

Mais além da “guerra fiscal”: políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro*

*Jorge Britto***

*José Eduardo Cassiolatto****

Nos últimos anos, tem se intensificado a atuação dos governos estaduais na criação de estímulos à dinamização das atividades industriais. Os mecanismos utilizados pelos estados para a atração dos investimentos são bastante variados, compreendendo desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até o apoio em relação à infra-estrutura e à simplificação do processo de registro das empresas. A permanência de indefinições quanto ao arcabouço de medidas de política industrial na esfera federal tem estimulado a intensificação da “guerra fiscal” entre unidades da Federação, enquanto fator de concorrência pela atração de investimentos. Essa “guerra fiscal” tem reacendido o debate em torno da viabilidade de uma política de desenvolvimento regional que procure distribuir, de forma mais equânime, os frutos do progresso técnico e do crescimento econômico entre as diversas regiões do País.

Brito e Bonelli (1998) ressaltam os efeitos alocativos potencialmente perversos associados à intensificação da “guerra fiscal” pela atração de investimentos. De fato, observa-se que essa “guerra fiscal” tem se pautado em facilidades fiscais (associadas a renúncias de arrecadação) e em diversos tipos de benefícios creditícios, os quais, em sua quase-totalidade, colocam em segundo plano as condições reais de competitividade que são necessárias para promover um desenvolvimento industrial equilibrado e auto-sustentado em escalas local e regional. Na prática, essa “guerra fiscal” tende a tornar-se inócua, uma vez que todos os estados da Federação venham a adotar essencialmente os mesmos

* Este artigo constitui uma versão modificada do trabalho **Políticas Industriais dos Estados**, elaborado com o apoio do Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

** Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFF.

*** Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFRJ.

instrumentos de atração de empresas (benefícios fiscais e creditícios), o que faria com que os mesmos deixassem de ser relevantes como fatores de decisão locacional, conforme enfatizado por Piancastelli e Perobelli (1996). Além disso, as disputas fiscais entre estados fariam com que os mesmos não definissem políticas de investimento nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais. Outro efeito alocativo perverso decorreria do fato de os principais beneficiários da redução de impostos (em especial do ICMS) serem, geralmente, grandes empresas (muitas delas multinacionais) que não teriam necessidade desse tipo de benefício para orientar suas decisões de investimento. Através desses benefícios, essas empresas passam a ter a oportunidade de instalar suas fábricas-filiais em determinadas regiões a um custo próximo de zero, o que lhes garantiria uma vantagem competitiva desconectada dos seus níveis de eficiência produtiva.

A “guerra fiscal” pela atração de investimentos constitui, também, fator de possível agravamento da situação financeira dos estados. Nesse sentido, observa-se que, não obstante o elevado grau de endividamento de diversos estados, muitos deles continuam concedendo benefícios baseados na isenção ou redução do ICMS, a maior fonte de recursos dos governos estaduais. Mais do que isso, não há qualquer indício de que a concessão desse tipo de benefício esteja fundamentada em uma análise custo-benefício rigorosa, que compare o aumento do nível de atividade (isto é, criação de renda e de emprego) previsto nas regiões em que as fábricas se instalam com a renúncia fiscal e os custos (em infra-estrutura, energia elétrica, água e saneamento básico, dentre outros fatores) necessários para atraí-las. Ademais, é possível que a própria população dos estados venha a ser afetada negativamente pela intensificação da “guerra fiscal”, uma vez que a mesma acarreta um agravamento da situação financeira dos estados e uma conseqüente redução de investimentos, visando atender às necessidades básicas da população, como saúde, educação e saneamento.

Apesar da contundência desses argumentos, o debate recente sobre os impactos positivos e negativos da “guerra fiscal” pela atração de investimentos tende a encobrir outras dimensões das políticas industriais descentralizadas implementadas no nível dos estados que são tão ou mais importantes. De fato, o comportamento pró-ativo de determinado estado na atração de investimentos, muitas vezes tomado como evidência de seu envolvimento na “guerra fiscal” supracitada, pode estar associado à capacidade de o mesmo organizar suas instituições, de forma a constituir um ambiente favorável a novos e a antigos empreendimentos. Essa capacidade envolve garantias de uma estabilidade institucional, além da modernização da infra-estrutura econômica (relacionada às condições de saneamento, energia, transporte e telecomunicações), tecnológica (relacionada à disponibilidade de serviços especializados e à infra-

-estrutura de C&T) e social (relacionada às condições de saúde e educação). Envolve, também, a mobilização de um arsenal de incentivos passíveis de serem utilizados, sem que comprometam o planejamento fiscal do Estado. Desse modo, as ações dos governos estaduais podem contribuir para suprir uma importante “lacuna” institucional, decorrente da ausência de ações mais vigorosas e pró-ativas na esfera federal, a qual caberia a função primordial de orquestrar tais esforços. Além disso, como se procurará discutir à frente no trabalho, é possível encontrar justificativas para essas ações que se relacionam à crescente importância da dimensão “regional-local” do processo de desenvolvimento industrial e às implicações resultantes sobre as ações dos *policy-makers*.

Este artigo tem um duplo objetivo. Por um lado, procura identificar, a partir da análise da experiência de diversos estados brasileiros, as principais tendências que têm norteado a implementação de políticas industriais descentralizadas; por outro, desenvolve algumas proposições para o encaminhamento da discussão sobre a efetividade dessas ações, ressaltando alguns fatores críticos para o sucesso de tais iniciativas. O artigo divide-se em três seções. Inicialmente, é apresentado um quadro geral do suporte oferecido pelos diversos estados à instalação de novas indústrias. Na seção seguinte, procura-se discutir algumas iniciativas de implementação de políticas industriais “descentralizadas”, adotadas por diferentes estados da Federação, sistematizando essas experiências a partir de determinadas orientações gerais subjacentes a essas ações. Finalmente, na última seção, de caráter conclusivo, avalia-se criticamente a amplitude das medidas implementadas, procurando identificar os principais fatores críticos do sucesso dessas iniciativas.

1 - Instrumentos de incentivo e atração de investimentos: um quadro geral

Análises mais recentes sobre o processo de industrialização brasileira apontam para uma importante mudança no padrão de concentração espacial e regional da indústria. De fato, entre 1970 e 1990, observa-se uma reversão da polarização industrial na direção da Região Metropolitana de São Paulo, tanto em direção ao interior do próprio Estado, quanto, simultaneamente, na direção de outras regiões do País (Diniz, 1995). Alguns fatores indutores do processo de desconcentração regional da indústria vêm assumindo particular importância no período recente. Dentre esses fatores, crescente importância tem sido atribuída ao acirramento da “guerra fiscal” entre unidades da Federação pela atração de investimentos. Simultaneamente, os impactos da abertura econômica do País e

as crescentes pressões competitivas dela decorrentes têm estimulado muitas empresas a realocarem seus empreendimentos, visando reduzir custos de produção (é o caso, por exemplo, da indústria têxtil e de calçados) e explorar mercados com potencial de expansão. É possível destacar, também, o surgimento de deseconomias de aglomeração em regiões tradicionais de localização da indústria, decorrentes de diversos fatores, tais como as alterações em leis de zoneamento, os altos custos de locação de terrenos, a intensificação de pressões sindicais e seus desdobramentos sobre o custo da mão-de-obra, o estrangulamento das condições de infra-estrutura (energia, transporte, etc.) e a perspectiva de degradação ambiental. Fatores internos às empresas também afetam o processo, como a necessidade de adequação da distribuição espacial das unidades fabris, o ritmo de modernização produtiva, tecnológica e organizacional das firmas e a necessidade de otimização da logística de suprimento de insumos e de distribuição de produtos.

