodos, no Brasil, os resultados obtidos, em termos globais, não sugerem argumentos para uma justificação da forma de atuação dos governos estaduais e das políticas regionais do governo central;
- 4) Desta forma a experiência brasileira não indica a rejeição dos princípios de Política Industrial defendidos no capítulo I. Ao contrário, reforça e mantém aquela proposta como alternativa a ser testada nas condições brasileiras.

O sentido das conclusões acima é o de reconhecer as instituições sub-nacionais como instâncias relevantes para a formulação de política industrial e o de recomendar uma completa mudança na forma de pensar a atuação dos governos estaduais (no Brasil). Ainda que de forma preliminar, sugerem-se os seguintes critérios como ponto de partida para a reformulação das políticas estaduais:

- 1) Definir alguns conjuntos de produtos estratégicos para o desenvolvimento local;
- 2) Concentrar os estímulos à pesquisa, ao desenvolvimento e difusão de tecnologias, os subsídios para o investimento, a formação e treinamento de recursos humanos e etc. nas demandas relacionadas com as indústrias definidas como estratégicas;
- 3) Estimular a aglomeração geográfica e especialização setorial tendo em vista a geração de eficiência coletiva, sobretudo, nos segmentos típicos das pequenas e médias empresas;

- 4) Reformular a forma de alocação de recursos públicos, abandonando a renúncia fiscal generalizada e os mecanismos de opções para participação societária, inadequados para constituição de fundos de desenvolvimento e para operar com PME's;
- 5) Valorizar a articulação entre as diversas instituições locais, inclusive os Municípios, com atuação nas áreas de interesses para as indústrias consideradas localmente estratégicas;
- 6) Substituir a disputa com os demais estados por investimentos privados (via subsídios fiscais) ou por recursos federais, por redes de parcerias entre os estados com interesses comuns, conforme as indústrias estratégicas para cada um. Esta parceria é viável para o desenvolvimento de projetos na área de recursos humanos, de pesquisas, para obtenção de regulamentações locais e federais, para infra-estrutura, para serviços de consultoria e outros de acordo com as condições específicas dos estados e indústrias definidas.

BIBLIOGRAFIA

- ABE, André Tomoyuki, Os Agentes Econômicos do Processo de Metropolização de Vitória - E.S., FAU/USP, Trabalho Programado no. 3, outubro de 1994 (mimeo).
- ABDE, Financiamento do Desenvolvimento - Políticas de Financiamento de Longo Prazo, Rio de Janeiro, 1994
- ABREU, Alvaro Braga de, " O Desenvolvimento Científico e Tecnológico no Espírito Santo: Agosto/87-Março/94", Vitória (ES), Março de 1994, (mimeo)
- AMARAL FILHO, Jair do, "Desenvolvimento Regional Endógeno: (re)Construção de um Conceito, Reformulação de estratégias Alternativas (à guerra fiscal); Anais do Congresso da ANPEC, Salvador, 1995.
- BANDES, Alguns Indicadores Econômicos e Sociais do Espírito Santo, Vitória, 1971.
- BANDES - "Parque Tecnológico de Vitória: Proposta de Implantação", Vitória, 1991.
- BANDES, Plano de Ação -1975/1979 - . Vitória - ES, Agosto de 1975, -.
- BANDES, Plano Estratégico - 1987-1990 - , Vitória. agosto 1987
- BATISTA, Margarida A.C., "Zona Franca de Manaus: Análise de um Modelo Industrial", Jornal Data News, Ano X, nº 297, 19\11\85.
- BAUMANN, Renato (org.), O Brasil e a Economia Global, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1996
- BRASIL, República Federativa, II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Brasília, 1974
- BRASIL, Governo, Brasil um Projeto de Reconstrução Nacional, Brasília, 1991.
- BULAMAQUI, Leonardo & FAGUNDES, Jorge - "Keynes, Schumpeter e Política Industrial", in, ARCHE, ano II, no. 6, Rio de Janeiro, 1993.
- CANO, Wilson, Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, HUCITEC. SP, (1990).
- CANO, Wilson, " Dinâmica da Economia Urbana de São Paulo: Uma Proposta de Investigação, Revista de Administração de Empresa, Janeiro/Março de 1985, FGV, Rio de Janeiro.
- CANO, Wilson, "Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil", in Anais do Congresso da ANPEC, Salvador, 1995.
- CONGRESSO Nacional- Comissão Especial Mista/Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, Brasília, 1993.
- CONHEDET, P., LLERENA, P., SORGE, Arndt - "Technological Diversity and Coherence in Europe: An analytical overview", in Revue D'Économie Industrielle, No. 59 - 1o. trimestre de 1992
- DALCOMUNI, Sonia Maria, A Implantação da Aracruz Celulose no Espírito Santo - Principais Interesses em Jogo, Dissertação de Mestrado apresentada ao CPDA/UFRRJ, Julho de 1990;

