



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE - FEAAC
DEPARTAMENTO DE TEORIA ECONÔMICA
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA -
CAEN

**TRAJETÓRIAS DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS:
UMA ANÁLISE RECENTE DA POLÍTICA INDUSTRIAL
NO ESTADO DO CEARÁ**

Cibely Maria Ferreira de Abreu

**Fortaleza - Ceará
2002**

CIBELY MARIA FERREIRA DE ABREU

338.9813
A 445+

TRAJETÓRIAS DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS:
UMA ANÁLISE RECENTE DA POLÍTICA INDUSTRIAL
NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação aprovada como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós –
Graduação em Economia de Empresas da
Universidade Federal do Ceará - CAEN

Orientador: Prof. Antônio Teles Lisboa da Rosa

Fortaleza
2002

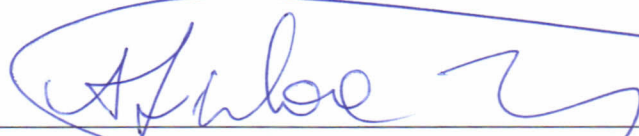
CIBELY MARIA FERREIRA DE ABREU

TRAJETÓRIAS DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS:
UMA ANÁLISE RECENTE DA POLÍTICA INDUSTRIAL
NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação aprovada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-graduação
em Economia de Empresas da Universidade Federal do
Ceará – CAEN.

Aprovada em 25 de outubro de 2002

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antônio Teles Lisboa da Rosa (Orientador)

Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Marcos Costa Holanda

Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Manoel Bosco de Almeida

Universidade Federal do Ceará - UFC

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maria Fátima Ferreira de Abreu e Luiz Sebastião de Abreu, em especial, pelo carinho e compreensão com que sempre me apoiaram, nos momentos difíceis.

As minhas amigas Auristela, Isabel e Kilvia, que sempre estiveram ao meu lado, me motivando, compreendendo, ajudando com apoio técnico e logístico.

Ao meu amor, Elton Gomes, que muito me motivou e esteve comigo nos momentos difíceis desta caminhada, com todo o apoio possível.

Aos funcionários do CAEN, pela atenção, em especial aos funcionários da biblioteca e coordenação, pela contribuição aos aspectos normativos e estruturais deste trabalho.

A Federação da Indústria e Comércio do Ceará - FIEC, pelo apoio financeiro, o qual possibilitou a realização do presente trabalho.

Aos professores do CAEN, que muito contribuíram para minha formação teórica. Em especial aos professores Jair do Amaral, Francisco de Assis Soares e Prof. Sandra, que me auxiliaram com sugestões e materiais importantes para a estruturação do presente trabalho.

E, principalmente, ao professor Antônio Teles Lisboa da Rosa, que realmente compartilhou de toda a elaboração desta Dissertação e soube chamar a atenção para as insuficiências do trabalho e fornecer os elementos necessários para supri-las.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho. Desnecessário se faz dizer que, dentre tantos comentários recebidos, coube ao autor selecioná-los, sendo portanto de sua inteira responsabilidade qualquer equívoco presente nesta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação visa analisar a política industrial cearense em seus diversos momentos, procurando contextualizá-la com base em seus antecedentes históricos, visando facilitar a compreensão da postura adotada nos anos 80 e 90. Com o objetivo de enriquecer a análise, em alguns momentos é feita uma relação com o caso brasileiro na perspectiva que o baseia. O estudo é elaborado a partir de pesquisas teóricas e análise bibliográfica de autores da área. Logo, procura-se coletar informações que tornem o estudo mais embasado e forneça instrumentos para desenvolver novos debates sobre o tema em pauta. O conjunto dos resultados obtidos no trabalho fornecem diversas conclusões; como o fato da década de 80 ser marcada por uma postura onde o estado do Ceará atraía investimentos através de uma política de incentivos fiscais, merecendo destaque também para o desempenho das empresas de pequeno e médio porte. Nos anos 90, inicialmente suas preocupações se voltaram para elevar a capacidade de financiamento do estado, devido a importância que as empresas estavam destinando a existência de incentivos estaduais e de infra-estrutura. Houve uma acentuada participação do capital local nos novos investimentos, o que proporcionava o fortalecimento dos setores tradicionais mais integrados ao mercado regional e por fim uma tentativa de descentralizar a concentração industrial nas proximidades da Região Metropolitana de Fortaleza, característica marcante da década de 80. Na segunda metade dos anos 90 as atenções se destinaram a estratégia de desenvolvimento através dos Clusters, passando a compor as opções para promover o desenvolvimento industrial, visto que, se enquadrava melhor nas novas diretrizes do mercado, pois tinha como base um modelo mais flexível. Desta forma o estado do Ceará vem compondo sua política voltada para o setor industrial, que sofreu grandes influências das políticas nacionais, mesmo havendo um descompasso de tempo entre o que era pensado a nível nacional e o reflexo desta postura no estado do Ceará.

ABSTRACT

This dissertation seeks to analyze the from Ceará industrial politics in their several moments, seeking contextualizá-la with base in their historical antecedents, seeking to facilitate the understanding of the posture adopted in the years 80 and 90. With the objective of enriching the analysis, in some moments it is made a relationship with the Brazilian case in the perspective that bases him/it. The study is elaborated starting from theoretical researches and authors' of the area bibliographical analysis. Therefore, it tries to collect information to turn the study more based and supply instruments to develop new debates on the theme on the agenda. The group of the results obtained in the work supply several conclusions; as the fact of the decade of 80 to be marked by a posture where the state of Ceará attracted investments through a politics of fiscal incentives, deserving also highlights for the acting of the companies of small and medium load. In the nineties, initially their concerns went back to elevate the capacity of financing of the state, due to importance that the companies were destining the existence of state incentives and of infrastructure. There was an accentuated participation of the local capital in the new investments, what provided the invigoration of the traditional sections more integrated into the regional market and finally an attempt of decentralizing the industrial concentration in the proximities of the Metropolitan Area of Fortaleza, outstanding characteristic of the decade of 80. In the second half of the nineties the attentions were destined the development strategy through the Clusters, starting to compose the options to promote the industrial development, because, if it framed better in the new guidelines of the market, because he/she had as base a more flexible model. This way the state of Ceará is composing his/her politics returned for the industrial section, that it suffered big you influence of the politics national, same having of time among what was thought to national level and the reflex of this posture in the state of Ceará.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	03
1.1. Liberais X intervencionistas.....	04
1.2. Falhas de Mercado.....	07
1.2.1. Bens Públicos.....	09
1.2.2. Os Mercados Não - Competitivos.....	09
1.2.3. Externalidades.....	10
1.2.4. O Argumento da Indústria Nascente.....	11
1.3. O Novo Papel do Estado na Economia.....	13
1.4. Política Industrial uma Opção de Política Pública.....	15
1.5. Distritos Industriais: Uma Alternativa Recente de Política Industrial.....	20
1.6. Sugestões de Política e Possibilidade de Ação Conjunta.....	23
2. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL.....	25
2.1. Antecedentes Históricos.....	25
2.2. Política Industrial Brasileira na década de 1980.....	38
2.3. Políticas Industriais na Década de 1990 até os Dias Atuais.....	44
3. POLÍTICA INDUSTRIAL NO CEARÁ.....	55
3.1. O Papel da Política Industrial (1960-1979).....	56
3.2. O FDI e a Política Industrial Cearense na Década de 1980.....	65
3.3. Políticas Industriais do Estado do Ceará dos Anos 90 aos Dias Atuais	79
CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

FIGURA 1 – Postura Relacionadas A Intervenção Estatal.....	06
GRAFICO 1 – Composição do PIB Cearense por Setor em 1980	68
GRAFICO 2 – Localização das Indústrias no Ceará (1986)	70
GRAFICO 3 – Composição Setorial do PIB Cearense – 1990	81
GRAFICO 4 – Atração de Investimento/Gênero Industrial no Ceará (1995-1998).....	86
TABELA 1 – Taxas Médias de Crescimento da Produção Industrial no Brasil(1932-39).....	26
TABELA 2 - Taxa Média de Crescimento da Produção Industrial Brasileira segundo Sub-Períodos e Gêneros Industriais Selecionados – 1939/52- em (%).....	28
TABELA 3 – Variação do Produto Nacional Brasileiro (1950 - 1961).....	30
TABELA 4 – Produção Real da Economia Brasileira, por Principais Setores (1968-1983), em % médias ao ano, por período.....	33
TABELA 5 – Taxa Média Anual Real de Crescimento da Produção Manufatureira no Brasil (Por categoria de Uso, 1968-1983, % anuais).....	34
TABELA 6 – Formação Bruta de Capital Fixo, Produção e Importação de Bens de Capital e Produção da Indústria da Construção brasileira (1968/83).....	35
TABELA 7 – Valor do Investimento Fixo em Projetos Industriais Aprovados pelo CDI e Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil (1970-1978).....	36
TABELA 8 – Balança Comercial brasileira (FOB) 1980-1989.....	41
TABELA 9 – Política Tarifária 1990-1994 – Brasil.....	46
TABELA 10 – Saldo da Balança Comercial (1990-1999) – Brasil.....	47
TABELA 11 – Valore e Índices das Exportações no Brasil.....	48
TABELA 12 – Valore e Índices das Importações Totais do Brasil.....	49
TABELA 13 – Participação do PIB Setorial no PIB Global do Brasil – 1960/1999.....	50
TABELA 14 – Taxa Anual de Crescimento do PIB–Brasil, Nordeste e Ceará (1980-1996).....	66

TABELA 15- Composição do PIB Setorial no Ceará 1980.....	67
TABELA 16 – PIB e Investimento – Ceará 1980-1990.....	73
TABELA 17 – Valores e Índices das Exportações Totais no Ceará.....	74
TABELA 18 – Posição dos Principais Produtos de Exportação Ceará-1980.....	75
TABELA 19 – Valores e Índices das Importações Totais no Ceará(1980-1990).....	76
TABELA 20 – Variação Diferencial do PIB, Segundo os Setores Industriais no Ceará (1980).....	77
TABELA 21 – Composição setorial do PIB Cearense 1990.....	80
TABELA 22 – Estado do Ceará, Crescimento da Oferta de Emprego pela Microempresa....	83
TABELA 23 – Estado do Ceará, Financiamentos Concedidos 1994.....	84
TABELA 24 – Saldo da Balança Comercial (1990-1999) Nordeste e Ceará.....	88
TABELA 25 – Quadro Geral das Empresas que Optaram pelo Ceará	89
TABELA 26 – Sugestões de Projetos de Clusters na Estado do Ceará/1998.....	92

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo principal, fazer uma análise da Política Industrial cearense em seus diversos momentos, contextualizando-a com base nos antecedentes históricos, para facilitar a compreensão do que foi pensado nas décadas de 80 e 90. Em alguns momentos, é feita uma correlação com a do Brasil na perspectiva que as baseiam.

Esta proposta surgiu do interesse em analisar o comportamento do setor industrial cearense, como vem se desenvolvendo, ampliando suas perspectivas e se está atrelado às diretrizes de âmbito nacional. Nesta visão, a proposta oferecida tem como propósito contribuir para um melhor entendimento da natureza e das implicações de tal processo na economia cearense, em especial no período mais recente, diante do crescimento e da participação da mesma na economia nordestina.

Assim sendo, a dissertação procura traçar o histórico da indústria cearense, mostrando suas etapas e como veio se fortalecendo e ganhando espaço na economia regional e nacional, principalmente a partir da segunda metade da década de 80, quando a atração de novos investimentos foi se intensificando e tornou-se um componente estratégico de desenvolvimento do estado.

O trabalho está dividido em três partes que obedecem uma seqüência lógica, para o melhor entendimento do leitor, oferecendo-lhe instrumentos para análise do objetivo proposto. A princípio busca-se compreender os fundamentos teóricos que são utilizados para suporte na formulação de Política Industrial. Posteriormente, dando continuidade à análise, verifica-se a evolução da indústria brasileira, a fim de oferecer instrumentos que explicitem o comportamento da política neste setor, nos últimos anos, e sejam utilizados como parâmetros para avaliar a estrutura industrial no estado do Ceará. Finalmente, a proposta central é discutida, quando se analisa a evolução da política no estado, o perfil e as mudanças ocorridas nos últimos anos.