Cabe ressaltar que os impactos da intensificação da “guerra fiscal” sobre o processo de realocação espacial da indústria são relativamente recentes. Segundo informações levantadas no estudo **Investimentos na Indústria Brasileira 1995-1999: características e determinantes** (1997), realizado em conjunto pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), verificou-se que, no ano de 1996, apenas 20% das empresas consultadas consideravam a possibilidade de instalação de plantas produtivas em unidades da Federação distintas daquelas em que operavam anteriormente. De acordo com esse levantamento, as razões principais para esse processo de realocação estavam associadas à concessão de benefícios fiscais e à proximidade dos mercados consumidores, secundadas pelo custo da mão-de-obra e por vantagens locacionais específicas, tais como a abundância de recursos naturais, conforme aponta o Quadro 1. Na época da realização daquele levantamento, os incentivos governamentais tinham uma importância relativamente limitada na indução de novos investimentos. De fato, a parcela de empresas investigadas que consideravam esses benefícios “pouco importantes” como fator de indução de investimentos era consideravelmente maior do que aquela que os considerava “muito importantes”, conforme demonstra o Quadro 2. A questão que se coloca, confrontando essa situação com o acalorado debate atual sobre o impacto de incentivos fiscais estaduais, diz respeito ao prolongamento da abertura econômica que caracterizou a economia brasileira na presente década, sem o estabelecimento de uma contrapartida que privilegiasse políticas industriais em nível federal. Tal situação parece ter intensificado as pressões competitivas sobre o setor industrial brasileiro, tendo, como consequência, no período mais recente, uma elevação da importância dos incentivos locais enquanto instrumento de atração de novos investimentos.

Quadro 1

Razões para a instalação de plantas produtivas em outra unidade da Federação — 1997

FATORES	% DAS RESPOSTAS RELEVANTES
Custo da mão-de-obra	41,5
Benefícios fiscais	57,3
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação espacial	14,6
Vantagens locacionais específicas	39,0
Proximidade com o mercado	57,3

FONTE: INVESTIMENTOS na indústria brasileira — 1995-1999 (1997). Rio de Janeiro : CNI. CEPAL.

Quadro 2

Importância de incentivos governamentais na decisão de investir conforme participação de respostas associada a cada faixa no total de empresas investigadas — 1997

FATORES	BAIXA (1-2)	MÉDIA (3-4)	ALTA (5-6)
Benefícios fiscais estaduais	39,8	32,7	27,5
Benefícios fiscais federais	43,0	30,0	27,0
Benefícios creditícios especiais	37,1	35,8	27,1
Vantagens locacionais	37,0	40,7	22,3

FONTE: INVESTIMENTOS na indústria brasileira — 1995-1999 (1997). Rio de Janeiro : CNI. CEPAL.

NOTA: Os números entre parênteses referem-se à gradação de respostas entre 1 e 6, ou seja, de “pouco importante” a “muito importante”.

De maneira a captar possíveis diferenças entre os diversos estados da Federação quanto à amplitude da concessão de benefícios fiscais e parafiscais a empreendimentos industriais, é possível considerar, como ponto de partida, informações fornecidas pelo estudo **Políticas Estaduais de Apoio à Indústria** realizado pela CNI, em 1998. Apesar de esse levantamento não estar atualizado e da falta de preocupação em quantificar os benefícios concedidos e os resultados alcançados pelos diversos estados em termos da atração de novos investimentos, ele fornece evidências importantes sobre a amplitude da concessão desse tipo de estímulo pelas diversas unidades da Federação. O Quadro 3 sis-

tematiza os estímulos concedidos em quatro grandes categorias — benefícios fiscais, concessões financeiras diferenciadas, infra-estrutura e suporte logístico-operacional —, podendo-se identificar, para cada categoria, estímulos específicos que costumam ser privilegiados. No caso dos benefícios fiscais estaduais, observa-se que a redução de alíquotas do ICMS (para situações e produtos específicos) tende a ser adotada pela grande maioria dos estados, secundada, com alguma distância, pela utilização de mecanismos de “diferimento” (recolhimento postergado) do ICMS¹. Já quanto às concessões financeiras diferenciadas, verifica-se a ampla concessão de suporte à aquisição de ativos fixos, bem como a concessão de crédito para pagamento do ICMS e para formação e/ou recomposição do capital de giro. Em alguns estados, a concessão de benefícios fiscais assume menor importância, quando comparada a concessões financeiras diferenciadas que o Governo oferece ao setor empresarial². No caso de

¹ No caso do Ceará, o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) propicia ao investidor a possibilidade de financiamento parcial do ICMS, diferenciando essas condições de acordo com a maior ou menor proximidade com a Região Metropolitana de Fortaleza. Além disso, as indústrias pioneiras do Estado ficam isentas de juros e correção monetária na amortização das parcelas do FDI. O Governo do Paraná também utiliza um mecanismo que permite retardar o recolhimento parcial ou total do ICMS gerado, mensalmente, por empresas que executarem investimentos fixos no Estado, através da implantação, ampliação ou reativação de projetos industriais. Além disso, qualquer estabelecimento industrial pode deduzir do pagamento do ICMS, por um período de 12 meses, um valor equivalente a 100% dos gastos realizados em P&D, divididos em 12 parcelas, desde que contratados com instituição oficial de ensino ou pesquisa e centros tecnológicos localizados no Estado. Qualquer estabelecimento industrial, mesmo sem ICMS incremental ou gastos em P&D, pode também creditar-se do ICMS pago na aquisição ou transferência de máquinas e equipamentos, na proporção de 10% do saldo devedor mensal do ICMS. A consolidação desse sistema de incentivos deu origem ao Programa Paraná Mais Empregos, voltado para a implantação de novas indústrias, projetos de expansão, reativação de indústrias paralisadas e modernização de unidades industriais.

² Em São Paulo, por exemplo, é possível destacar os incentivos fornecidos pelo Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Social (Fides) e o Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (Fidec). O Fides destina-se a prover recursos para o fomento de atividades industriais e agroindustriais, em função do seu perfil social e de suas características sócio-econômicas, levando em conta os seguintes fatores: o potencial de geração de empregos; a localização do empreendimento; o papel na redução das desigualdades regionais ou sociais; a repercussão do empreendimento na economia e no desenvolvimento social, local e estadual; a preservação e a melhoria no meio ambiente. O limite do financiamento atinge um máximo de R\$ 300.000,00 desde que não ultrapasse 70% do total do projeto, com carência de até três anos para projetos prioritários, correção pelo IGPM — que pode ser parcial conforme decisão do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) — e juros de 5% ao ano. O Fidec, por sua vez, destina-se a prover recursos para o fomento de atividades industriais, em função, predominantemente, de seu desempenho econômico, suas características tecnológicas e sua relevância no contexto da economia estadual, baseando-se na mesma sistemática de benefícios do Fides.

estímulos relacionados à infra-estrutura física, destaca-se a venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos. Finalmente, no caso do suporte logístico-operacional à realização de investimentos, destaca-se a assistência técnica na elaboração de projetos e a simplificação do processo de registro de empresas.

As informações apresentadas no Quadro 3 demonstram que, no tocante à amplitude regional da concessão de estímulos à atividade industrial, não é possível identificar uma tendência nítida em privilegiar-se a concessão de incentivos fiscais como fator de atração de novos investimentos. De acordo com o levantamento realizado pela CNI, a concessão de benefícios creditícios diferenciados tende a ser utilizada mais extensivamente do que a concessão de benefícios fiscais *strictu sensu*. Entretanto a confirmação dessa tendência requereria uma atualização do esforço de sistematização realizado, a ser complementada por informações sobre o valor dos benefícios concedidos, os setores privilegiados e os resultados alcançados pelos diversos estados quanto à atração de novos investimentos industriais.

Visando dar conta da questão mencionada no parágrafo anterior, é possível considerar — tomando-se o levantamento da CNI como referência — a distribuição dos estímulos mencionados entre os diferentes estados da Federação. O Quadro 4 apresenta o número de estímulos adotados nos diferentes estados, segundo as quatro categorias utilizadas no estudo da CNI. Apesar de alguns estados se destacarem dos demais na concessão desses estímulos, é recomendável cautela na análise dessas informações, pois existem indícios de que alguns estados que adotam políticas bastante “ativas” de atração de novos investimentos, como o Ceará e o Paraná, não foram adequadamente avaliados no estudo realizado, provavelmente devido a problemas metodológicos ou operacionais. O mesmo vale para alguns estados que, apesar de não oferecerem políticas de atração de investimentos tão explícitas, apresentam um arcabouço institucional, em termos de sistemas de incentivos à indústria, bem mais sofisticado do que o levantado no estudo da CNI. Como exemplo, é possível citar o caso do Rio Grande do Sul, que, embora procure evitar a concessão de benefícios fiscais explícitos, dispõe de um sistema de instrumentos de apoio creditício e de infra-estrutura bastante sofisticado (viabilizado através do Fundopem e do Proedi), além de programas de apoio a setores específicos (como o Proplast).