DINIZ, Clélio Campolina, *Competitividade Industrial e Desenvolvimento Regional no Brasil*, in *Estudos da Competitividade da Indústria Brasileira*, IE-UNICAMP/IEI-UFRJ/FDC/FUNCEX, Campinas, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina - *Desenvolvimento Poligonal no Brasil*, outubro de 1991 (mimeo);

DINIZ, Clélio Campolina, *Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira*, UNICAMP, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1978.

DINIZ, Eli e Lima Junior, *Olavo Brasil, Modernização Autoritária: O Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia*, IPEA/CEPAL, 1986;

DINIZ & Lemos, *Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil*, in *Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, IPEA, 1990;

DOSI, Giovanni - "Institutions and Markets in a Dynamic World", in *The Manchester School*, Vol. LVI, No. 2, June, 1988.

EISINGER, Peter - "Do the American States do Industrial Policy?", in *British Journal of Political Science* - Volume 20, Part 4, October, 1990.

ESPÍRITO SANTO, *Governo do, As Etapas do Processo Histórico de Desenvolvimento Sócio Econômico do Espírito Santo*, Vitória, 1975.

FIBGE, *Anuários Estatísticos*, Diversos números.

FIBGE, *Censos Industriais*, 1970, 1975, 1980, 1985

FIBGE, *Pesquisa Industrial*, Diversos números

GAROFOLI, Giochino, "Economic Development, Organization of Production and Territory", *Revue D'Economie Industrielle* no. 64, segundo trimestre de 1993, Université de Pavie.

GERES, *Novos Instrumentos para Recuperação Econômica do Espírito Santo*, Vitória, 1970.

GERES, *Esquema Geral de Prioridades* (1971);

GERES, *Avaliação da Política de Incentivos Fiscais do DL 880 e Lei Estadual 2469/69*;

GERES, *Atividades Dinâmicas para Recuperação Econômica do Espírito Santo*.

GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, in VERSIANI, Flávio & BARRROS, José, Roberto (org.), *Formação Econômica do Brasil*, Série ANPEC, São Paulo, Saraiva, 1977.

HADDAD, Paulo R., "Os Novos Polos de Regionais de Desenvolvimento", Instituto Nacional de Altos Estudos, VI Fórum Nacional, abril de 1994, Rio de Janeiro.

HEGUENAUER, L.; in "Competitividade: uma Resenha da Bibliografia Recente com Ênfase no Caso Brasileiro", *Pensamento Iberoamericano*, nº17, Enero/junio/90, discute diversas propostas.

ITOH, Motoshige; KIYONO, Kazuharu et alli - *Economic Analysis of Industrial Policy*, Academic Press, Inc., San Diego, California (1991).