Para um melhor detalhamento do conteúdo de cada unidade, no primeiro capítulo, discute-se contextualização dos fundamentos teóricos de políticas industrial, onde procura-se

discutir seu conceito no contexto atual. Em seguida, é abordada a relação entre a postura liberal e intervencionista que representam duas correntes com idéias divergentes sobre o que é pensado para desenvolver o setor industrial. Dando continuidade à abordagem, as unidades apresentam-se na seguinte ordem: justificativas para adoção de uma política industrial, o papel do estado, a política industrial como política pública e suas propostas mais recentes.

Feita esta análise, o segundo capítulo abordará o caso brasileiro, enfatizando primeiramente o contexto histórico do processo de industrialização e quais as principais idéias que surgiram no contexto nacional, a importância desta análise é fundamentar a origem do que é pensado atualmente. Em um segundo momento, o capítulo procura traçar as perspectivas na década de 80, pois foi considerado um período complicado para economia nacional, sendo assim, seria interessante prosseguir o estudo para definir o comportamento desta década na formulação de política industrial. E, finalmente, traçar um perfil do pensamento na década de 90, como os fatores econômicos e sociais influenciaram no tema abordado.

Finalizando a análise, passa-se a abordar o objetivo central do trabalho o estudo da política industrial do estado do Ceará. Este capítulo segue a divisão dos demais. Ou seja, inicialmente é feita uma contextualização que baseia as idéias pensadas nas décadas seguintes. Porém na segunda unidade, a abordagem se prende à política desenvolvida na década de 80, averiguando se o comportamento do período seguiu alguma tendência nacional, regional ou foi estruturado de forma particular para atender às necessidades locais. Na terceira unidade, a abordagem se estende à década de 90, neste período é dada atenção especial para a mudança na escolha dos instrumentos de política industrial, que apesar de serem utilizadas com mesma finalidade, tiveram outra vertente.

Com os conceitos demonstrados pretende-se fornecer instrumentos ao leitor para uma melhor compreensão do que foi e é a política industrial do estado do Ceará e até que ponto foi influenciada pelo pensamento nacional.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL:

Este capítulo procura analisar, em primeiro lugar, as duas visões mais debatidas com relação a questão de como a economia deve ser orientada para apresentar resultados satisfatórios. Existe a *corrente liberal*, que acredita na livre concorrência, onde o mercado dita as regras e com isso atinge o equilíbrio, ou seja, é uma corrente favorável a não intervenção. Com uma postura oposta, *os intervencionistas*, admitem que o mercado não conseguiria atingir o equilíbrio agindo isoladamente, pois assumem a existência das “falhas de mercado”, que são um reflexo da ausência de concorrência perfeita, onde teriam pleno conhecimento do mercado.

A preocupação de grande parte dos dirigentes que estão a frente de seus países gira em torno do desenvolvimento e crescimento econômico, o que não difere na economia brasileira. Considerando que atualmente “superou-se” a questão inflacionária vivida no início da década de 1980, logo, as atenções voltaram-se para os demais setores da economia, com o objetivo de torná-los mais competitivos e aptos a se inserir na economia mundial.

O mercado assume um papel de destaque no cenário econômico atual. Faz-se necessário analisar a estratégia a ser utilizada, de forma que os setores produtivos apresentem um desempenho favorável, com reflexo positivo nos indicadores de crescimento e desenvolvimento.

Como a economia brasileira atua em uma situação real, onde o mercado não se movimenta de forma homogênea, um segundo ponto analisado, seria a questão de ser viável ou não a intervenção, caso seja, como a mesma deveria ocorrer. Inicia-se um debate avaliando o desempenho das políticas públicas, de que forma elas se apresentam e qual o melhor campo de atuação.

Em um terceiro momento, aborda-se a nova tendência da economia no referente a questão de política industrial, como opção de política pública. Como e em que níveis a mesma está sendo pensada e aplicada. E por fim é traçado um breve relato sobre as alternativas de políticas públicas voltadas a beneficiar o setor industrial. Logo, o objetivo do

capítulo consiste em fornecer ao leitor subsídios, para que avalie e conclua se a utilização de política industrial, consiste em uma estratégia satisfatória para estimular o crescimento e desenvolvimento de uma economia.

1.1. Liberais X Intervencionistas

Quando se procura analisar a economia de forma a traçar estratégias para que a mesma atinja o nível de equilíbrio, promovendo o crescimento e desenvolvimento dos diversos setores que a compõe, pode-se seguir dois caminhos:

- *Caminho dos Liberais*: onde as decisões dos agentes privados devem ser livres, direcionada apenas pelas sinalizações do mercado, que tenderiam a conduzi-las ao nível ótimo de equilíbrio. Este posicionamento, considera a existência de um ambiente competitivo, onde as tomadas de decisões descentralizadas significam eficiência econômica, e podem vir a maximizar as possibilidades de lucro e minimizar os custos produtivos.
- *Caminho dos Intervencionista*: nesta postura o Estado tem o papel de defender os interesse econômicos, fomentando os setores propulsores, que não estejam atuando em sua plena capacidade de forma a levar a economia ao nível de equilíbrio geral satisfatório.

Na proposta liberal a intervenção do Estado deve ser minimizada de forma que a interação dos agentes proporcione o nível ideal de equilíbrio. Considerando que para esta proposta, a estrutura produtiva deve ser baseada na questão da competitividade¹, supõe-se que os preços devam ser estipulados de forma adequada, estimulando as atividades mais rentáveis e desenvolvendo o maior número de setores possíveis. Nesta visão, uma

¹ O conceito de competitividade está sendo utilizado no lugar das Vantagens Comparativas, visto que, o primeiro é mais abrangente, pois trata da capacidade de atuar em qualquer mercado no mesmo nível de concorrência. Já a Teoria da Vantagem Comparativa se limita mais a vantagem de produzir um determinado produto e não tornar os setores competitivos. Esta colocação fica mais evidente com Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 785) "O país 1 possui uma vantagem comparativa sobre o país 2 na produção de uma determinada mercadoria quando o custo de produção de tal mercadoria em relação ao custo de outras mercadorias no país 1, for mais baixo do que o custo de produção desta determinada mercadoria no país 2. Observa-se que a vantagem comparativa não significa uma vantagem absoluta

intervenção pode provocar uma distorção de preços, o que acarretaria uma postura irreal aos mesmos e contribuiria para uma má alocação dos fatores.

Em contraposição à idéia liberal, de que o próprio mercado criaria as condições necessárias ao equilíbrio, a visão fornecida pela CEPAL², não acredita na espontaneidade e equilíbrio das relações comerciais internacionais, para justificar esta postura, assumem o conceito de Centro – Periferia³, que aborda exatamente a desigualdade dessas relações, mediante a tendência à baixa dos termos de troca.

O ponto de vista central da análise cepalina clássica, é centrado no mercado, onde agindo livremente não consegue conter de forma adequada o aumento dos desequilíbrios e a tendência a deterioração dos preços dos produtos dos países periféricos, em relação aos países centrais. Desta forma os países periféricos ficam em desvantagem na alocação de seus recursos, o Estado passa a ter um papel indispensável na condução da industrialização.

De forma totalmente adversa da postura liberal, para os cepalinos o Estado deveria assumir o papel de direção e liderança no processo de industrialização, protegendo as empresas nacionais, e auxiliando na realização de importantes investimentos.

A concepção da CEPAL foi reformulada, onde passou a dar mais importância ao fator tecnológico, as diferenças em relação a clássica são pequenas, pois segue a mesma linha. Nesta nova concepção destaca-se a necessidade de ser competitivo e aceita a idéia de que é necessária a eliminação de distorções de mercado para elevar a competitividade, limitando o uso da forma estruturante de política industrial.

A nova visão busca a competitividade e o Estado passa a ser um sinalizador, criando um sistema nacional de inovações, visto que, com as desregulamentações dos mercados protegidos e a eliminação dos obstáculos a entrada de mercadorias estrangeiras, deixou de ser relevante se a produção estava vindo do setor privado ou do setor público, o que importa é se a mesma tem condições de competir neste mercado ou não.

² Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Órgão da Organização das Nações Unidas, seu modelo dividia a economia em Centro e Periferia, sendo que o país envolvido na periferia só conseguiria sair desta situação se promovesse um processo de desenvolvimento com industrialização.”

³ O conceito de Centro - Periferia, foi pensado como uma tentativa de explicar o fato dos desníveis econômicos entre os países mais e menos desenvolvidos, onde, os países centrais seriam os mais desenvolvidos e os periféricos compreenderiam os países sub - desenvolvidos, e uma forma para reduzir estas disparidades seria estimular a atividade industrial.

Admitindo a existência de duas posturas referente a participação do Estado no processo de formulação das políticas industriais, a idéia pode ser expressa como segue:

Figura - 1
Postura Relacionadas a Intervenção Estatal



Fonte: Elaboração Nossa

O organograma exposto, trata duas posturas que podem ser utilizadas para direcionar a economia com o auxílio da intervenção estatal ou através da visão liberal, valorizando as leis do mercado. Para os liberais, o mercado estaria atuando em um ambiente de concorrência perfeita, logo, existiria um completo conhecimento do mesmo, o que faria a própria economia ser levada a um nível de equilíbrio. Contudo, os que são a favor da intervenção, ressaltam que em uma situação real, o mercado mesmo apresentando características concorrenciais, dificilmente os agentes teriam perfeito conhecimento das particularidades que o envolvem, o que ocasionariam as chamadas falhas de mercado, que necessitam de um agente externo para intervir e compensar os efeitos negativos causados na economia.

Com a formalização do ambiente competitivo, a intervenção do Estado, passou a ser um pouco diferenciada, existiu um equilíbrio maior entre os cepalinos e os liberais, pois

mesmo que a postura dos liberais continuasse de não intervenção e que o mercado proporcionasse condições de equilíbrio, os cepalinos passaram a admitir uma mudança no papel do Estado, que passaria de regulador para sinalizador, de forma a auxiliar nas questões que favorecessem a aquisição de tecnologia e competitividade.

Tomando como referencia a postura cepalina, a justificativa de uma intervenção do Estado para formulação de políticas públicas, se faz quando os mecanismos de mercado não estão atuando de forma otimizada, neste caso caracterizam-se as *falhas de mercado*, tornando-se necessário a intervenção de um agente externo.

1.2. Falhas de Mercado

Na economia real existem características essenciais para se atingir o Equilíbrio Geral (EG), se em algum momento não for possível reuni-las isso não caracteriza falha, pois são condições básicas. Na verdade este termo falha pode ser transformado “*condições de mercado*”, pois são itens necessários para o bom funcionamento do mercado.

Considerando que a idéia de “*falhas de mercado*” se enquadra na questão das imperfeições, para que se atinja o bem estar dos indivíduos é necessário que as mesmas sejam corrigidas, ou seja, que no mínimo sejam minimizadas ao ponto de não interferir na maximização do bem estar dos indivíduos.

Esta postura é defendida pelos seguidores da “Economia do Bem – Estar”, que defende a idéia de livrar-se das mesmas, de forma a se aproximar o máximo possível do nível de bem-estar previsto pela Teoria do Equilíbrio Geral (TGE)⁴. Logo, a ação do Estado se faz necessária, considerando que o Equilíbrio Geral não seria atingindo naturalmente.

Quando a economia apresenta *falhas de mercado*, ocasiona alguns efeitos negativos na renda real, na estabilidade dos preços dos produtos, no pleno emprego e na questão da distribuição de renda. O resultado deste processo se reflete não apenas no âmbito

⁴ Segundo Pindyck e Rubinfeld (1994: 754), diferentemente do que ocorre com a análise de equilíbrio parcial, a análise de equilíbrio geral determina os preços e as quantidades simultaneamente em todos os mercados, sendo que ela explicitamente leve em conta os efeitos feedback. O efeito feedback é o ajuste de preço ou de quantidades em um determinado mercado causados pelos ajustes de preços ou de quantidades em mercados correlatos.

econômico como também no social. Sendo assim, o Estado deve intervir não apenas para criar condições favoráveis a produção competitiva das indústrias, mas para manter um nível social de eficiência econômica.

O que se observa em uma situação normal, *com o mercado sendo sujeito a falhas*, a intervenção estatal na estrutura de política industrial propiciaria uma melhoria nos indicadores sociais (manutenção do equilíbrio macroeconômico) e no caso de obter competitividade, seria necessário investir em infra – estrutura tecnológica, melhorando seus serviços (principalmente educação, saúde e habitação), orientando investimentos setoriais, regulando o processo e/ou coordenando os agentes econômicos na busca destes objetivos.