Quadro 3

Tipos de apoio concedidos por estados — 1997

TIPOS DE APOIO	NÚMERO DE ESTADOS QUE O CONCEDEM (n = 27)
Benefícios Fiscais	
1- Redução de alíquotas do ICMS (para situações e produtos específicos)	17
2 - Mecanismo de "diferimento" (recolhimento postergado do ICMS)	8
3 - Utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS)	7
4 - Isenção ou redução do ICMS para micro e pequenas empresas	6
5 - Prorrogação de prazos para recolhimento do ICMS	4
6 - Isenção ou redução do ICMS sobre produtos específicos destinados ao Exterior	3
7 - Isenção do ICMS para novas empresas sem produto similar no Estado	1
Concessões financeiras diferenciadas	
1 - Aquisição de ativos fixos	20
2 - Pagamento do ICMS	17
3 - Formação e/ou recomposição do capital de giro	15
4 - Financiamento para avanço tecnológico	12
5 - Composição acionária e debêntures conversíveis	4
6 - Financiamentos específicos para empresas voltadas para o turismo	3
Estímulos para infra-estrutura	
1 - Venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos	15
2 - Implantação de áreas, centros e/ou distritos industriais ...	6
3 - Doação de áreas e lotes industriais	5
4 - Locação de lotes e galpões industriais por prazo determinado	4
5 - Permuta de terrenos para realocação de empresas	2
6 - Locação de máquinas e equipamentos	1
Suporte logístico-operacional	
1 - Assistência técnica na elaboração de projetos	9
2 - Simplificação do processo de registro de empresas	8
3 - Simplificação do processo de licitação facilitando o acesso de PMEs	7
4 - Programas de formação e capacitação de pessoal	4

FONTE: POLÍTICAS estaduais de apoio à indústria (1998). Rio de Janeiro : CNI.

NOTA: Listagem em ordem decrescente de amplitude do benefício.

Quadro 4

Número de estímulos adotados, por estado — 1997

ESTADOS	BENEFÍCIOS FISCAIS	CONCESSÕES FINANCEIRAS	INFRA-ESTRUTURA	LOGÍSTICO-OPERACIONAIS	TOTAL
1 - Bahia	3	5	1	3	12
2 - Alagoas	2	4	5	1	12
3 - Rio de Janeiro	3	4	1	3	11
4 - Paraíba	3	5	1	1	10
5 - Roraima	5	2	1	2	10
6 - Espírito Santo	3	5	1	0	9
7 - São Paulo	1	3	2	2	8
8 - Goiás	3	2	1	2	8
9 - Pernambuco	3	4	0	0	7
10 - Pará	3	3	1	0	7
11 - Sergipe	1	3	3	0	7
12 - Tocantins	2	4	1	0	7
13 - Rondônia	2	2	1	2	7
14 - Amapá	1	2	1	3	7
15 - Mato Grosso do Sul	2	2	1	1	6
16 - Ceará	1	2	2	0	5
17 - Mato Grosso	0	3	1	1	5
18 - Minas Gerais	1	2	1	1	5
19 - Paraná	1	3	0	0	4
20 - Piauí	1	0	1	2	4
21 - Maranhão	0	2	0	2	4
22 - Acre	1	1	1	1	4
23 - Santa Catarina	0	2	1	0	3
24 - Rio Grande do Norte	1	1	1	0	3
25 - Amazonas	1	2	0	0	3
26 - Distrito Federal	1	1	1	0	3
27 - Rio Grande do Sul	0	1	1	0	2

FONTE: POLÍTICAS estaduais de apoio à indústria (1998) Rio de Janeiro : CNI.

2 - Políticas industriais descentralizadas: principais orientações

O mero levantamento quantitativo dos estímulos concedidos pelos diversos estados à viabilização de empreendimentos industriais não é suficiente, pois a concessão de um grande número de estímulos não garante, necessariamente, a efetividade dos mesmos, os quais devem estar articulados dentro de um arcabouço institucional coerente e integrado. Nesse sentido, faz-se necessária uma discussão qualitativa mais pormenorizada sobre essas iniciativas. Em particular, é importante avaliar se é possível se estabelecer distinções gené-

ricas quanto à orientação das ações e às opções estratégicas com as quais se defrontam os *policy-makers* no processo de definição e operacionalização de medidas descentralizadas de política industrial. O que se procura, a seguir, é discutir algumas dessas distinções, ressaltando-se em que medida esses recortes analíticos podem ser utilizados para discutir a efetividade das políticas implementadas pelos diversos estados da Federação. A discussão realizada baseia-se na experiência de alguns estados em relação aos quais foi possível ter acesso a informações sistematizadas sobre ações implementadas nesse sentido. As experiências relatadas estão referenciadas a um conjunto bastante abrangente de unidades da Federação, incluindo: (a) estados onde se observa uma estrutura industrial sofisticada (caso de São Paulo, Minas Gerais e, em menor grau, Rio de Janeiro); (b) estados que costumam atrair naturalmente investimentos devido à elevada renda *per capita* dos mercados locais (caso de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná) (c) estados com tendência à integração mais direta ao mercado inter-regional do Mercosul (caso de São Paulo e Paraná); (d) estados para os quais se têm direcionado indústrias atraídas pelo menor custo da mão-de-obra (caso da Bahia e Ceará); (e) estados que têm procurado implementar uma política nitidamente “ativa” de atração de novos investimentos (caso da Bahia, Ceará e Paraná). Considerou-se, nesse sentido, que esse conjunto de estados é suficiente para permitir a identificação de tendências relativas à implementação de políticas industriais descentralizadas comuns a outras unidades da Federação. A análise está baseada em um levantamento de informações realizado no primeiro semestre de 1999, razão pela qual as tendências captadas devem ser consideradas com o necessário cuidado, uma vez que o arcabouço institucional mencionado é extremamente dinâmico, sendo modificado tanto em função de mudanças no cenário macroeconômico, como em função do crescente acirramento da “guerra fiscal” entre estados pela atração de novos investimentos.

2.1 - Políticas industriais e condições de infra-estrutura

Uma primeira tendência geral, presente em diversas experiências de operacionalização de políticas industriais descentralizadas, refere-se à modernização da infra-estrutura local como fator de atração de novos investimentos. De fato, diversos estados têm incorporado esse aspecto ao seu arsenal de instrumentos de política industrial. Nesse caso, uma diferenciação relevante é aquela que distingue ações orientadas à melhoria geral das condições locais

daquelas baseadas na seleção de grandes projetos de infra-estrutura ou de “eixos” de desenvolvimento industrial a serem privilegiados³.

Diversas intenções de investimentos públicos em infra-estrutura vêm sendo anunciadas pelos governos estaduais, muitos deles privilegiando eixos de desenvolvimento espacialmente localizados⁴. Esses investimentos estão, geralmente, baseados em grandes projetos de infra-estrutura com impactos dinamizadores sobre a base produtiva local. Esses projetos, geralmente, apresentam um efeito *spill-over*, que afetam uma multiplicidade de setores, resultando na geração de “externalidades” positivas que estimulam a viabilização de novos empreendimentos industriais na região em questão. No entanto, no que se refere à experiência recente dos diversos estados brasileiros, não está suficientemente claro, em sua grande maioria, quais serão as fontes de recursos a serem utilizadas para viabilizar tais projetos. A maioria dessas iniciativas supõe que será possível atrair parceiros privados para viabilização de empreendimen-

³ Mais recentemente, a perspectiva que privilegia a montagem de grandes eixos de desenvolvimento foi fortalecida em função da adoção do mesmo tipo de recorte orientador de ações pelo BNDES, na definição de projetos prioritários no âmbito do PPA divulgado em 1999.