- JOHNSON, Chalmers, *The Industrial Policy Debate*, ICS Press, Califórnia, São Francisco, 1984.
- KASNAR, Istvan Karoly, *Análise da Evolução do PIB por Estados - 1970/1995* - FGV, Rio de Janeiro, 1995 (mimeo)
- KEYNES, John Maynard, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, Abril Cultural, São Paulo, 1985.
- KRUGMAN, Paul R., *The Current Case for Industrial Policy*, in SALVATORI, Dominick (edit.), *Protecionism and World Welfare*, Cambridge University Press, 1992.
- MARTINS, Luciano - *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- MIC (Ministério da Indústria e Comércio), *Política Industrial da Nova República*, Brasília, 1985.
- MINIFAZ (Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento), *Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE)*, Brasília, 1990.
- MONTEIRO, Jorge Vianna et alli. "A política Industrial no Brasil no Início da Década de 80: Um Estudo de Identificação", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, no. 2, V-16, 1986
- NAJBERG, Sheila, *Privatização de Recursos Públicos: Os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Monetária Parcial*, Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da PUC- Rio de Janeiro - Agosto de 1989.
- NEP/ UFES, Núcleo de Pesquisas Econômicas - *Aperfeiçoamento e Atualização de Indicadores Econômicos para o Espírito Santo*, 1979
- OECD, *The Aims and Instruments of Industrial Policy* - Paris, 1975.
- OECD, *Technology and the Economy Programme - The Key Relationships*, Paris, Abril de 1992
- OLIVEIRA, Fabricio Augusto - *Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*, Brasil Debates, São Paulo, 1981
- PACHECO, Carlos Américo et alli, *A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões*, IPEA, Rio de Janeiro, 1993 (Mimeo)
- PIMES/SUDENE, *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro - Volume 3, A Política de Desenvolvimento Regional*, 1984
- PEREIRA, Guilherme Henrique, "Política Industrial: Uma Tentativa de Resgatar Fundamentos e Trajetórias do Debate", in *Ensaio FEE*, Porto Alegre, V. 15 no.2, 1994
- PIERRE, Jon - "Central State, Local Government and the Market: Industrial Policy and Strutral Change in Japan and Sweden", in *European Journal of Political Research* no. 20 - 1991
- PORTER, Michael E.; *A Vantagem Competitiva das Nações*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1993.

- POSSAS, Mario, L.; Competitividade: Fatores Sistêmicos e Política Industrial - Implicações para o Brasil, Mimeo; 1995.
- ROCHA, Haroldo C. & MORANDI, Angela - Cafeicultura & Grande Indústria, Fundação Ceciliano Abel de Almeida, Vitória, 1991.
- RODRIGUES, Antonio Celso D. & SIMÕES, Roberto G., Os Grandes Diretores do Processo de Transformação no Espírito Santo, Projeto Século 21, outubro de 1988.
- RODRIGUES, Maria Cecília Prates - "O PIB dos Estados Brasileiros", Revista Conjuntura Econômica, Dezembro de 1993
- SAWYER, Malcolm - On the Theory of Industrial Policy, in CROWLING, K. & SUGDEN (Eds.), Current Issues in Industrial Economic Strategies, Manchester University Press, Manchester (1992).
- SCHMITZ, H., "On the Clustering of Small Firms", IDS Bulletin, V. 23, no. 3
- SCHMITZ, H., MUSYCK, Bernard - Industrial Districts In Europe: Policy Lessons for Developing Countries?, Discussion Paper, no. 324, Institute of Development Studies - Abril de 1993
- SILVA, Justo C., Processo de Industrialização e Formação da Estrutura do Poder Executivo - 1967/1983 -, UFMG/FCE, Belo Horizonte - Dissertação de Mestrado, 1993.
- SOMEA, Relatório do Programa de Assistência Técnica ao Estado do Espírito Santo para uma Definição de um Plano de Desenvolvimento Industrial - Outubro de 1986
- SOUZA, Maria Carolina de Azevedo, Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia /UNICAMP, Campinas, 1993.
- SUZIGAN, W.- Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira, Texto Para Discussão no. 13, IE/UNICAMP, Campinas, 1993.
- SUZIGAN, Wilson et alli, Financiamento de Projetos Industriais no Brasil, IPEA, 1972
- SUZIGAN, Wilson et alli, Crescimento Industrial no Brasil - Incentivos e Desempenho Recente, IPEA/INPES, 1974
- W.M. CORDEN, "Relationships between Macro-economic and Industrial Policies", in The World Economy - Vol.3, no. 2, Setembro de 1980.
- VALLS, J., MARTINEZ, Carmen - "Institutional Diversity, Cohesion and Technological Policies at a Regional Level. Some lessons from the Spanish experience", in Revue D'Économie Industrielle, no. 59, 1o. trimestre de 1992.
- ZORZAL, Martha, Estado, Interesse e Poder, FGV/EBAP, Tese de Mestrado, Rio de Janeiro, 1986.