A preocupação que gira em torno da existência de *falhas de mercado*, está relacionado com a possibilidade de fazerem com que os preços de mercado se diferenciem do custo social do bem, ou seja, dentro destas circunstâncias, os preços de mercado podem não conseguir refletir todos os custos associados a produção e ao consumo do produto, perdendo com isso parte do seu conteúdo informacional.

A intervenção do Estado, pode ocorrer através de medidas funcionais ou de carácter seletivo. As *medidas funcionais*, seriam aquelas políticas disponíveis indiretamente para todos os setores, alguns exemplos a serem destacados são: o apoio às exportações, estímulo ao aprimoramento da qualidade, incentivo ao aprimoramento em P&D, entre outros. Já as *intervenções de carácter setoriais*, constitui medidas mais específicas para cada setor, uma forma de intervenção planejada para direcionar a estrutura industrial às necessidades pré estabelecidas da economia. (grifo nosso)

As falhas ou imperfeições de mercado se apresentam das mais diversas formas, um exemplo, seria o precário fornecimento de informações, que compromete a tomada de decisões ótimas, e com isso a obtenção do equilíbrio geral, contudo, existem outras maneiras mais específicas que serão analisadas logo a seguir.

1.2.1 Bens Públicos

No referente aos bens públicos sendo analisados como uma imperfeição de mercado, que necessite da intervenção do Estado, se faz presente pelo fato de poderem ser consumidos por todos os agentes da sociedade independente de ter contribuído em sua fabricação, logo, esta característica em alguns casos o torna um bem escasso.

Na verdade, a maior barreira se faz quando um bem ou serviço mesmo que possuindo seu valor por agente econômico, não seja cobrado de forma obrigatória, para este tipo a teoria denomina de não- exclusivo, pois não existe uma maneira de oferecer um bem ou serviço sem que todos sejam beneficiados por ele. Logo, neste caso, os indivíduos que se beneficiam desta propriedade do bem público, podem ser considerados como passageiros carona. Segundo Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 875), *“No caso dos bens públicos, a presença de passageiros gratuitos torna difícil ou até mesmo impossível que os mercados ofertem os produtos eficientemente.”*, o que acaba por caracterizar um desvio de eficiência do mercado.

A racionalidade dos agentes se faz, quando eles procuram minimizar sua participação na produção, reduzir os gastos e maximizar sua utilidade. Se o bem público é de interesse comum da sociedade, sua produção deve ser mantida, com isso o Estado passa a subsidiar este tipo de produto.

No caso da impossibilidade de ofertar determinados produtos de forma eficiente e assumindo que sejam fabricados por determinado setor da indústria, a intervenção do Estado pode ser feita através de políticas industriais.

1.2.2 Os Mercados Não – Competitivos

Estes mercados apresentam algumas características que os tornam imperfeitos para atingir um nível de equilíbrio geral, sem que necessite da intervenção de um agente externo, sendo representado na maioria das vezes pelo Estado.

Nestes mercados não- competitivos, a existência de economias de escala, custos irrecuperáveis, diferenciação de produto ou de comportamento colusivo entre empresas constituem as chamadas imperfeições de mercado.

Estas imperfeições ocorrem, no caso das economias de escala estáticas, porque se as empresas não produzirem com mais eficiência, terão, *coeteris paribus*, custos mais altos do que suas concorrentes, o que leva a uma inevitável concentração de mercado. Já no caso das economias de escala dinâmicas, ocorre um aperfeiçoamento do seu sistema de produção, isso leva a um aumento na produção com uma queda dos custos, o que implica em uma acentuação desta concentração já mencionada anteriormente.

Analisando sob o ponto de vista dos custos irrecuperáveis, o problema se concentra em não ser possível fazer o repasse de determinados custos que são destinados a investimentos específicos, ou seja, não podem ser repassados de forma integral caso não sejam utilizados para seus devidos fins.

A diferenciação do produto, quebra a regra de concorrência perfeita, onde o produto deve ser homogêneo, logo, as empresas passam a ter algum controle sobre sua demanda o que as possibilita influenciar seus próprios preços.

Já o comportamento colusivo, está relacionado ao aspecto da oferta, que se por algum motivo seja afetada suas condições no referente a quantidade, preço ou qualidade, conseqüentemente, desviará, mesmo que de forma sutil o movimento do mercado competitivo.

1.2.3 Externalidade

Este conceito, como os demais, interfere nas condições que propiciam atingir um nível de Equilíbrio Geral, segundo Pindyck e Rubinfeld (1994, p.795), "*Uma Externalidade ocorre quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades que não estejam diretamente refletidas sobre o preço de mercado.*" Logo, a postura de não estarem refletidas nos preços de mercado é que faz das externalidades uma das causas de ineficiência de mercado.

Esta ineficiência pode se manifestar de forma negativa, isto é, quando uma das partes impõe custos sobre a outra, um exemplo deste tipo de imperfeição seriam os efeitos negativos que uma determinada fábrica poderia exercer sobre o meio ambiente, através de poluição do ar, das águas, enfim prejudicar a qualidade de vida dos moradores das proximidades. Quando se refere a interferência de forma positiva, ou seja, uma das partes beneficia a outra, para exemplificar pode-se mencionar questões como educação, saúde, infra-estrutura social ou física e investimentos em P&D.

Ao se observar o fator externalidade, e suas manifestações em várias relações existentes no mercado, é oportuno observar seus efeitos que podem trazer conseqüências positivas ou negativas, dependendo dos efeitos indiretos, gerados para os indivíduos, não computados em seu valor de mercado.

1.2.4. O Argumento da Indústria Nascente

Ao fazer uma abordagem do tema, é importante ressaltar que não se refere a uma *falha de mercado*, mas a alternativa para desenvolver alguns setores que não tinham participação na economia local.

Nas observações feitas por Correa e Villela (1995, p. 44) destaca-se que, *“Numa definição mais global, as indústrias nascentes são atividades desenvolvidas pela primeira vez em um determinado país. Por esta razão, supõe-se que elas se defrontam com uma estrutura de custos pior do que as de suas congêneres nos países industrializados, que, por estarem produzindo há mais tempo, lograram descer na sua curva de aprendizado⁵, isto é, aprenderam a produzir a custos inferiores.”*

O que leva a um incentivo ao processo de intervenção do Estado como forma de auxiliar as empresas que estão iniciando suas atividades em um determinado setor, se faz pela necessidade de um tipo de subsídio para atingir uma queda na curva de aprendizado e desenvolver estratégias que reduzam seu custo produção.

⁵ A “*curva de aprendizagem*” seria uma representação teórica do nível de aprendizado da indústria, que em primeiro momento apresenta um custo unitário elevado, pois não existe know - how suficiente para reduzir seus custos iniciais, com o decorrer do processo se adquire no “aprender fazendo” (learning - by - doing), o que faz ao atingir um determinado nível de produção acumulada este custo inicial começa a decrescer.

Este tipo de intervenção deveria ser provisória (temporária) e não encarada como medida definitiva, pois à partir do momento que indústria adquiri o nível de conhecimento necessário que a mantenha no mercado e consiga assegurar sua posição em uma economia competitiva, esta intervenção já se faz desnecessária.

Mesmo admitindo que o processo de aprendizado é permanente, ou seja, em muitos casos se aprende fazendo, o fator “temporal” da intervenção deve ser mantido, pelos seguintes argumentos:

- *“o processo de aprendizado pode ser temporário, desde que se refira ao período de implantação da empresa; ou seja, seus anos iniciais;*
- *as eventuais imperfeições de mercado podem ser temporárias – desde que as firmas cresçam e seus custos caiam, desta forma, poderiam ter maior facilidade no financiamento de seus investimentos e na obtenção e processamento de informações;*
- *no uso de tarifas para dar proteção à indústria nascente, elas deixariam de ser impostas caso as importações cessem completamente, e deverão sê-lo quando a firma doméstica torne-se monopolista e queira evitar lucros supranormais.”⁶*

Para regular este tipo de intervenção à favor da indústria nascente é necessário que os custos provenientes da mesma sejam inferiores aos seus eventuais benefícios, ou seja, não é aceitável que exista protecionismo com empresas não produtivas, que não tenham um retorno social acima do seu custo.

Com a ressalva, sobre a existência de garantias que a indústria apoiada se tornará eficiente, pois esta eficiência pode não esta relacionada aos custos de implantação serem menores que seus benefícios. Logo, a defesa de uma intervenção à favor das *Indústrias Nascentes* é feita, pelo fato de ser necessário dar um apoio mesmo que por tempo limitado, para desenvolver determinados setores, que ainda não estão firmados no mercado, contudo, tem capacidade de estimular a economia.

Como se pôde averiguar os argumentos para justificar a intervenção do Estado em determinadas circunstâncias é necessário tanto por fatores tradicionais, como pelas próprias imperfeições de mercado, ou por uma necessidade de investir em setores que ainda

⁶ Para maiores informações, vide “CORREA, Paulo Guilherme, VILLELA, André. *Política Industrial*; fundamentos teóricos com referencia ao caso brasileiro. Rio de Janeiro. BNDES, 1995. (Cadernos Textos p/ discussão, 24) p. 45

não fazem parte da economia dos países, considerando que os benefícios adquiridos por estes investimentos sejam maiores que seus custos.

A abordagem feita sobre a questão das imperfeições de mercado, mostra que a economia, na prática, não trabalha com uma situação de concorrência perfeita, não existe um perfeito conhecimento do mercado, os produtos não são homogêneos, logo, uma intervenção do Estado seria perfeitamente justificada, objetivando facilitar a obtenção do Equilíbrio Geral. Contudo, vale ressaltar, que sua participação veio se modificando ao longo do tempo, passando de uma postura reguladora para uma sinalizadora, é o que será exposto na unidade seguinte.

1.3. O Novo Papel do Estado na Economia

A economia mundial vem sofrendo constantes transformações nos últimos anos, principalmente no que se refere a segunda metade do século passado. O período considerado referente ao pós Segunda Guerra Mundial, é marcado por um forte crescimento econômico, que alguns chegam a denominar de era de ouro da economia mundial.

Nesta fase, a economia mundial segue o modelo keynesiano de intervenção estatal, onde o Estado assume o papel não apenas de regulador como também atua diretamente em diversos setores. Este modelo, durante alguns anos vigorou de forma eficiente, por se tratar de um período pós guerra, a economia se encontrava bastante fragilizada e se não houvesse intervenção de um agente regulador dificilmente ocorreria uma recuperação econômica.

O marco divisor de águas neste processo de desenvolvimento ocorreu entre 1968 e 1973. Neste período diversos acontecimentos marcaram a economia mundial e transformaram o cenário existente alterando as estratégias políticas, sociais e econômicas adotadas até o presente momento. Um dos fatores de maior destaque para justificar a mudança ocorrida seria a aceleração do progresso tecnológico, principalmente no referente a informática e as telecomunicações. Os principais fatores que contribuíram para a reorganização da economia mundial e o estabelecimento do processo atualmente em vigor, foram:

- Os efeitos do colapso do sistema de Bretton Woods e as crises do petróleo;
- O aumento do fluxo financeiro em direção aos países do Terceiro Mundo na busca de proteção das turbulências e pressão inflacionária nos mercados das economias mais desenvolvidas;
- A aceleração da internacionalização dos mercados financeiros pelo abandono dos controles de câmbio e outras desregulamentações de mercado;
- A tendência para a “desindustrialização” na Grã – Bretanha e Estados Unidos e o crescimento do desemprego na Europa;
- O desenvolvimento relativamente rápido de alguns países recentemente industrializados no terceiro mundo e sua penetração nos mercados do primeiro mundo;
- A mudança de métodos padronizados da produção em massa para métodos de produção mais flexíveis – resumido no conceito de “pós – fordismo”.⁷

Considerando todas estas alterações no cenário mundial, o mundo começou a entrar em crise, pois o modelo de desenvolvimento que vigorava na época não atendia as novas necessidades do mercado, que passou a ter um outro padrão de demanda onde a qualidade, a variedade, a rapidez e a eficiência passaram a ser considerados valores essenciais na avaliação do produto oferecido pelas empresas.

Este modelo centrado na intervenção do Estado, não estava ajustado à nova realidade, logo, houve uma quebra de paradigma, onde o Estado, que até então assumia uma posição privilegiada acaba cedendo a mesma para o mercado, constituindo assim um novo modelo de desenvolvimento, centrado na visão mais liberal, onde o mercado guia as decisões econômicas a serem tomadas.