⁴ No caso do Ceará, é possível identificar investimentos em infra-estrutura realizados pelo governo estadual que privilegiam “eixos” de desenvolvimento espacialmente localizados, que envolvem investimentos da ordem de US\$ 3,0 bilhões, contando com recursos do Governo do Estado, da União e de empréstimos internos e externos. Dentre estes, é possível destacar a construção do Açude Castanhão, Linhão Banabuiú-Fortaleza e do Linhão Norte-Nordeste (que duplicará o fornecimento de energia do Sistema Tucuruí), bem como a montagem da infra-estrutura do complexo industrial e portuário do Pecém. Na Bahia, é possível destacar a construção — ao custo de US\$ 67 milhões — de uma estação intermodal no Vale do São Francisco, visando atrair investimentos privados da ordem de US\$ 3 bilhões, bem como a modernização e articulação das cadeias de escoamento da produção, ligando as regiões produtivas da Bacia do São Francisco com o Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos (Salvador). No caso de Minas Gerais, prevê-se a duplicação da rodovia Fernão Dias, que liga São Paulo a Belo Horizonte, e a irrigação no Vale do São Francisco. No caso do Rio de Janeiro, um projeto prioritário é o de ampliação e modernização do porto de Sepetiba, baseado na integração de instalações portuárias e industriais, a partir do qual pretende-se montar o primeiro porto concentrador de cargas (Hubport) do Atlântico Sul. Nesse estado, prevê-se também a implementação dos programas de saneamento da Baixada Fluminense e de despoluição da Baía de Guanabara, com possíveis desdobramentos em termos da atração de investimentos para a região, bem como a melhoria da infra-estrutura em regiões privilegiadas na instalação de novos distritos industriais, como a Região de Resende. Já em São Paulo, destacam-se investimentos na consolidação da hidrovía Tietê-Paraná, a partir de um consórcio intermunicipal. Já no caso do Paraná, destacam-se investimentos em infra-estrutura associados ao Anel de Integração, compreendendo as cidades de Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava.

tos de maior porte ou que agências de fomento nacionais e internacionais irão disponibilizar linhas de financiamento para os projetos de grande porte previstos. Até o momento, porém, os resultados efetivamente alcançados na viabilização de grandes projetos de modernização da infra-estrutura são ainda limitados, o que coloca indagações sobre a viabilidade econômico-financeira dos mesmos, ademais numa conjuntura de crescentes dificuldades para as finanças estaduais. Adicionalmente, há indícios de que se faz necessária uma avaliação crítica do modelo institucional de tais projetos, a partir da qual seria possível identificar os requisitos necessários à obtenção de maior eficácia na implementação das ações.

2.2 - Políticas industriais “horizontais” e “verticais” na esfera estadual

Uma distinção tradicionalmente mencionada pela literatura especializada em política industrial é aquela que diferencia determinadas ações de caráter “horizontal” de outras que apresentam um caráter nitidamente “vertical” ou “seletivo”. Tal distinção, muitas vezes, apresenta complicações conceituais, pois, se as ações de caráter “horizontal” procuram atuar sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico e a infra-estrutura produtiva, interferindo no desenvolvimento industrial de forma indireta, elas obviamente geram impactos setorialmente diferenciados. Assim, na prática, é comum as políticas “horizontais” incorporarem políticas setoriais “implícitas”, apesar de seus defensores, geralmente, descartarem a adoção de ações seletivas. Dentre as políticas pretensamente “horizontais”, é possível destacar aquelas de estímulo à difusão ampla de inovações modernizantes pelo tecido industrial, sejam elas tecnológicas ou organizacionais, bem como as políticas genéricas de suporte a pequenas e médias empresas. No plano regional ou local, a ênfase em políticas industriais de caráter “horizontal” limita a intervenção proposta a uma espécie de “extensionismo” industrial, baseado, geralmente, na concessão de incentivos de forma indiscriminada a diversos setores (o que geralmente limita o montante dos mesmos) e num suporte diferenciado às empresas de menor porte, mais vulneráveis ao acirramento de pressões competitivas.

A experiência de diversos estados demonstra que, geralmente, as políticas industriais “horizontais” implementadas envolvem algum tipo de suporte a pequenas e médias empresas e às regiões menos desenvolvidas daquelas unidades da Federação. No caso do Ceará, por exemplo, é possível destacar o Projeto São José, desenvolvido por diversas Secretarias, com o apoio do Banco Mundial, destinado ao fortalecimento de associações de pequenos produtores

locais, visando à geração de emprego e renda no meio rural. No caso da Bahia, destaca-se a implementação do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) pelo Governo Estadual, o qual direciona parte do suporte oferecido às pequenas e médias empresas. No caso de pequenas empresas atuantes em setores de maior conteúdo tecnológico, destaca-se o suporte oferecido pela Rede de Tecnologia da Bahia (Retec), que visa assegurar às micro e pequenas empresas mecanismos para o aumento de sua produtividade, a partir de busca e intermediação de serviços tecnológicos, banco de dados, informações sobre linhas de crédito, cursos em gestão, estratégia promocional, *workshops* e seminários. Estados com uma estrutura industrial mais sofisticada não se furtam à implementação de políticas industriais “horizontais”, particularmente aquelas orientadas à criação de suporte para atuação de pequenas e médias empresas geradoras de um maior volume de emprego. No caso de São Paulo, por exemplo, destaca-se a criação do Fundo de Aval em 1998, destinado a viabilizar o acesso das micro, pequenas e médias empresas, inclusive as de autogestão e cooperativas de produção, às linhas de crédito do BNDES, Financiadora de Estudos e Projetos Finep, Fundação de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo, bem como aos recursos de agências nacionais ou estrangeiras de desenvolvimento. Destaca-se, também, o Programa de Inovação Tecnológica em Pequenas Empresas (FIPE), que procura incentivar pesquisas com alto potencial de retorno econômico e social em empresas com até 100 empregados, através de financiamentos a fundo perdido para as fases pré-competitivas de projetos inovadores (até R\$ 50 mil numa primeira fase e até R\$ 200 mil na segunda). No Rio de Janeiro, é possível destacar o Projeto Paraíso, envolvendo um Regime Especial de ICMS que reduz esse imposto para micro e pequenas empresas até, aproximadamente, 1% de seu faturamento escriturado. O Programa RioIndústria, por sua vez, destina-se à concessão de incentivos de menor monta à realização de investimentos não enquadrados em nenhum dos programas prioritários setoriais definidos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) do Governo do Estado.

Diversos estados têm procurado avançar também no sentido da provisão de “externalidades” — sistemas de informação, serviços tecnológicos, instituições orientadas ao treinamento de recursos humanos, etc. — que favoreçam o aprofundamento dos esforços de modernização produtiva e tecnológica de empresas locais. No campo científico-tecnológico, destaca-se a utilização de agências de fomento estaduais (geralmente estruturadas a partir do “modelo FAPESP”), visando promover uma maior articulação entre a infra-estrutura de C&T estadual e o setor industrial, o que nem sempre tem alcançado resultados satisfatórios. A utilização de organismos estaduais e outros tipos de arranjos

institucionais para impulsionar esforços de modernização tecnológica da indústria também vem se disseminando por diversos estados. Iniciativas nessa direção podem ser encontradas na Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro; na atuação do Centro de Integração de Tecnologia do Paraná (Citpar) no Paraná; no papel desempenhado pelo Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo (IPT) em São Paulo; na atuação do CEPED e na recente criação da Retec.

No que se refere ao suporte oferecido pelos governos estaduais em termos de sistemas de informação e apoio mercadológico, algumas tendências gerais podem ser mencionadas. A primeira delas compreende a realização de estudos e o fornecimento de informações que venham subsidiar a instalação de novos empreendimentos no Estado. Esse tipo de suporte é particularmente importante no caso de pequenas e médias empresas e/ou para estados menos industrializados, onde a capacidade de indução das políticas públicas à realização de novos investimentos necessita ser mais efetiva⁵. No tocante à provisão de “externalidades” relacionadas à melhoria da qualificação dos recursos humanos, as ações dos governos estaduais dizem respeito, fundamentalmente, à melhoria da educação básica. Nesse sentido, destaca-se a importância do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996. Quanto à melhoria da qualificação profissional e gerencial da indústria, destaca-se a articulação dos governos estaduais com organismos vinculados ao “sistema S”, como o Senai — no tocante à formação e ao treinamento de mão-de-obra — e o Sebrae — para viabilizar a prestação de serviços adaptados às necessidades das pequenas e médias empresas locais, especialmente nas áreas organizacional e tecnológica.