Neste período, com a formulação do conceito de mercados mundiais, onde as fronteiras deixaram de ser barreiras à comercialização. Houve uma reestruturação do mercado mundial, criação dos mercados globais e a atuação de poderosos mercados financeiros

⁷ Para mais detalhes vide Silva, José Antônio Rodrigues da; – Da Globalização aos Novos Espaços Industriais: O Caso da Indústria de Calçados na Paraíba - PIMES - Tese de Doutorado - 2001

internacionais que monitoravam o dispêndio do Estado, desta forma estava-se retirando dos governos nacionais a capacidade de definir as políticas macroeconômicas.

A nova fase pela qual a economia vem passando, faz com que o Estado participe da sociedade de forma menos autônoma, pois as estratégias de atuação na economia tanto a nível nacional como internacional não dependem única e exclusivamente das decisões do mesmo. Esta postura só é um reflexo da perda de capacidade de produzir políticas econômicas.

O término da guerra fria, serviu como um marco para consolidar a rapidez com que se efetuou a mudança de postura do Estado, pois durante o período em que vigorava este conflito, o poder militar e bélico do Estado não o deixava perder sua postura de necessário ao equilíbrio nacional. Contudo, ao terminar o conflito esta postura suporte para sustentar-se. Dentro deste contexto, o mercado se fez presente e demarcou sua nova ditadura, a *da competitividade e não intervenção*.

Dentro de um novo contexto, onde o domínio está nas mãos do capital volátil internacional, os modelos de produção devem ser mais flexíveis e a organização do trabalho assume outro caracter, conseqüentemente o Estado teria seu papel redefinido na economia, passando de uma postura interventora para uma postura sinalizadora, deixando com isso que o mercado atuasse mais livremente e se adaptasse com maior facilidade aos modelos mais flexíveis.

II.A. Política Industrial: Uma Opção de Política Pública

A exposição feita nas sessões anteriores é referente a intervenção do Estado na economia, logo, a necessidade da mesma é proveniente do mercado não atuar com a completa posse das informações nele existentes. Para minimizar as imperfeições, o Estado passa a intervir, mais recentemente com o papel apenas de sinalizar o rumo que a economia deve tomar. Dentre as formas de sinalização fornecidas pelo mesmo, as políticas públicas podem ser uma estratégia de respaldo.

Ao considerar as políticas públicas, é importante ressaltar que podem ser utilizadas nos diversos setores da economia, caracterizadas como políticas macroeconômicas, de comércio exterior, incentivos fiscais, regulação, dentre outras. Logo, observa-se, que estas políticas podem ser direcionadas a setores específicos da economia, como no caso das políticas industriais, que baseiam o crescimento e desenvolvimento da economia na indústria, sendo assim, esta seria uma opção de política pública.

Como as políticas públicas se apresentam de diversas maneiras, para alguns autores as mesmas podem ser direcionadas a determinados setores da economia, são as políticas setoriais⁸.

Outro grupo que assume uma postura mais recente, defende que estas políticas devem ser aplicadas de uma forma mais geral. Para este grupo, as políticas públicas que assumem um caráter setorial, correm um sério risco de não atingir suas metas, isso porque, ao escolher apenas um setor para atuar na economia, passa a ser necessário um estudo preliminar considerável, visto que, pode-se estar beneficiando o setor errado, onde ao invés de promover retornos crescentes, poderá onerar o sistema e prejudicar o processo de desenvolvimento da economia.

Dentro do contexto de definições de políticas públicas, além das *políticas gerais e específicas setoriais*, existem ainda outros autores que trabalham com a concepção baseada na fundamentação antecipatória e na reativa.

As políticas que tomam como base a fundamentação antecipatória, visam tanto serem abrangentes como integradas entre si, e seu objetivo primordial é transformar a estrutura e agir em antecipação ao surgimento de problemas decorrentes do próprio processo de desenvolvimento e crescimento.

Já a visão que adota a *postura reativa*, assumem característica de auxílio financeiro as empresas ou empregados com dificuldades, estes últimos são auxiliados em grande parte através de programas de qualificação, um investimento indireto na produtividade da empresas, esta postura na verdade assume um *caracter intervencionista*, cujo objetivo é atuar em setores com problema.

⁸ Não considerando as que estimulam a indústria como um todo, incluindo o setor de serviços, para estes autores as políticas setoriais são aquelas setoriais

A questão a ser considerada nesta análise é a da diferença entre estas políticas antecipatórias e reativas, visto que, uma se contrapõe a outra. As políticas antecipatórias estão se referindo as estratégias que evitem problemas, ou seja, soluções antecedem problemas, já as políticas reativas, atacam o problema, assumindo o carácter mais intervencionista procuram paliativos com intenção de solucionar as divergências que impedem o desenvolvimento de um determinado setor, neste caso, os problemas antecedem as soluções.

Pode-se avaliar outros aspectos, que seria o fato das políticas serem *positivas ou negativas*, e poderem se expressar de forma *explícita ou implícita*. Ao mencionar a política como positiva significa que apresentou os resultados esperados, atingiu as metas traçadas, enfim alocar de forma correta os recursos, o que se opõe de maneira geral com o fato de uma política ser considerada negativa, pois neste caso, os resultados produzem distorções e desincentivos que beneficiam certos setores em detrimento de outros, mas sem que alcance nenhum objetivo mais consistente de longo prazo.

As consideradas negativas, em geral assumem um carácter implícito, ou seja, como seus resultados se distorcem do esperado, os governos preferem deixar ocultas, para não ir de encontro com os interesses pré- estabelecidos em suas estratégias; ou porque não dispõe de uma verdadeira estratégia industrial ou de uma estrutura institucional para executar tal tipo de estratégia.

Já no caso das positivas, ou seja, aquelas que atingem suas metas e objetivos iniciais, em sua grande parte são explícitas. Não há motivos aparentes para que uma política que tem como objetivo alavancar a produtividade e a competitividade da economia, que seria o caso da política de carácter positivo, não seja explícita em sua formulação e divulgação. Contudo, esta lógica pode ser quebrada, caso seus idealizadores não estejam dispostos a enfrentar oposição de interesses ou manifestações das ideologias contrárias.

Existem ainda alguns autores que defendem uma colocação de políticas públicas que beneficiem o "*lado da oferta*"⁹, ou seja, um exemplo, poderia ser os que atuam na mudança das funções de produção ou na composição dos fatores de produção utilizados como

⁹Compreende as políticas que atuam diretamente nas relações de produção, ou seja, seus objetivos estariam vinculados as alterações nas funções de produção.

insusos. Já existem aqueles que defendem a atuação destas políticas sobre o “lado da demanda”³⁰ e outros como respostas as “falhas de mercado”.

Assumindo a existência de diversas formas de analisar o conceito de políticas públicas, que podem ser específicos ou abrangentes, ter um princípio antecipatório ou reativo, se apresentar de forma positiva explícita ou negativa implícita, procurar atender os interesses do lado da oferta ou da demanda e por fim ser apenas uma resposta as falhas de mercado. Contudo, estas formas de observa o conceito não seriam propriamente dito definições, mas sim maneiras de aplicar, ou seja, focos de atuação das mesmas.

Aplicando estes conceitos às políticas voltadas para o setor industrial, observa-se que de uma forma bem geral já podem ser consideradas como políticas setoriais, visto que, estão beneficiando um setor específico da economia, a indústria.

As políticas industriais, podem ser utilizadas como instrumentos para especificar algumas medidas visando beneficiar o setor produtivo. Logo, ao se falar em política industrial, envolve não apenas o setor industrial, mas sim todos os que compõe o processo produtivo, observando-se qual o contexto econômico e social em que está inserida a estrutura produtiva, visto que, este fator influencia diretamente nos resultados que a política obterá. Sendo assim, os instrumentos e mecanismos específicos a serem utilizados mudam no decorrer do tempo, e também variam entre os países, ou seja, uma estratégia que resultou em êxito num determinado país não necessariamente obterá o mesmo resultado em outro.

A opção de política industrial, quando feita, baseia-se nos resultados que o Governo deseja obter a médio e logo prazo, visto que a mesma dificilmente apresenta um retorno satisfatório em um curto prazo. Logo, pode ser considerada como uma estratégia viável, desde que os objetivos traçados nos planos de governo não almejem resultados imediatos, pois dificilmente uma política voltada para o setor industrial, mesmo que bem aplicada, atenderá a tais expectativas.

Nesta visão, a adoção de políticas voltadas para o setor industrial podem ser consideradas como estratégias viáveis para promover o crescimento e desenvolvimento de uma economia, contudo, se faz necessário atentar para algumas particularidades que envolvem sua utilização.

³⁰ Essas políticas mais voltadas para a procura do mercado, visando atender primeiramente o interesse do mercado consumidor, a oferta da demanda.

Primeiramente, o fato de se tratar uma política pública como setorial, não limita sua abrangência, que pode tanto ser nível nacional como regional/local. No caso da opção por políticas industriais, como estas já são consideradas setoriais, alguns estudos recentes trabalham as questões que restringem sua atuação a nível nacional, tendo mais aceitação no âmbito regional/local.¹¹

Nesta postura, o fato observado se refere ao espaço para implementação de políticas voltadas ao setor produtivo, em âmbito nacional está sendo crescentemente reduzido, isso se deve pelas próprias restrições internas, como no caso das políticas macroeconômicas, sejam pelos fluxos do comércio internacional, pelas relações de fluxo de capital, dentre outras.

É relevante observar os parâmetros aos quais as políticas voltadas para o setor produtivo tem que se adaptar¹², logo, para que não haja esta adaptação se faz necessário que ações de grupos de interesse com poder político e importância econômica exerçam pressões por mudanças. Contudo, estas ações demandam tempo e estão implícitas muitas negociações, como no caso da reforma tributária, que apesar de um interesse comum para um sistema tributário simplificado, com a desoneração da produção e do investimento, o fim dos tributos cumulativos e desoneração das exportações não se consegue grandes avanços.

Considerando os aspectos já mencionados, quando a política pública é voltada para o setor produtivo (política industrial) e atua em âmbito nacional, seu poder de manobra se torna bastante limitado, pois existem outros fatores que direcionam sua atuação no mercado, logo, para que a mesma obtenha um melhor desempenho e seus resultados sejam satisfatórios, seria mais adequado que sua atuação tivesse maior abrangência a nível regional/local, pois descentralizaria as decisões.

Logo, concluir-se que uma política industrial, pode ter todas as características de uma política pública geral, ou seja, partindo do ponto que são políticas setoriais, elas podem ser reativas ou antecipatórias, provocar efeitos positivos ou negativos, de forma implícita ou explícita, beneficiando tanto a demanda como oferta, contudo, o que deve se observar é que para ter um melhor poder de manobra é necessário que sua formulação e atuação esteja voltada para os níveis regionais/locais.

¹¹ Para maiores detalhes vide Suzigan, Wilson – NEIT/IE – UNICAMPE. – Aglomerações Industriais: Avaliação e Sugestões de Políticas – 2000.

¹² Dentre estes parâmetros pode-se destacar o regime de câmbio flutuante e a política tributária

U.S. Distritos Industriais: Uma Alternativa Recente de Política Industrial

Considerando ser a política industrial uma política setorial, para obter um maior poder de manobra se faz necessário que sua atuação esteja vinculada ao âmbito regional/local. Seguindo esta postura, alguns autores, vem desenvolvendo estudos da Nova Geografia Econômica, como é o caso de P. Krugman (1998); de Economia de Empresas, na qual destaca M. Porter (1998); da Economia Regional, destaca-se, mais especificamente Clusters, que é liderada por A Scott (1998); a abordagem da Economia da Inovação, com o foco em políticas, merece destaque D. B. Audrestch (1998), e finalmente a abordagem que trata de Pequenas Empresas/Distritos Industriais, com destaque para as contribuições de H. Schmitz (1997;1999).

O que existe em comum entre os estudos destes autores é uma estratégia para aplicação de política industrial, que gira em torno da questão dos aglomerados. As duas primeiras abordagens são similares no sentido em que ambas tratam as aglomerações como resultado natural das forças de mercado. As outras três são similares no sentido oposto. Contudo, todas enfatizam o apoio do setor público, por meio de medidas específicas de política e cooperação entre as empresas.

As referencias acima feitas tem como objetivo introduzir o conceito que já vem sendo utilizado em alguns países com sucesso, que seriam os aglomerados/distritos industriais. Pode ser considerada como uma alternativa recente para o desenvolvimento do setor industrial em nível regional, dando uma maior mobilidade no campo de atuação deste tipo de política.

Esta teoria teve início com os estudos de Alfred Marshall, em sua obra "*Principios de Economia*", que tem sua primeira edição datada de 1890. Nesta obra, Marshall trata de ideias dos ganhos que pequenas empresas de uma mesma natureza podem obter caso estejam localizadas próximas em uma determinada região, estes ganhos foram denominados de economias externas¹³.

¹³ Economias Externas: para Marshall, seriam os ganhos que podem ser adquiridos pela concentração de muitos pequenos negócios de caracter similar em localidades particulares.

Para melhor compreensão do conceito de economia externa, pode-se definir como *efeitos colaterais* – positivos ou negativos e fora das regras do mercado – da atividade de um agente econômico sobre outros agentes. Dentro desta perspectiva se analisa a questão das economias externas sob duas perspectivas, a estática e a dinâmica.

Na análise *estática*, o surgimento de externalidades positivas, causadas pela proximidade das empresas acaba favorecendo uma redução dos custos de transação entre os agentes econômicos que atuam no distrito. Já a abordagem *dinâmica* está mais relacionada com a formação da chamada “atmosfera industrial” onde não apenas são reduzidos os custos como é criado um ambiente favorável ao desenvolvimento de estratégias de crescimento e inovação.

As externalidades mencionadas na abordagem estáticas são referentes as condições que se formam devido a proximidade das empresas, só que em um caracter mais estrutural. Alguns exemplos, baseado na própria teoria de Marshall, que podem ser citados: o aumento do conhecimento sobre o mercado e a tecnologia, acompanhando a expansão do produto industrial; a criação de um mercado comum de trabalho qualificado para os serviços especializados e para indústrias subsidiárias; a possibilidade de dividir o processo de produção em fases específicas e; finalmente, a melhoria da infra-estrutura física, facilitando os meios de transportes.

Esta abordagem propicia uma redução dos custos para as firmas individuais, logo promove o crescimento industrial, nas palavras de Aglieta (1979, p.73), “*são economias externas à empresa mas internas à indústria.*”¹⁴

O referente a perspectiva dinâmica, o que ocorre é uma alteração do comportamento dos agentes, estando relacionados a questão da mudança de postura e da própria motivação dos indivíduos, da formação de capital humano, da dinâmica na transferência de tecnologia, tendo em vista, uma maior proximidade de trabalhadores qualificados, ocasionando uma troca de informação e *know-how* de maneira mais acentuada.

Dentro deste contexto, a incerteza no processo de inovação, provocada pela informação imperfeita, seria suprida pela troca informal de experiências entre os

¹⁴ Mais detalhes vide: AGLIETA, M. A Theory of Capitalist Regulation: The US experience. London: New Left Books, 1979.

trabalhadores que possuem um alto grau de qualificação, obtidos através do estímulo dado pela atmosfera industrial, como diria Marshall.

O que se pode averiguar com conceito de distritos industriais, é que o mesmo já vem sendo trabalhado a um certo tempo, contudo, atualmente mais aprofundado e utilizado por diversos países, passou a ser um dos focos na estratégia de política industrial baseada na pequena e média empresa.

A abordagem atual trata o distrito como um aglomerado de pequenas empresas, unidas com uma certa proximidade geográfica que conseguem se beneficiar de algumas características, intrínsecas ao modelo, dentre elas merecem destaque:

- Vocação produtiva, especialização em um determinado ramo da indústria; o que ocasionaria um aprimoramento da produção, gerando assim uma melhor qualidade do produto;
- Devem estar relacionadas em um limitado espaço geográfico, o que induziria uma maior agilidade na propagação de idéias e técnicas de inovação;
- Importância dos vínculos familiares e de solidariedade;
- Ausência de hierarquias consolidadas e a informalidade das relações;
- Cooperação e flexibilidade entre as empresas e a existência de um dinamismo empresarial, para que haja facilidade na instalação de novas unidades, de repasse de conhecimento, acesso ao crédito;
- Alto grau de inserção das atividades econômicas no meio social, cultural e territorial;
- Apoio institucional, que possa atuar como partes estimuladoras e catalisadoras do processo de entrosamento e atuação conjunta das firmas.

Estas características demonstram que o modelo de Distritos Industriais com base em Aglomerados de Pequenas e Médias Empresas, esta sendo utilizada com maior frequência não só a nível nacional, como também nos países europeus como é o caso da Itália que foi seu berço, a Alemanha, a França, dentre outros.

Os resultados apresentados, refletiam diretamente nos indicadores econômicos, pois houve uma melhoria na geração de emprego e renda, a economia ficou mais aquecida e os agentes produtivos passaram a ter maior mobilidade, visto que, este modelo valoriza a vocação local e estimula a confiabilidade através de laços de amizade e familiares. Não existe uma imposição por parte do Governo, pelo contrário, o mesmo só atua dando apoio institucional, sendo assim, pode-se considerar esta como sendo uma alternativa para aplicação de políticas industriais, pois corresponde a necessidade de uma política regional e descentralizada, visando uma maior mobilidade política e financeira.

3.6. Sugestões de Políticas e Possibilidade de Ação Conjunta

Quando a questão é Política Industrial, as idéias mais gerais, que podem estimular o setor giram em torno do fornecimento de incentivos fiscais a determinados setores, estes incentivos podem ser expressos na forma de redução em algumas alíquotas ou isenção de determinados tributos, dentre outras. Considerando o fornecimento de subsídios, pode ocorrer o estímulo as importações e exportações. O desenvolvimento de P&D, ocorrendo tanto através da redução das alíquotas como através do fornecimento de subsídios para as empresas que investem neste setor e por fim a proteção alfandegária, que foi utilizada como uma forte estratégia no período de substituição de importações.

Estas políticas citadas são utilizadas com uma certa freqüência em momentos distintos visando alcançar objetivos diferenciados, contudo, quando qualquer uma destas alternativas é utilizada como opção de política industrial, caso a mesma tenha atuação em níveis mais abrangentes, dificilmente atingirá os objetivos inicialmente traçados, logo, é esperado que ao planejar uma política voltada para o setor industrial, esta tenha maior mobilidade para que seus resultados sejam satisfatórios.

Tomando como referencia a questão dos resultados esperados, a alternativa de optar por uma política que tenha um maior atuação a nível regional, certamente terá maior eficiência, sendo assim, uma alternativa vantajosa seria investir nos Distritos Industriais, associando a outras políticas de forma a incentivar e aumentar seu campo de atuação das indústrias locais.

Admitindo que os Distritos Industriais, atinjam mais rapidamente a eficiência coletiva, apoio institucional fornecido pelo Governo podendo atuar de duas maneiras distintas: a primeira seria mais geral, procurando orientar o papel dos agentes privados no sentido de uma ação conjunta e implementando políticas públicas que possibilitassem o aproveitamento das economias externas geograficamente restritas de forma a criar ou consolidar vantagens competitivas locais; para isso, as políticas públicas deveriam fornecer subsídios na área da educação, infra-estrutura e defesa da concorrência, admitindo o mercado competitivo em que esta inserido. De forma mais restrita ou local, esta atuação do Estado poderia ser feita através das políticas de subsídios e isenções tributárias. Logo, agindo desta maneira seria promovida uma ação conjunta entre o que já existia como opção de política industrial e o que está surgindo mais recentemente.

O que se procura evidenciar com esta sessão é o fato de existir diversas opções para formular uma política pública voltada para o setor industrial, contudo, a escolha da estratégia está vinculada aos objetivos esperados com a mesma, sendo assim, quanto mais regional/local for a política, maior sua mobilidade, isso não implica que não venha existir uma associação das políticas mais tradicionais com as mais recentes, de forma a estimular o desenvolvimento da região sem ser prejudicada por fatores burocráticos.

2. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

2.1. Antecedentes Históricos

Dando continuidade ao presente trabalho, seria de importante contribuição para a análise das políticas industriais adotada nos últimos anos, fazer uma breve contextualização histórica de como se deu o processo de industrialização no país e de onde provem suas tendências atuais, visto que, como os demais fatores sociais, a política adotada para o setor industrial baseia-se nos fundamentos históricos.

Na primeira metade do século passado, a indústria no Brasil, não era considerada como um ramo promissor para a economia nacional, devido ao fato do setor agrícola ainda comandar os interesses das grandes fortunas. O café era a mola propulsora da economia.

No período de guerras, desencadeou-se a possibilidade de iniciar, em um estágio embrionário, o processo de industrialização através da substituição de importações. Na verdade, mesmo perdendo sua hegemonia, o café continuava sendo o centro de preocupações das políticas vigentes. Contudo, sua comercialização estava iniciando um processo de decadência, mas a renda interna se mantinha e era necessário produzir internamente aquilo que no momento não estava sendo importado. Logo, pela primeira vez, a indústria passou a oferecer maiores possibilidades de ganho que a cultura do café.

Tabela 1**Taxas Médias de Crescimento da Produção Industrial no Brasil (1932-39)****Em (%)**

Atividades	Taxas de Crescimento Anual (1932-1939)
Cimento	25
Siderurgia	20
Papel	22
Borracha (pneus)	53
Couros e Peles	13
Produtos Químicos	11
Têxtil	13
Calçados	9
Mobiliário	23
Produtos Alimentares	4
Bebidas	7
Fumo	5
Gráfica	9
Indústria Total	10

Fonte: Haddad (1977)

Na tabela 1, os produtos de maior destaque na década de 1930, que caracterizavam a indústria como produtora de bens intermediários seriam inicialmente: a borracha (53%), que apresenta o melhor desempenho, com mais da metade da produção industrial; seguida, pelo cimento (25%), diretamente relacionado com a expansão da construção civil; a indústria de mobiliário (23%), além da indústria do papel (22%) e da siderurgia (20%), estas podem ser consideradas como as mais significativas Taxas Médias de Crescimento da Produção Industrial, na década de 1930.

A partir deste período, o processo de industrialização obteve um considerável impulso, que merece maior destaque no fim da década de 40, quando estudos desenvolvidos pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – órgão da Organização das Nações Unidas), defendiam a proposta de desenvolver um modelo que

tivesse como base a substituição de importações, tomando à referência, o processo de industrialização como uma estratégia para equilibrar os desníveis econômicos existentes.

O modelo cepalino dividia a economia mundial em Centro e Periferia, contudo, estes países considerados como periféricos só deixariam esta condição caso provocassem o desenvolvimento através da industrialização. Para isso, deveria existir uma política deliberada no sentido de provocar a construção e o desenvolvimento do setor industrial, sem o qual os países estariam condenados ao atraso e ao subdesenvolvimento.

O ponto central desta postura é referente aos desníveis sócio-culturais existente entre estas nações, pois os países periféricos encontram dificuldades com o Balanço de Pagamentos por causa das relações desiguais no comércio internacional, em sua maioria estas nações possuíam um modelo primário – exportador, e sua industrialização teve como base o modelo de substituição de importações, que para atingir um nível de expansão e aceitação considerável foi necessário uma política protecionista por parte do Estado, de forma a garantir mercados.

Ao longo da Segunda Guerra Mundial, a demanda externa por produtos industrializados permitiu que as indústrias operantes no país utilizassem intensamente a capacidade instalada e conseguissem diversificar a produção. Além disso, a melhoria nos termos de troca, as restrições às importações nos países de origem e a necessidade de economizar praça marítima, possibilitaram a obtenção de sucessivos superávits comerciais e virou no balanço de pagamento à medida que o conflito se estendia, ou seja, a economia dos países periféricos se beneficiou com o conflito. No caso brasileiro o crescimento da produção industrial se apresentou como segue na tabela 2:

Tabela 2

Taxa Média de Crescimento da Produção Industrial Brasileira segundo Sub-Períodos e Gêneros Industriais Selecionados – 1939/52- em (%)

Gêneros	1939/42	1942/45	1945/52	1939/52
Minerais não - metálicos	15,1	13,1	10,4	12,1
Metalurgia	13,2	5,1	20,5	15,2
Mecânica	-	-	10,7	-
Material Elétrico	-	-	22,0	-
Material de Transporte	-12,5	0	41,0	16,1
Mobiliário	9,6	-	-	-
Papel	6,2	2,0	9,2	6,8
Borracha	41,5	20,0	8,9	18,4
Couros e peles	1,6	-6,5	4,8	1,3
Química e farmacêutica	2,5	24,0	8,7	10,5
Têxtil	1,9	9,4	3,0	4,2
Alimentos	0	0,3	7,7	4,1
Bebidas	-1,0	16,7	10,0	8,8
Editorial e Gráfica	-6,0	11,2	10,2	6,4
Total	3,9	9,4	9,8	8,3

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1977)

Com relação as taxas de crescimento, a análise se divide em duas etapas, a primeira compreende a o início da década de 40, onde os gêneros industriais que mais se destacaram foram o químico e farmacêutico (24%), borracha (20%), bebidas (16,7%), minerais não-metálicos (13,1%) e o editorial e gráfica (11,2%). Na segunda metade da década estes gêneros apresentaram uma queda considerável, em contra partida, houve uma elevação dos índices em outros seguimentos, cujo o destaque passou a ser para os materiais de transportes (41%), material elétrico (22%), metalurgia (20,5%), o desenvolvimento destes foi mais beneficiado pelo processo de substituição de importações.