⁵ Como exemplo, é possível citar a atuação do Centro Internacional de Negócios (CIN) do Paraná, uma iniciativa do Governo do Estado em parceria com o Banestado, Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico do Paraná (SEID) e o SEBRAE/PR, que busca promover a integração de empresas com governos e agentes financeiros do Brasil e de outros países, através do repasse de informações básicas e do suporte à realização de negócios. No caso da Bahia, a Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (SUDIC) desempenha um papel relativamente semelhante. O mesmo tipo de papel é desempenhado, no caso de Minas Gerais, pelo Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI), que busca oferecer assistência a empresários que optem por implantar seus empreendimentos no Estado. Esse instituto presta também assessoria às empresas no desenvolvimento de projetos, prospecção de parceiros para *joint ventures* e transferências de tecnologia, além de assistência no encaminhamento de propostas relacionadas a financiamentos e a incentivos.

Em contraste com as políticas industriais “horizontais”, as políticas seletivas de caráter “vertical” estão geralmente vinculadas à definição de metas específicas para diferentes setores da indústria, podendo contemplar, também, uma cadeia industrial particular ou um determinado “complexo industrial” a ser privilegiado pelos instrumentos de política. Basicamente, essas políticas envolvem a utilização de diversos instrumentos de estímulos e sanções no intuito de privilegiar um alvo setorial particular, envolvendo um processo de *industrial targeting*, o qual pressupõe que os setores privilegiados na concessão de incentivos são capazes de gerar uma série de impactos dinâmicos sobre a estrutura industrial local. De modo simplificado, é possível sistematizar as políticas industriais de caráter “vertical” implementadas por governos estaduais, em função de três tipos de orientações básicas. A primeira delas refere-se à criação de setores industriais “estruturantes”, com amplo impacto dinamizador sobre a base produtiva preexistente no Estado. Nesse caso, o que se intenta é estimular a montagem de um novo setor, com impactos importantes em termos da sofisticação da estrutura industrial que existe no Estado.⁶ Além de incentivos à instalação de novos setores nos diversos estados, é possível destacar iniciativas que procuram explorar potencialidades locais em termos de uma base produtiva preexistente

⁶ Alguns exemplos de medidas adotadas pelos diversos estados com esse intuito são bastante ilustrativos. No caso do Ceará, por exemplo, dois grandes projetos de investimento estimulados pelo Governo do Estado enquadram-se nessa perspectiva: a construção de uma Usina Siderúrgica pela Companhia Siderúrgica do Ceará (CSC), para a produção de laminados planos a quente e laminados a frio e revestidos, e a construção da Refinaria do Nordeste (Renor), também no Complexo Industrial e Portuário do Pecém. No caso do Governo da Bahia, uma iniciativa desse tipo, que vem despertando particular interesse, é a do setor automobilístico, principalmente a partir dos esforços realizados para atrair os investimentos da Ford para o Estado (especificamente para a região de Camaçari). Nesse Estado, destaca-se, também, a concessão de estímulos à criação de um pólo de informática eletroeletrônica e telecomunicações no Distrito Industrial de Ilhéus, o qual, em três anos de funcionamento, já produz o equivalente a 10% dos computadores pessoais consumidos no País. No Paraná, destaca-se o apoio à instalação de montadoras de automóveis na Região Metropolitana de Curitiba, de fábricas de autopeças no sul do Estado, de indústrias produtoras de plásticos no norte, de um pólo eletroeletrônico no sudoeste e de grandes frigoríficos no sudeste. No caso do Rio de Janeiro, alguns programas setoriais específicos também podem ser destacados, como o Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (RioInvest), o qual se destina a incentivar investimentos de grande porte, com potencial de geração de um efeito multiplicador sobre a economia do Estado, como aqueles associados à atração da montadora de automóveis Peugeot-Citroën para a região de Resende.

especializada em determinados setores, a qual poderia ser dinamizada a partir de instrumentos específicos.⁷

Uma outra orientação geral é a busca de um adensamento e integração das cadeias produtivas locais. No caso baiano, o exemplo mais ilustrativo desse tipo de ação é o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica (BAHIAPLAST), que procura estimular a expansão da petroquímica para as indústrias de terceira e quarta gerações, nas áreas de fibra, fármacos, defensivos e plásticos. No caso de Minas Gerais, por exemplo, uma linha importante de atuação refere-se à integração da produção de aço com o parque transformador, em municípios que abrigam empreendimentos siderúrgicos — como Timóteo (Acesita), Ouro Branco (Aço Minas), João Monlevade (Belgo Mineira), Itabira (CVRD) e Ipatinga e Fabriciano (Usiminas). Outra linha de ação importante é aquela que contempla a “mineirização” de fornecedores da indústria automobilística (Fiat), programa este que resultou na atração de 60 novas empresas de autopeças, com sensível redução do número de fornecedores e a concentração de mais de 60% das suas compras no Estado. O Rio de Janeiro também vem procurando estimular o adensamento e a sofisticação das cadeias produtivas locais, através de duas linhas de ação distintas. A primeira delas envolve a identificação de algumas “microcadeias” prioritárias, que poderiam ser encontradas a partir de uma visão georeferenciada. Nesse caso, algumas regiões-piloto vêm sendo privilegiadas, como o Noroeste Fluminense, onde se destacam as cadeias de arroz, feijão, olericultura, café e pedras decorativas, e a região da Baixada Fluminense, onde foram identificadas “microcadeias” de calçados, móveis, confecções e cimento. A segunda linha de ação contempla

⁷ O Paraná, por exemplo, vem realizando esforços para consolidar sua vocação agroindustrial, implementado programas que buscam estimular a incorporação de valor agregado ao produto agrícola. É possível destacar, também, estímulos à expansão da indústria de confecção no norte do Estado, que contam com mais de 1.000 empresas instaladas na região, das quais 350 em Maringá. O Governo de Minas Gerais vem procurando atuar no mesmo sentido, como no caso da Zona de Processamento de Exportações de Teófilo Otoni, direcionada principalmente para a área de pedras preciosas, e da criação de estímulos à dinamização da atividade têxtil nas regiões Metalúrgica, Sul e Zona da Mata e da produção de bens de capital sob encomenda em Ipatinga (através da Usimec) e em Vespasiano (Demag-Mannesmann). O Governo do Rio de Janeiro também vem atuando no mesmo sentido através do RioTêxtil, que favorece investimentos na modernização e na ampliação do parque têxtil existente e procura fomentar o surgimento de um novo parque têxtil baseado em fibras sintéticas de alto valor agregado, do RioFármacos, ligado à grande tradição do estado nas áreas química e farmacêutica, e do programa RioTelecom que se baseia na presença, no Estado, de diversas sedes e unidades operacionais de empresas de serviços de telecomunicações de longa distância do País, além das operadoras locais.

programas estruturados com recorte setorial, que incorporam explicitamente a preocupação com o adensamento das cadeias produtivas. Dentre esses programas, é possível destacar o RioPetróleo (associado a fornecedores de BK), o RioPlast (que visa ampliar o parque fluminense de transformação de plásticos, absorvendo a oferta de resinas que será gerada a partir da implantação do Pólo Gás-Químico de Duque de Caxias) e o RioPeças (elaborado com o objetivo de promover a multiplicação dos benefícios auferidos com a vinda das montadoras Volkswagen e Peugeot-Citroën para a região de Resende).