A Substituição de Importações foi difundida e estabelecida na década de 1950, pois à partir deste período, o setor industrial, recebeu maior atenção, principalmente como uma possível via de investimentos rentáveis. A indústria deixava de ser apenas *mais um*

setor da economia para ser o setor que poderia amenizar, ou talvez resolver, os problemas de desníveis tanto interna como externamente do país.

Logo, a diretriz principal para a política industrial neste período de 1950 –1960, é a *valorização do produto nacional*. Até então, as políticas eram apenas voltadas para o setor primário exportador e com esta idéia desenvolvida pela CEPAL, onde o objetivo passa a ser o de procurar resolver os desníveis deixando de consumir produtos fabricados em outras localidades, para estimular a produção interna e suprir a demanda nacional sem necessitar importar e os instrumentos utilizados na obtenção de tais propósitos eram baseados na proteção tarifária e cambial. Com este processo, teve início uma nova cultura de políticas industriais, onde a indústria era utilizada como gancho para o desenvolvimento econômico.

Neste período, ocorreu o primeiro planejamento efetivo para o crescimento da economia, com o Governo JK (1956-61) e o Plano de Metas. Marcado pela instalação de *indústrias dinâmicas* como a automobilística, construção naval, material elétrico pesado e outras de bens de capital, neste período o objetivo girava em torno de intensificar o processo de industrialização, logo, era necessário investir em indústrias que provoquem efeito multiplicador na economia, ou seja, que apresentem tanto resultados diretos como indiretos gerando emprego e renda.

A tabela 3, é referente as variações do Produto Nacional, o que evidencia no caso do PIB é uma elevação 6,8% em 1950 para 8,6% em 1961, apresentando um incremento positivo. O produto industrial demonstrou uma redução de 12,7% para 11,1%, no mesmo período. Esta comparação pode ser estendida também a níveis do setor agrícola onde a variação foi de 1,5% para 7,6% e o do setor de serviços, passando de 7,9% para 8,1% . Dentre estas variações o setor que apresentou uma maior elevação em termos percentuais foi o agrícola, a indústria obteve uma redução nos seu produto industrial.

Tabela 3

Variações do Produto Nacional Brasileiro (1950 - 1961)

Ano	Variações do Produto Nacional (1950 - 1961)			
	PIB	Produto Industrial	Produto Agrícola	Produto Serviços
1950	6.8	12.7	1.5	7.9
1951	4.9	5.3	0.7	6
1952	7.3	5.6	9.1	5.9
1953	4.7	9.3	0.2	1.9
1954	7.8	9.3	7.9	9.8
1955	8.8	11.1	7.7	9.2
1956	2.9	5.5	-2.4	0
1957	7.7	5.4	9.3	10.5
1958	10.8	16.8	2	10.6
1959	9.8	12.9	5.3	10.7
1960	9.4	10.6	4.9	9.1
1961	8.6	11.1	7.6	8.1

Fonte: Abreu, Marcelo de Paiva, org. A Ordem do Progresso... (anexos) -Taxas de variação em relação ao ano anterior.¹⁵

No início dos anos 60 o modelo de industrialização por “Substituição de importações” sofreu alguns abalos estruturais, ou seja, passou por uma de suas primeiras crises, isso porque a instabilidade em que se encontrava o país abalou tanto a estrutura política como a econômica, de forma a comprometer o desempenho do modelo de desenvolvimento em vigor. A questão defendida por alguns estruturalistas, não atribuía a crise as possíveis limitações do modelo e sim aos atrofiamentos existentes na economia, que ficam explícitas ao observar o desempenho na variação do Produto Nacional, como mostra a tabela acima.

Esta crise que marcou o início dos anos 60, foi uma consequência do crescimento ocorrido na década anterior, que não foi auto-sustentável, ou seja, repercutiu em diversos setores um problema de deficiência de demanda, onde a capacidade produtiva era bem superior a demanda efetiva.

Os motivos para esta crise estrutural partiam de pontos como concentração de renda, o fato da estrutura agrária ser incompatível com o crescimento do capitalismo, de

existir um desnível regional e setorial, do agravamento do processo inflacionário, um baixo nível educacional, dentre outros.

Logo, uma das explicações poderia ser resumida no fato de existir um estreito mercado doméstico para os produtos industrializados e a acentuada concentração de renda, isso acabava ocasionando uma estagnação econômica e como conseqüência a crise de demanda, fazendo com que a indústria perdesse seu dinamismo. Estes fatores procuravam explicar a exaustão pela qual o Modelo de Substituição de Importações vinha passando.

Até 1964 a economia brasileira estava sofrendo um forte desajuste, que se refletia no crescimento tanto da instabilidade política como econômica, acusados na crise do balanço de pagamentos e nos altos níveis de inflação. A intervenção militar do período, mesmo rompendo com a estrutura institucional existente, procurou explorar um padrão de desenvolvimento semelhante ao dos anos 50, como o recurso à associação com empresas de capital estrangeiro, busca de padrões de consumo semelhantes aos do Primeiro Mundo e, conseqüentemente, adoção de tecnologias características daqueles padrões e empresas.. Seguiu-se, assim, tendências observadas internacionalmente.

O setor industrial, neste período, se beneficiou mais de medidas de caráter geral do que de instrumentos diretos de política industrial, seja pelo desenvolvimento do sistema financeiro e maior acesso a capital de giro, seja pelas novas possibilidades de financiamento ao crédito para bens de consumo pelas financeiras. O crédito de mais longo prazo ficaria restrito ao BNDE e, em menor medida, aos Bancos Estaduais de Desenvolvimento.

Outro aspecto a ser analisado, de profundas conseqüências para todo o futuro da economia brasileira, foi a opção por uma orientação mais voltada “para fora” dada ao processo de desenvolvimento industrial. Essa opção teve como um dos principais ingredientes desde o começo do novo regime uma política de promoção e diversificação das exportações.

O resultado inicial do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), formulado em novembro de 1964, foi a continuação da estagnação e a recessão econômica em 1965, particularmente a industrial, que iria até 1967.

¹⁵ Os dados da tabela n. são referentes: 1901-47, Haddad (1978), 1948-70, Veloso(1987). Indústria de Transformação, mineração, eletricidade e utilidade pública até 1947. Depois de 1947, indústria de transformação.

A partir de 1968, inicia-se um novo ciclo que iria até o final da década de 1970. Este período foi marcado pelo Milagre Econômico, a crise do petróleo e o auge do endividamento externo, é interessante analisar o impacto destes acontecimentos no setor industrial de forma a avaliar seu desempenho.

Este período pode ser dividido em dois sub períodos, o primeiro que vai até 1973-74 e é caracterizado por uma expansão acelerada da atividade econômica durante o qual o PIB cresceu à uma taxa média de 10,9% ao ano. O segundo período iria de 1973/74 a 1978 – é caracterizado pela variabilidade e desaceleração no crescimento como um todo, no qual a taxa de crescimento anual do PIB ficou em 6,4%. As diferenças no desempenho refletem os efeitos de um conjunto combinado de fatores inter-relacionados, dentre os quais destacam-se:

- A perda de dinamismo no setor industrial, onde a taxa de crescimento média anual caiu de 12,2% para 7,3%;
- Os efeitos da primeira crise do petróleo sobre o balanço de pagamentos, combinados com o aumento nos preços de outras matérias-primas (desde o fim de 1971) e o boom de importações especulativas em 1974 e parte de 1975;
- A recessão e inflação acelerada na economia mundial em meados dos anos 70.¹⁶

Neste período, tanto em nível nacional quanto internacional foram desenvolvidas políticas capazes de favorecer tendências em favor da industrialização. Por outro lado, desde o fim dos anos 1950 a economia brasileira mostrava-se capaz de gerar endogenamente ciclos de investimento e produção largamente determinados pelo comportamento do setor industrial.

Enquanto a indústria crescia à taxa média de 13% ao ano entre 1967 e 1974, a agricultura crescia a 5,1%, taxa esta possível devido ao melhor desempenho do setor após 1970. A tabela abaixo resume as tendências no crescimento do PIB e dos principais setores da economia em períodos selecionados e permite comparações do boom com períodos posteriores.

¹⁶ Dados retirados da Fonte: IBGE – Estatísticas Históricas do Brasil (1979), Baseado nas Contas Nacionais do Brasil

Tabela 4
Produção Real da Economia Brasileira, por Principais Setores
(1968-1983) em % médias ao ano, por período

Período	PIB	Agricultura	Indústria	Comércio	Transportes
					Comunicações
1968-74	10,9	5,1	12,9	11,4	12,7
1975-78	6,4	4,3	7,3	4,9	8,7
1979-80	7,3	5,7	7,3	7,3	10,7
1981-83	-2,0	2,1	-5,1	-3,6	1,6

Fonte: IBGE – Estatísticas Históricas do Brasil (1989), Baseado nas Contas Nacionais do Brasil

Ao observar a tabela 4, fica claro que o movimento da economia foi determinado fundamentalmente pelo desenvolvimento da indústria e dentro desta, pela indústria manufatureira. O crescimento ocorrido na economia neste período, foi alavancado pelo segmento produtor de bens de consumo duráveis, o qual cresceu ao longo de um período de sete anos à taxa média de 22,5% ao ano, seguido pelo setor de bens de capital (18,3% ao ano, no mesmo período) e como era esperado, os bens intermediários cresceram aproximadamente a mesma taxa do setor como um todo.

Nos anos seguintes da década de 70, o processo de desaceleração refletiu no desempenho da indústria, considerando que as quedas nas taxas de crescimento foram generalizada, os ramos onde este processo se mostrou mais acentuado foram os bens de capital e de consumo duráveis, já nos bens intermediários e de consumo não- duráveis o reflexo foi bem menos intenso, como mostra abaixo:

Tabela 5**Taxa Média Anual Real de Crescimento da Produção Manufatureira no Brasil
(Por categoria de Uso, 1968-1983, % anuais)**

Categorias					Total
	1968-74	1975-78	1979-80	1981-83	1968-83
Todos os Setores	12,9	6,7	7,0	-5,5	7,0
Bens Intermediários	13,3	8,3	8,3	-4,5	7,8
Bens de Capital	18,3	6,0	5,8	-16,7	6,3
Bens de Consumo Duráveis	22,5	6,0	9,2	-8,9	10,2
Bens de Consumo Não Duráveis	8,8	5,1	4,8	-1,9	5,3

Fonte: Bonelli e Malan (1987)

A explosão que ocorreu na indústria até 1973, teve como principal fator estimulante o aumento substancial na taxa de formação de capital fixo, de acordo com as Contas Nacionais, a taxa de investimento bruto em relação ao PIB era de cerca de 20% em 1967. Em 1974, o país investia cerca de um quarto do seu PIB. Durante o período de 1968 a 1974, a soma da produção e da importação de bens de capital cresceu a taxas muito maiores do que as do nível global de formação de capital, o que acarreta uma redução da parcela da construção e, conseqüentemente, um aumento na produtividade dos investimentos especialmente na indústria.

A desaceleração no investimento bruto, na segunda metade da década de 70, reflete o comportamento da categoria agregada "máquinas e equipamentos". A indústria da construção continua a crescer a taxas relativamente altas até o final da década devido ao investimento público em infra-estrutura e aos grandes projetos de administração do presidente Geisel (1974-79).

Tabela 6

**Formação Bruta de Capital Fixo, Produção e Importação de Bens de Capital e
Produção da Indústria da Construção Brasileira (1968/83)**

Período	Formação Bruta de Capital		Importação e Produção de	
	Fixo		Bens de Capital	Construção
1968-74	13,3		19,8	11,1
1975-80	5,8		3,9	8,1
1981-83	-12,0		-20,2	-7,5
Total 1968-83	5,9		5,3	6,3

Fonte: Bonelli e Malan (1987)

O período de 1974-78, sofreu os efeitos de um processo de desaceleração da economia, que se refletiu na indústria reduzindo pela metade os níveis de crescimento atingidos no período de 1968-73, os setores que mais sofreram com esta desaceleração foram os produtores de bens de capital e os de consumo duráveis, este comportamento foi um reflexo de uma certa saturação do mercado em relação a estes produtos e à elasticidade renda da demanda que caracteriza estes bens.

É importante ressaltar, que o montante de investimento fixo em projetos aprovados pelo CID (Conselho de Desenvolvimento Industrial), continuou em um alto nível entre 1974 e 1978, atingindo seu pico em 1976. A relação entre o valor dos investimentos nos projetos aprovados e na formação bruta de capital fixo na economia brasileira como um todo passou de 7,4% durante o período de 1970-73, para 11,8% nos quatro anos seguintes.

Logo, é possível afirmar com isso, que apesar da séria deterioração nas contas externas, ocorridas depois do primeiro choque do petróleo, a política econômica ao longo da década de 1970, teve como um todo um desempenho expansionista. A Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) permaneceu elevada ao longo dos cinco anos (1974-1978), o que estimulou a indústria de construção e, em menor medida, a produção doméstica de bens de capital. Conforme mostra a tabela 7, que expressa esta relação entre os investimentos na indústria e a formação bruta de capital fixo.

Tabela 7
Valor do Investimento Fixo em Projetos Industriais Aprovados
pelo CDI e Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil (1970-1978)
Em bilhões de cruzeiros de 1981

Ano	Bens de Capital (1)	Insumos Básicos (2)	Total (3)=(1)+(2)	FBCF (4)	(5) = (3)/(4) Percentual
1970	7,7	144,4	152,1	2,317	6,6
1971	4,6	108,8	114,4	2,691	4,2
1972	26,5	273,3	299,8	3,018	9,9
1973	29,7	263,1	292,8	3,557	8,2
1974	57,9	456,5	514,4	4,146	12,4
1975	73,6	128,2	202,8	4,172	4,9
1976	28,7	1112,5	1141,2	5,090	22,4
1977	64,3	249,4	313,7	5,008	6,3
1978	23,8	181,6	205,4	5,285	3,9
1979	15,0	160,0	175,0	5,511	3,2

Fonte Bonelli e Malan (1984)

O processo de substituição de importações tomou um novo impulso, desta vez no governo de Geisel e o II PND, que compreende justamente a segunda metade da década de 70, no sentido de substituir insumos básicos e bens de capital. Pode ser observado neste período que estes seriam os únicos setores nos quais se poderia falar em substituição de importações, isso porque, os investimentos estavam voltados para desenvolver a indústria de base, no mais houve a predominância da integração e dinamismo interno na economia.

O II PND é marcado por uma fase onde o país estava sofrendo consideráveis desvantagens nas relações internacionais, visto que, as transferências de tecnologia e liberação do comércio nas nações mais desenvolvidas estavam sendo dificultadas por políticas protecionistas externas.

Dentro deste quadro, se fazia necessário fortificar as relações internas e a postura adotada pelo II PND, era a de investir na indústria associada a programas sociais de apoio, que atenuassem a questão da má distribuição de renda.

As propostas básicas adotadas neste período foram:

- Acentuar a produção de petróleo e energia hidrelétrica;
- Formular projetos que aumentassem as receitas com exportação de forma a se beneficiar das vantagens comparativas do país¹⁷;
- Substituir aceleradamente as importações de bens de capital e insumos básicos (química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos)¹⁸

Assumindo esta proposta inicial do II PND, a indústria deveria assumir três funções básicas: a de dar autonomia ao país (reduzindo ao máximo a dependência externa, ou seja, aumentando a produção interna); modernizar a estrutura produtiva (investir em tecnologia de ponta) e o mais desafiante seria o de manter o crescimento acelerado da economia brasileira.

No período do II PND, como estava previsto, o Estado direcionou medidas visando progresso tecnológico com resultados pontuais relevantes, porém sem ser capaz de reverter o quadro geral de deficiência. No início do processo este problema da inovação estava atrelado a empresas estrangeiras o que dificultou o acesso interno a uma norma de inovação. Além disso, haviam facilidades de acesso à tecnologia gerada externamente.

Este aspecto remete às bases do modelo que relacionava o atraso da Periferia com a deficiência no progresso técnico. O fato é que mesmo havendo importações de máquinas e equipamentos, não garantiu o aumento do nível técnico da produtividade.

O II PND, veio propor uma alternativa para solucionar o problema dos desequilíbrios regionais, que seria baseado na formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala, assumindo que esta postura inovaria o conceito de política industrial adotado até então.

¹⁷ Estes projetos deveriam ser intensivos em matéria-prima e energia elétrica (ferro, alumínio, celulose e aço).

¹⁸ Para maiores informações sobre o período vide - SANTANA, José Ricardo de - Industrialização e Complementaridade Regional; Os Caminhos para uma Trajetória de Crescimento para o Nordeste Brasileiro - Fortaleza 1995.

Durante a década de 1970 os investimentos no setor industrial foram de considerável relevância, contudo, não obtiveram o êxito esperado, o quadro econômico não contribuía para um bom desempenho, considerando a elevação da dívida externa e da inflação, além dos choques internacionais, principalmente do petróleo, não permitiam que os investimentos atingissem o retorno almejado, o que acabou por refletir em problemas na década seguinte.

A importância de analisar o contexto histórico do processo de industrialização no Brasil, se faz pela necessidade de compreender e detectar as influências que determinam as diretrizes das políticas voltadas para o setor, principalmente na década de 80, que sofreu fortes efeitos do endividamento ocorrido em períodos passados. A unidade seguinte procura retratar alguns aspectos da estrutura econômica que influenciaram a política industrial do período.

2.2 Política Industrial Brasileira na Década de 80

Dando procedência ao presente trabalho, procura-se fazer uma análise da situação econômica brasileira na década de 80 e as opções de política industrial adotadas no período. Para que forneça uma melhor compreensão, o estudo é dividido em duas partes; uma que aborda a primeira metade da década e uma segunda parte compreendendo os anos seguintes.

Inicialmente, para Bonelli (1996), a década é marcada por um período recessivo, onde o endividamento externo e suas implicações, que dominavam a economia. Dentre estas, os principais pontos a serem destacados seriam: a aceleração do processo inflacionário e na recessão que do triênio 1981-83, a estagnação após 1986 e, principalmente, a real ameaça de um processo hiperinflacionário no final da década.

Considerando todas estas preocupações a política industrial neste período não recebeu a devida atenção, pois a crise fiscal e financeira, assumia maiores proporções. O desempenho do setor industrial foi conduzido conforme outras prioridades, o que resultou em um momento histórico medíocre para o desenvolvimento da indústria, tendo como consequência uma elevação da capacidade ociosa, redução das importações e inibição dos planos de investimento, dificultando com isso a modernização do setor.

Compartilhando das idéias de Bonelli (1996), até início dos anos 80, a estratégica básica adotada era crescimento com endividamento externo, baseando-se no potencial futuro das exportações e nas próprias reservas acumuladas, entretanto, este modelo desconsiderava a fragilidade da economia diante os choques externos, ocasionando o desgaste e a crise econômica vivida na década de 80. Esta poderia ser uma das justificativas para explicar o desempenho negativo da economia no período.

Considerando o quadro econômico exposto, o setor industrial se beneficiava em suas diversas fases de três instrumentos principais de política, embora não necessariamente simultâneos: a proteção tarifária e não-tarifária elevada, controles de câmbio e desvalorização cambial. No referente ao planejamento econômico, pensado neste período o objetivo primordial era a estabilização, contudo, nem sempre obteve sucesso

Detalhando a divisão de períodos feita por Bonelli, observa-se que em 1981-1984, as medidas adotadas para o setor industrial, tinham como objetivo contrair o consumo interno e incentivar as exportações, elevando assim as exportações líquidas. Um dos principais resultados obtidos foi uma recessão industrial que causou uma queda de 6,6% do PIB entre 1980 e 1983. O ano de 1984 apresentou uma retomada da atividade econômica, liderada pelas exportações, se prolongou até o final do Plano Cruzado 1986, este comportamento foi diretamente influenciado pela recuperação da economia mundial.

Entre os anos de 1985-1986, o destaque foi o rápido crescimento do produto agregado e, a partir do segundo semestre de 1986, por uma nítida aceleração da taxa de inflação. Os gastos com investimento, no entanto, mantiveram-se contraídos, e a recuperação baseou-se principalmente na ocupação da capacidade ociosa gerada ao longo do triênio 1981-1983. Logo, foi uma recuperação baseada no consumo à medida que as exportações reais caíam progressivamente devido à sobrevalorização da taxa de câmbio ao longo de 1986 e à medida que o hiato do produto diminuía com o crescimento acelerado da demanda interna e da produção.

Na primeira metade da década de 80 a política industrial assumia como diretrizes os seguintes pontos: o carácter subsidiado de crédito do então BNDE; os diversos incentivos fiscais e financeiros concedidos por diversos órgãos e agências governamentais – especialmente o CID (1969-1988), cujo o papel coordenador teve fases de grande importância e pelos bancos estaduais de desenvolvimento, limitações ao licenciamento do

investimento estrangeiro direto; acordos setoriais de preços (como, por exemplo, os acertados no contexto do Conselho Interministerial de Preços – CIP); e requisitos de índices mínimos de nacionalização para acesso a incentivos.

Em um segundo momento, que compreenderia o final da década de 80, o triênio de 1987-1989, constitui uma fase de desajustes domésticos, onde, procurava-se reprimir a hiperinflação, contudo, o fracasso do Plano Cruzado dificulta a obtenção desta meta. A compressão do salário real que se seguiu representou uma brusca queda nas vendas de bens de consumo. Um resultado disso foi a reversão da curta fase de crescimento industrial agregada. A partir deste momento inicia-se uma série de ciclos de curta duração até a nova recessão no início da década de 90.

Neste período a política industrial estava se confundindo cada vez mais com a política comercial, isso porque, os objetivos estavam centrados na elevação da competitividade das exportações brasileiras e no ganho de mercado, o que seguia uma tendência mundial. As política que merecem mais destaque, seria a de repressão às importações e a de reforço a regulação doméstica. O que pode ser constatado é a tentativa contínua de torna a Balança Comercial superavitária.

O aumento da competitividade internacional, levou a um esgotamento do modelo nacional de substituição de importações. O país centrava suas preocupações com o crescimento quantitativo¹⁹ enquanto a nova tendência mundial se baseava na eficiência e qualidade de forma a conquistar mercados, além deste ponto, como o setor público encontrava-se em dificuldades financeiras, não havia como liberar e incentivar o crescimento industrial.

Era necessário mudar a postura de política industrial adotada, onde passaria a questionar a qualidade do produto industrial e o modelo exportador nacional, bem como as formas de intervenção do Estado na economia. Contudo, foi observado durante toda a década uma preocupação voltada para equilibrar o Balanço de Pagamentos, através de medidas de curto prazo (como estimular as exportações), fazendo com que, o setor industrial, não recebesse a atenção devida, pois seus resultados demandavam um médio e longo prazo, e a crise econômica não poderia esperar.

¹⁹ Quando se menciona a questão de crescimento quantitativo, quer dizer uma elevação no volume produzido, independente das condições do produto final. Já o crescimento qualitativo direcionado a eficiência e qualidade na produção, não é importante apenas produzir, mas principalmente como esta sendo produzido e o resultado final deste produto. (grifo nosso)

Para uma melhor análise dos resultados das políticas de estímulos as exportações verifica-se a tabela 8, que demonstra de forma objetiva como o saldo da Balança Comercial se apresentou na maior parte do período com resultados positivos, refletindo a política de repressão as importações como uma forma de proteger a industrial nacional e estimular a produção interna, contudo, o grande problema se faz no fato de quando a política econômica dificulta a importação, conseqüentemente ela dificulta a entrada de novas tecnologias que podem aprimorar e desenvolver o potencial fabril nacional tornando-o mais competitivo e eficiente. Em outras palavras, estimular a exportação traz resultados a curto prazo, só que incentivar a aquisição de novas tecnologias permite o desenvolvimento e aprimoramento do setor industrial como um todo passando a ser uma política que obterá resultados mais eficientes e duradouros.