É possível identificar, também, ações de governos estaduais direcionadas à implementação de políticas industriais claramente “ofensivas”. Essas políticas buscam conquistar espaços competitivos para empresas locais nos principais mercados onde se desenvolve a concorrência setorial, através de um processo baseado no desenvolvimento e na incorporação efetiva de inovações para as esferas produtiva e organizacional. Nesse caso, observa-se, muitas vezes, a adoção de uma “política de campeões”, que restringe o suporte oferecido àquelas empresas que já tenham demonstrado possuírem uma capacitação mínima para se posicionarem satisfatoriamente na arena competitiva nacional e internacional. Essas políticas operam também no sentido de induzir e estimular a transformação estrutural dos setores em questão, agindo em antecipação ao surgimento de problemas decorrentes de novos desenvolvimentos econômicos, tecnológicos, sociais, etc. A implementação de políticas industriais “ofensivas” contempla linhas de ação específicas, que procuram induzir uma reestruturação da base industrial local. Em primeiro lugar, observa-se que diversos governos estaduais têm procurado atrair grandes empresas para novos empreendimentos industriais, visando criar um “efeito demonstração” que dê continuidade ao fluxo de investimentos para o Estado, seja atraindo fornecedores de insumos, componentes e serviços, seja atraindo outros competidores, estimulados pelos benefícios concedidos ou pela dotação de recursos locais.⁸

Em segundo lugar, é comum que as políticas industriais “ofensivas” optem por privilegiar a concessão de estímulos a setores de conteúdo tecnológico

⁸ No caso do Ceará, por exemplo, os novos investimentos previstos no setor de refino e siderúrgico estão associados à atração, respectivamente, dos grupos Thyssen e CSN. A tentativa de atração de “empresas-âncora” para a montagem de pólos automotivos também tem pautado a atuação de diversos governos estaduais, de que são exemplos os esforços realizados pelos Governos da Bahia (visando atrair a Ford para o Estado), Paraná (visando atrair a Renault, Audi e Chrysler), Rio de Janeiro (Peugeot e Volkswagen) e Minas Gerais (Mercedes-Benz). O mesmo tipo de estratégia tem sido utilizado para estimular a constituição de pólos industriais em setores com menor conteúdo tecnológico, como no caso da atração da Azaléia para o pólo calçadista montado com o apoio do Governo do Ceará.

mais elevado e/ou com perfil exportador mais nítido. Desse modo, torna-se possível obter um *upgrade* em relação à base industrial preexistente, o que teria impactos positivos em termos da geração de empregos de maior qualidade (se bem que não necessariamente em número elevado) e do aumento da arrecadação fiscal do Estado (devido ao maior valor agregado dos produtos incorporados às respectivas matrizes industriais). Esse tipo de estratégia pode ser percebido nas tentativas de diversos estados em atraírem investimentos nos ramos de eletroeletrônica e informática, bem como no setor transformador de plásticos. Já no que se refere às medidas de estímulo à instalação de indústrias com perfil exportador, ou mesmo de “zonas de processamento de exportações”, verifica-se que as iniciativas adotadas pelos governos estaduais ainda são bastante modestas. Essas ações limitam-se, em geral, à montagem de programas de desenvolvimento do potencial exportador de empresas locais, seja através de apoio mercadológico, seja da desoneração de determinados impostos (ICMS, em especial).

Em terceiro lugar, observa-se que a adoção de políticas industriais “ofensivas” pressupõe algum tipo de planejamento estratégico indicativo por parte dos governos estaduais, visando identificar lacunas e necessidades de reconfiguração da sua estrutura industrial. Em particular, essas políticas requerem algum esforço de análise prospectiva do ambiente macroeconômico e concorrencial, bem como a quantificação de metas a serem perseguidas na ação estratégica do Governo⁹. Para que isso seja possível, é necessário o conhecimento detalhado

⁹ Alguns estados têm buscado avançar no sentido de uma maior formalização das suas estratégias de desenvolvimento industrial. O Governo baiano, por exemplo, elaborou, recentemente, um plano estratégico com base num horizonte de quatro anos, que leva o nome de **Bahia de Todos os Tempos: 500 Anos e um Novo Ciclo de Prosperidade**, no qual são identificados investimentos previstos de serem realizados em diversas regiões do Estado. O Governo do Estado de São Paulo, por sua vez, definiu um plano denominado **Estratégia Competitiva do Estado**, baseado em ações que objetivam a organização das instituições e dos recursos disponíveis, com base em três diretrizes básicas. A primeira delas envolve a promoção do desenvolvimento regional, através da formação de Agências de Desenvolvimento Local (ADLs), coordenadas por um Fórum de Representantes Regionais. A segunda linha de ação contempla o aprofundamento das ações das Câmaras Setoriais Paulistas, responsáveis por discussões temáticas e regionais. A terceira linha de ação refere-se à implantação de “Instrumentos do Desenvolvimento”, que visam colocar à disposição da sociedade as metodologias de implantação das ADLs, Incubadoras, Condomínios Industriais e de Serviços (CIS), Empresas de Participação Comunitária (EPC), dentre outros tipos de arranjos, além dos serviços de uma agência de informação, com informações georreferenciadas para o conjunto do Estado.

da estrutura produtiva do Estado, identificando-se os fluxos de produtos e insumos associados aos encadeamentos existentes entre os diversos setores produtivos, a partir dos quais tornar-se-ia possível mensurar adequadamente os efeitos dos investimentos a serem realizados.

2.3 - A dimensão “espacial-local” das políticas industriais descentralizadas

As evidências disponíveis demonstram que o componente “espacial” das linhas de ação vem assumindo crescente importância na implementação de políticas industriais descentralizadas. Três grandes tendências podem ser associadas a esse padrão de intervenção: (a) a criação de estímulos à desconcentração espacial do processo de desenvolvimento industrial; (b) a identificação de “anéis” ou “grandes eixos” de desenvolvimento industrial no plano regional, os quais teriam um maior potencial de geração de efeitos *spill-over* para o conjunto da economia estadual, justificando a priorização dos mesmos na concessão de incentivos; e (c) o estímulo, ainda que de maneira bastante incipiente, à consolidação e ao fortalecimento de arranjos produtivos locais, baseados na aglomeração espacial de indústrias em pólos ou em distritos industriais.

A experiência de alguns estados quanto à criação de estímulos à desconcentração espacial do processo de desenvolvimento industrial é bastante ilustrativa. No Ceará, por exemplo, os incentivos concedidos pelo Governo estadual diferenciam-se no caso de a empresa localizar-se a 20, a 250 ou a 500 quilômetros da Capital. Já na Bahia, o Governo Estadual vem apoiando projetos industriais no oeste do Estado e na região do São Francisco, onde predomina a agroindústria. No caso baiano, destaca-se também o Programa Produzir, voltado para pequenas comunidades rurais e sedes urbanas com até 7.500 habitantes. No caso paulista, o Governo Estadual vem induzindo um processo de “desconcentração concentrada”, em que as indústrias são estimuladas a relocizarem suas atividades das áreas centrais e congestionadas da região metropolitana da Capital para áreas do Interior, com melhores perspectivas de crescimento. Nesse sentido, observa-se que as percentagens de financiamento para investimentos fixos que as empresas podem obter com base no valor do ICMS a ser recolhido variam em função da localização do empreendimento no Estado. No caso do Paraná, os estímulos à desconcentração espacial da indústria também foram incorporados à sistemática de concessão de incentivos

fiscais adotada pelo Governo do Estado.¹⁰ Em Minas Gerais, a atualização monetária dos financiamentos concedidos para capital de giro no âmbito do Fundo de Incentivo à Industrialização (FIND), o Pró-Indústria (que variam entre 50% e 70% do ICMS mensal pago), se dá através da utilização do IGP-M e de um redutor de 50% a 82%, dependendo da região do empreendimento. No Rio de Janeiro, destacam-se, como programas regionais, o RioSolidário e RioNorte-Indústria, que visam inserir regiões mais carentes no processo de desenvolvimento do Estado, concedendo incentivos mais elevados às atividades localizadas na Região Norte-Fluminense e nos municípios incluídos no Programa Comunidade Solidária, bem como incentivos de valor mediano (semelhantes aos oferecidos nos programas setoriais do Governo) para quaisquer investimentos industriais de médio porte que venham a se localizar nessas regiões.

Observa-se, também, uma tendência de as políticas industriais dos estados privilegiarem determinados “eixos regionais” de desenvolvimento, capazes de gerar um maior efeito *spill-over* sobre o conjunto da base produtiva das regiões consideradas. No caso de estados com uma estrutura industrial menos sofisticada, a viabilização desses “eixos” geralmente envolve projetos estruturantes, que integrem empresas de diversos setores numa mesma região, de maneira a explorar externalidades associadas à montagem de uma infraestrutura local adequada a esses empreendimentos.¹¹ A idéia de se privilegiarem eixos de desenvolvimento associados a projetos estruturantes também está presente nas ações de governos de estados mais industrializados da Federação. Esses projetos, geralmente, envolvem uma modernização da infra-estrutu-

¹⁰ Segundo essa sistemática, estabelecimentos industriais localizados em Curitiba e em Araucária podem diferir 50% do ICMS incremental por um período de até 48 meses, com pagamento em igual período. Estabelecimentos industriais localizados no Cinturão de Empregos (compreendendo outros municípios da Região Metropolitana de Curitiba, à exceção de Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais) podem diferir 80% do ICMS incremental por até 48 meses, mais um período similar de pagamento. Finalmente, estabelecimentos industriais localizados em Ponta Grossa, Maringá, Londrina e São José dos Pinhais podem diferir 70% do ICMS incremental por até 48 meses, com igual período de pagamento.

¹¹ No caso do Ceará, um exemplo desse tipo de projeto pode ser encontrado na constituição do complexo industrial e portuário do Pecém, envolvendo, além da infra-estrutura portuária, a tentativa de integração de empresas atuantes nos ramos de refino, petroquímica, siderúrgica e metal-mecânica. O mesmo tipo de tendência pode ser percebido na recente decisão do Governo baiano de estimular a instalação de plantas automotivas junto ao Pólo Petroquímico de Camaçari.

ra existente, para viabilizar o fortalecimento de determinada região geoeconômica, com potencial de crescimento.¹²

Ainda que indiretamente e de uma maneira bastante tímida, é possível identificar estímulos à montagem de distritos (ou *clusters*) industriais e de outros tipos de aglomerações industriais nas políticas industriais implementadas pelos diversos estados da Federação. Análises de diferentes matizes teóricos têm ressaltado o impacto desses arranjos em termos da geração de um efeito de aprendizado, em escala local ou regional, impulsionado pela emergência de externalidades produtivas e tecnológicas e de outros efeitos do tipo *spill-over*, responsáveis pela geração de diversos ganhos de eficiência e pela melhoria da competitividade das empresas integradas a esses arranjos, o que resultaria em importantes impactos quanto à dinamização do processo de desenvolvimento regional.

A consolidação de aglomerações setoriais de indústrias tem sido um objetivo perseguido pelas políticas industriais de diversos estados. Nos estados do Nordeste, destaca-se a atração de empresas de setores tradicionais para pólos industriais da região, em decorrência dos incentivos fiscais concedidos e da dotação favorável de recursos locais, em especial o baixo custo da mão-de-obra. No Ceará, destaca-se a atração de empresas têxteis e de vestuário para a Região Metropolitana de Fortaleza, enquanto, no caso baiano, a mesma tendência pode ser captada para o setor produtor de calçados. O mesmo ocorre na tentativa desses estados em estimularem a montagem de aglomerações de empresas em setores de maior conteúdo tecnológico, como na região de Maracanaú (Região Metropolitana de Fortaleza), em um pólo industrial especializado em eletrônica, e de Ilhéus (Bahia), especializada em informática¹³. No entanto, observa-se que a ênfase maior de tais políticas se encontra na concessão de incentivos para que grandes e médias empresas externas à região se instalem nas respectivas localidades, sem que, na maioria dos casos, uma contrapartida, em termos de adensamento da cadeia produtiva, seja exigida. Isso faz com que seja pelo menos duvidosa a capacidade de essas iniciativas resultarem, efetivamente, na estruturação de arranjos industriais locais com capacidade autônoma de expansão e dinamização.

¹² No Paraná, por exemplo, o Governo estadual vem atuando nesse sentido, definindo um polígono integrado pelas cidades-pólo de Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava, que conformariam o denominado Anel de Integração, cuja principal referência seria a infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicações que viabilizaria a interligação das cidades-pólo.

¹³ A experiência do pólo de Ilhéus ressalta, porém, a importância da atração de empresas de maiores dimensões (no caso, a Bahiatech, pertencente ao grupo Vitech America Inc., que adquiriu a Microtec em 1997) para a viabilização desses empreendimentos.

Os estados da Região Centro-Sul também têm procurado formatar medidas visando fortalecer aglomerações industriais locais especializadas em determinados setores. O Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, vem procurando dotar os municípios das condições necessárias para instalação de parques e de distritos industriais voltados, principalmente, para micro, pequenas e médias empresas, dando assistência na escolha do local, na análise da documentação exigida para assinatura de convênio, na elaboração de parecer técnico conclusivo e no acompanhamento das obras, através de uma assessoria de apoio aos municípios, atuante no âmbito do Programa de Assistência Técnica aos Municípios (Patem). Na mesma linha de ação, destaca-se o programa de apoio à montagem de pólos tecnológicos e incubadoras, que objetiva dotar os municípios e/ou entidades de pesquisa com laboratórios de ensaios, visando à melhoria tecnológica de processos e produtos, utilizando o suporte do IPT. No Rio de Janeiro, o Governo Estadual tem estimulado a identificação de vocações capazes de serem exploradas por meio da montagem de distritos industriais, através da constituição de fóruns regionais, aglutinando diversos municípios de regiões adjacentes. Nesse estado, destaca-se também a criação de 10 distritos industriais na região metropolitana da Capital e em outras regiões do Estado que seriam privilegiados na concessão de incentivos.¹⁴ Além disso, o Governo do Estado tem procurado identificar regiões onde se percebem possibilidades de fortalecimento de cadeias produtivas locais. Nesse sentido, quatro regiões prioritárias estão sendo consideradas: Noroeste (contemplando cadeias de leite/derivados, oleicultura, cafeicultura, aguardente e pedras decorativas); Região Serrana (confeções, em especial moda íntima); Baixada Fluminense (marcenaria, calçados e confeções); e Médio Paraíba (complexo metal-mecânico).

3 - Conclusões: condicionantes da eficácia das políticas industriais descentralizadas

Na busca de uma melhor compreensão sobre os fatores subjacentes a um melhor desempenho competitivo por parte das empresas, verifica-se, atualmente, uma convergência entre visões de diversas escolas de pensamento de que o

¹⁴ Segundo informações da Companhia de Desenvolvimento Industrial (Codin), órgão do Governo Estadual, responsável pela operacionalização desse tipo de apoio, até 1998 haviam se instalado nesses distritos um total de 155 empresas, responsáveis por investimentos da ordem de US\$ 1.385 milhões e pela geração de 31 mil postos de trabalho.

foco da análise deve centrar-se não apenas na empresa individual, mas principalmente na investigação das relações entre as firmas e entre estas e as demais instituições. Assim, vêm ganhando progressiva ênfase as análises que — complementarmente aos enfoques em grupos empresariais ou setores específicos — tendem a focalizar os diferentes arranjos produtivos e os sistemas locais, visando possibilitar o exame das formas e da dinâmica de articulação entre agentes no interior desses sistemas, a partir das quais se origina a capacidade competitiva dos mesmos.

Termos como sinergia, eficiência coletiva, economias de aglomeração (*clustering*), aprendizado por interação, economia de redes, sistemas locais de inovação, dentre outros, exprimem as principais preocupações de tal debate. Da mesma forma, conceitos específicos relacionados à consolidação de arranjos produtivos locais — tais como distritos e pólos industriais, *clusters* e redes de firmas, dentre outros — vêm sendo utilizados para dar conta da necessidade de focalizar-se um conjunto de atividades econômicas que possibilite e privilegie a análise das referidas interações. Algumas implicações importantes dessas tendências em termos de *policy making* podem ser ressaltadas. O debate recente acerca de novas políticas e instrumentos de estímulo ao desenvolvimento industrial e inovativo vem apontando para três tendências principais (Cassiolo, Lastres, eds., 1999):

- a mudança de ênfase do apoio a empresas individuais, no sentido da promoção de sistemas regionais de produção (envolvendo empresas de todos os tamanhos e, particularmente, aqueles reunindo MPMEs);
- a importância da promoção dos processos de aprendizado e de inovação, baseados na dinamização das interações entre parceiros;
- a ênfase crescente atribuída a políticas descentralizadas, articuladas e coordenadas nos níveis nacionais e supranacionais.

A essa visão contrapõe-se a experiência recente brasileira de política industrial descentralizada. Apesar de, corretamente, identificar a dimensão local como crucial no atual quadro de concorrência, tal experiência continua baseada em instrumentos tradicionais de política industrial, como a concessão de diferentes tipos de incentivos, sem a exigência de contrapartidas que privilegiem critérios de desempenho e/ou o adensamento das cadeias produtivas em escala local. Além disso, há indícios de que se faz necessária uma avaliação cuidadosa da estrutura dos arranjos que apresentam melhores condições de serem estabelecidos em determinado espaço ou setor, para, só então, definir-se uma estratégia de ação mais substantiva e apropriada.

A operacionalização de uma política industrial eficaz por instâncias descentralizadas de governo, em especial governos estaduais, requer, também,

que algumas precondições sejam atendidas. Um primeiro aspecto, talvez o mais importante, refere-se à necessidade de coordenação das ações e programas implementados pelas diversas instâncias da administração estadual. Nos diversos países que têm implementado tais ações com sucesso, tal coordenação é realizada em dois níveis. Em primeiro lugar, os governos federais realizam o papel fundamental de coordenar tais processos. Em outras palavras, cabe à instância federal evitar a ocorrência de “guerras fiscais” e de outras formas de ações descoordenadas e conflitantes, que podem resultar numa “soma negativa” em termos da obtenção de maiores níveis de eficiência e bem-estar. Em segundo lugar, em nível local, destaca-se a importância da montagem de estruturas institucionais que abriguem as diferentes instâncias governamentais (como as Secretarias do Estado) e outras instituições locais, o que permitiria uma maior coordenação de esforços.

Um outro aspecto correlato, também particularmente importante, diz respeito à necessidade de promover-se uma descentralização das ações e do próprio planejamento, de modo a elevar sua eficácia. Isso envolve a montagem e a disponibilização, para o setor empresarial, de um sistema de informações ágil e eficiente, estruturado em escala local, bem como de um “balcão” de entrada acessível a todas as empresas interessadas em investir no Estado. A disponibilização de informações relativas às condições de fornecimento de matérias-primas, insumos, qualificação de mão-de-obra, comercialização da produção, tendências de mercado, serviços produtivos e tecnológicos, dentre outros aspectos, auxilia, decisivamente, a tomada de decisão de onde localizar determinado empreendimento. Além disso, esses sistemas de informações estaduais cumprem duas outras importantes funções: (a) a de manter o Governo Estadual informado sobre os planos de investimentos e as estratégias de crescimento de empresas, o que permitiria uma melhor calibragem da política; (b) a de prover a sociedade, em geral, de informações estatísticas estaduais e sobre os projetos de infra-estrutura em curso, suprimindo as deficiências do sistema nacional.

O sucesso dessas iniciativas requer, também, que os diversos estados realizem um esforço orientado à maior institucionalização de regras, evitando que os programas destinados à atração de novas empresas sejam modificados ao sabor de circunstâncias e injunções políticas. Cabe, ainda, ressaltar a importância da integração entre os diversos “recortes” da política industrial implementada de forma descentralizada pelos diversos estados. De fato, medidas de política industrial de caráter vertical só podem obter êxito se, ao mesmo tempo, forem implementadas políticas horizontais que abranjam as necessidades de infra-estrutura, a melhoria da educação e a redução dos desequilíbrios

regionais. Do mesmo modo, políticas de incentivo setoriais, muitas vezes, apresentam um caráter complementar em relação a ações que privilegiam um determinado eixo espacial de desenvolvimento industrial. Sem a compatibilização dessas diversas dimensões, a obtenção de um desenvolvimento alicerçado em bases mais sólidas e o reforço da competitividade pretendidos dificilmente poderão ser alcançados.

Um outro aspecto importante refere-se à necessidade de algum tipo de coordenação das ações implementadas pelos governos estaduais no apoio à indústria, sob pena de se reforçarem efeitos alocativos perversos dessas ações. Esse aspecto remete a discussão no sentido do papel fundamental que cabe ao Governo Federal na solução de eventuais conflitos e na própria orquestração de uma política industrial e de desenvolvimento regional, que opere como marco de referência geral para a definição de prioridades e de linhas de ação pelos governos estaduais. Além disso, é importante fortalecer os fóruns federativos nos quais são discutidas e resolvidas questões relativas à distribuição dos recursos regionais. No interior desses fóruns, o Governo Federal não deve se limitar ao papel de assistente ou de árbitro na eventual solução de conflitos, intervindo, também, de forma mais ativa, na definição de regras que minimizem efeitos alocativos potencialmente perversos associados à “guerra fiscal”.¹⁵ A ausência de uma política industrial e de desenvolvimento regional na esfera federal reforça os efeitos perversos da “guerra fiscal” e dificulta a adoção de políticas industriais descentralizadas efetivamente comprometidas com o reforço da competitividade “sistêmica” da indústria (Coutinho, Ferraz, 1994).

Finalmente, deve-se mencionar, mais uma vez, que o foco da ação (e dos respectivos incentivos a serem mobilizados) deve deixar de ser a empresa individual, passando a privilegiar arranjos de empresas e de instituições locais. A inobservância de tais regras pode levar à montagem de empreendimentos baseados apenas na concessão personalizada de incentivos a determinadas empresas, que, provavelmente, consideram a região como simples hóspede temporá-

¹⁵ As ações do Governo Federal, nesse sentido têm se limitado à tentativa de estabelecer que qualquer benefício fiscal teria que ter aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), no âmbito do projeto de lei que tratava da desoneração das exportações e da compra de bens de capital pela isenção do ICM. Essa tentativa, no entanto, não obteve sucesso devido à pressão dos estados menos desenvolvidos. Desse modo, continuam a prevalecer as regras anteriores, segundo as quais as isenções diretas de ICMS necessitam de autorização unânime do Confaz. No entanto, os mecanismos indiretos (ou “camuflados”) de concessão de benefícios — como a concessão de créditos estaduais no valor do ICMS devido, com taxas de juros abaixo das de mercado — continuam a ter ampla utilização.

rio de investimentos, o que acaba acirrando a disputa entre interesses locais vizinhos e entre estes e aqueles nacionais. Em outros termos, é importante evitar-se a tentação de implementar estratégias que, apesar de envolverem vultosos e variados incentivos, não vinculam as vantagens oferecidas a resultados que tragam benefícios efetivos em termos do atendimento das necessidades e potencialidades da região hospedeira, incluindo a promoção dos processos de aprendizado, a capacitação inovativa e o fortalecimento de redes e vínculos entre agentes inseridos nos sistemas de produção locais.

Bibliografia

- BRITO, A. F., BONELLI, R. (1997). **Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA. (Texto para discussão n.492).
- CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H. M., eds. (1999). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília : IBICT/MCT.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (1994). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas : Papiruse; Unicamp.
- DINIZ, C. C. (1995). **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Rio de Janeiro : IPEA. (Texto para Discussão n.375).
- DINIZ, C. C., CROCCO, M. A. (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Revista Nova Economia**, v.6, n.1, p.77-103, jul.
- ECONOMIA brasileira: comparações regionais (1999). Brasília : CNI.
- ERBER, F. (1992). Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90 – uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.13, n.1, 10-42.
- FERRAZ, J. C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. (1995). **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro : Campus.
- INVESTIMENTOS na indústria brasileira — 1995-1999: características e determinantes (1997). Rio de Janeiro : CNI.

- PACHECO, C. A. (1998). **Novos padrões de localização industrial?:** tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília : IPEA. (mimeo).
- PIANCASTELLI, M., PEROBELLI, F. (1996). **ICMS:** evolução recente e guerra fiscal. Brasília : IPEA. (Texto para discussão, n.402).
- POLÍTICAS estaduais de apoio à indústria (1998). Rio de Janeiro : CNI.
- RODRIGUES, D. A. (1999). A distribuição setorial e estadual dos novos investimentos no Brasil: 1996-1998. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro.
- SILVA, A. B. O., MEDINA, M. H. (1999). Produto interno bruto por unidade da federação – 1985-1998. Brasília : IPEA. (Texto para Discussão n.677).