Tabela 8
Balança Comercial Brasileira (FOB) 1980-1989
US\$ milhões

Anos	Exportações	Importações	Balança Comercial (FOB)
1980	20.132.401	22.955.169	-2.822.768
1981	23.293.035	22.090.580	1.202.455
1982	20.175.071	19.394.998	780.073
1983	21.899.314	15.428.925	6.470.389
1984	27.005.336	13.915.821	13.089.515
1985	25.639.011	13.153.491	12.486.520
1986	22.348.603	14.044.304	8.304.299
1987	26.223.925	15.051.864	11.172.061
1988	33.789.365	14.605.254	19.184.111
1989	34.382.620	18.263.533	16.119.087

Fonte: MF/COEST/DIVEX, MDIC/SECEX, SUDENE/CPE/INE/ Contas Regionais

Na década de 80, o fato do setor industrial não ter recebido atenção especial, fez com que grande parte das políticas que o beneficiava estivessem voltadas para estimular as exportações, ou seja, privilegiar um superávit na Balança Comercial, que esta exposto na

tabela 8, verificando que inicia-se o período com saldo negativo e vem se recuperando ao longo da década. Este comportamento negativo do início da década pode ser reflexo de políticas indevidas adotadas em períodos passados.

No final da década as tendências do mercado estavam se modificando, era necessário por parte das empresas uma reestruturação e o surgimento de novas estratégias de políticas industriais, a nível nacional esta postura se manifestou através:

- Nova Política Industrial (NPI): que visava alterar a qualidade do produto industrial, promover um Estado menos interventor, modernizar equipamentos (programas setoriais integrados), desenvolver tecnologia e novos equipamentos, aumentar a eficiência e a produtividade, incluindo unidades que produzam para exportar.
- Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE): procurava modernizar o modelo exportador nacional, promover um Estado menos interventor, busca progressiva da competitividade, modernização tecnológica, inserção internacional do país e a reestruturação interna do espaço ocupado pelo Estado e pela iniciativa privada.²⁰

Com estas propostas de política acima mencionadas, o que se verifica é o reflexo de uma nova postura, mais liberal, que rompia com os padrões cepalinos, reduzindo as externalidades negativas que pudessem comprometer a competitividade e a eficiência do setor industrial.

Ao observar estas políticas, constata-se que sua formulação está voltada para especificidade das novas exigências do mercado, seus pontos em comum seriam reduzir a intervenção do Estado e melhorar os padrões de competitividade, pois caso isso não ocorresse dificilmente a indústria nacional teria condições de sobreviver, visto que, o poder de expansão internacional estaria limitado pela falta de competitividade e atraso tecnológico.

Era necessário amenizar as dificuldades encontradas e um dos maiores obstáculos estava na questão da intervenção do Estado, que teria que ser resumida a uma simples sinalização, atuando através de programas de incentivos à modernização, na NPI estes programas seriam administrados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que formularia e implantaria as políticas.

²⁰ Para um melhor detalhamento destas políticas vide Santana, José Ricardo de – Industrialização e Complementaridade Regional: Os caminhos para uma trajetória de Crescimento para o Nordeste do Brasil – Dissertação de Mestrado – CAEN - UFC - 1995.

Na PICE, o papel do Estado se assemelhava ao assumido nas diretrizes da NPI, ou seja, atuaria como um articulador e mobilizador dos esforços à modernização. Nesta proposta como o objetivo não visava apenas a reestruturação produtiva, mas também a tentativa de inserir internacionalmente o país, a iniciativa privada deveria buscar a modernização e reduzir a sua dependência quanto a estímulos governamentais. Um fato novo é a importância dada as multinacionais, que passariam a contar com o crédito do BNDES.

Estas políticas se completam, suas semelhanças não ficam apenas no papel que o Estado deve assumir, mas se estende as propostas de atuação, pois ambas se destinavam a estimular à competição, reformar a estrutura tarifária e no caso da PICE dava continuidade as reformas administrativas, eliminado controles e órgãos como o CDI, e retiravam-se instrumentos de barreiras à saída de firmas.

Neste período teve início o processo de privatizações e a economia começou a se adaptar a nova postura do mercado, que necessitava de uma menor intervenção e de estruturas mais dinâmicas e menos centralizadas, que conseguissem se adequar as mudanças e ao avanço tecnológico presentes novo modelo econômico. Este seria o início de uma nova tendência de formulação de política industrial.

Logo, pode-se concluir que na primeira metade da década a política industrial deixou de ser vista como estratégia de desenvolvimento, pois se faziam necessárias políticas de curto prazo, com resultados rápidos e eficientes de combate a inflação e que promovesse estabilização econômica, sendo assim, o período ficou marcado por uma tendência à políticas mais voltadas para o equilíbrio comercial, onde os instrumentos mais utilizados seriam as regulações tarifárias e cambiais, isso fazia com que a indústria não recebesse atenção especial, principalmente a nível nacional, somente em um segundo momento, voltou-se a pensar do desenvolvimento industrial, ainda de forma indireta.

Esta postura fez com que os estados tomassem suas próprias medidas para suprir esta situação, foi então que a política de incentivos fiscais começou a ser utilizada como estratégia primordial de atração de investimentos para os estados e municípios. Esta postura foi e em alguns casos continua sendo utilizada como estratégia de atração de investimentos.

Enquanto internamente o país colhia os frutos do Milagre Econômico dos anos 70, ou seja, o endividamento para atingir o crescimento, o resto do mundo estava desenvolvendo tecnologia e avançando na produção e nos processos, o que acabou gerando

produtos a custos mais baixos e de melhor qualidade, tornando o mercado cada vez mais competitivo e esta competitividade foi que forçou a uma retomada de estratégias industriais internamente.

Esta nova fase interna de política industrial teve início no final da década de 1980 e veio para mudar os padrões de produção existentes, pois era necessário um estrutura produtiva mais flexível, que fosse capaz de se adaptar com maior facilidade as necessidades do novo modelo.

2.3. Políticas Industriais na Década de 90 Até os Dias Atuais

O presente trabalho, até o momento, procurou demonstrar a origem dos instrumentos de política industrial brasileira vigentes a partir dos anos 80, facilitando assim a análise dos fatores econômicos relacionados com as propostas destas políticas. Nesta unidade a abordagem dará continuidade ao que vem sendo proposto, ressaltando os estímulos a competitividade e eficiência, prioridades do mercado na década de 90.

No início dos anos 90, a situação econômica ainda sofria resquícios do ajuste feito nas contas externas durante a primeira metade da década de 80, o que dificultava o surgimento de condições propícias para uma retomada sustentada do crescimento econômico brasileiro. Este fato se deve a um dos principais resultados obtidos com o processo de transferência de recursos para o exterior, que foi um leque de desajustes internos traduzido em um desempenho econômico insatisfatório, onde o descontrole do processo inflacionário e a conseqüente evolução do investimento agregado, acabou ocasionando uma redução da capacidade de crescimento.

Neste contexto, Bonelli (1996) analisa que a indústria entra em crise, já nos primeiros três anos da década e passa a evoluir juntamente com o contexto macroeconômico²¹. Do ponto de vista da produção industrial, os dados mais gerais procuravam enfatizar os efeitos da grave recessão que atravessávamos entre o segundo

²¹ Quando se menciona Contexto Macroeconômico, o autor se refere ao fato da indústria esta passando por uma crise da mesma forma que a economia como um todo e seu desempenho acompanhava o funcionamento em seu conjunto. (grifo nosso)

trimestre de 1990 e o terceiro de 1993 em termos de perda de postos de emprego e de produção referente aos ganhos de produtividade e competitividade.

Era necessário investir em um novo modelo de produção, onde a indústria procurasse adotar uma estratégia defensiva, desenvolvendo o enxugamento nas estruturas e adotando novas técnicas gerenciais, para com isso possibilitar o surgimento de uma nova mentalidade empresarial, novas práticas de fazer negócios e principalmente uma nova visão da economia nacional.

Logo, os instrumentos de política industrial utilizados até então, como a proteção tarifária e não tarifária, o controle do câmbio e desvalorização cambial, não teriam o efeito esperado, visto que, se fazia necessário uma política estimulante das empresas que as tornassem competitivas, considerando a adoção de um modelo liberal, onde políticas intervencionistas não tornariam a empresa apta a atuar no mercado, pois seria necessário desenvolver tecnologia e estimular a eficiência.

As tendências econômicas mundiais vinham se alterando, o mercado estava baseado no desenvolvimento de tecnologia e competitividade, ou seja, investir em produtos de ponta para se posicionar como o resto do mundo. Além de acompanhar a tendência mundial, se fazia necessário, abrir as fronteiras internas e repensar o papel do setor privado e do Estado. A economia não precisava de um comandante, e sim de um sinalizador, logo, o papel do Estado, que já vinha mudando desde a década passada, assumiu uma postura menos interventora..

Em seu novo papel, o Estado, estendeu o apoio aos agentes dispostos a se modernizarem, por meio de programas estruturais, tais como, o Programa de Produtividade e Qualidade e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica, ou seja, a política voltada para o setor industrial estava beneficiando as estratégias que estimulassem as empresas a serem mais eficientes e desejassem progredir no mercado mais competitivo, suprimindo as falhas de mercado, que ocasionam externalidades negativas.

Nesta nova postura a empresa privada passaria a exercer o papel principal, com o Estado criando condições macroeconômicas, infra-estruturais e institucionais, na qual dariam suporte à criação e sustentação de vantagens competitivas por parte das empresas²². As áreas

²² Nesta busca por competitividade o novo papel da indústria na economia estava mais voltado para estruturação de unidades produtivas flexíveis e capazes de diversificar seu produto com a maior qualidade em um menor espaço de tempo.

que centravam estas medidas seria a de abertura comercial, e no redesenho das políticas governamentais, de financiamento à indústria e de Ciência & Tecnologia.

Como o modelo de substituição de importações não tinha mais embasamento nesta nova economia, propunha-se uma nova política de importações, que se baseava na eliminação das restrições não - tarifárias e uma ampla revisão anunciada no início de 1991. No ano anterior a alíquota para bens de capital e produtos intermediários, sem produção nacional, havia sido reduzida a zero. Relacionado as tarifas, o Governo teria como meta promover uma política gradual de liberalização das importações, para que em 1994 fosse atingida uma tarifa modal de 20% com alíquota variando de 0% à 40%.

Tabela 9
Política Tarifária 1990-1994
Brasil

Alíquota	Produtos
0%	Competitivo e Exportável, sem produção nacional Para produtos que ao longo da cadeia produtiva utilizem
10% a 15%	principalmente insumos básicos com alíquota de 0%
40%	Produtos de Informática

Teixeira, Márcia Jucá – Competitividade e Reestruturação Industrial, Um Estudo do Setor de Confecções do Ceará nos anos 90. – Dissertação Mestrado 1999 – CAEN. – ELABORAÇÃO NOSSA

Estas alíquotas acima referidas eram esperadas como meta até 1994. Para complementar o BACEN suspendeu a exigência de financiamento externo às exportações com cobertura cambial de máquinas, equipamentos e instrumentos que vinham compor o ativo fixo das empresas. Sendo também reduzidos os prazos e simplificados os procedimentos para emissão de iguais importações.²³

A preocupação com o desempenho da Balança Comercial continuava a rondar as decisões econômicas, principalmente no sentido de estimular seu superávit. Entretanto, a exportação não foi privilegiada com políticas específicas, pelo contrário, a obsolescência e o

excesso de regulamentação da estrutura portuária do Brasil, contribuiu com encargos sobre as mesmas. As importações sofreram uma considerável melhora principalmente na segunda metade da década, pois com a valorização da moeda tornou-se mais atrativo adquirir alguns bens de consumo duráveis e não duráveis, além de ter ocorrido uma forte tendência a importação de tecnologia como instrumento de modernização da indústria nacional de forma a estimular sua competitividade, ou seja, passou a ser um instrumento de política industrial. A tabela abaixo, mostra o desempenho da balança comercial durante este período.

Tabela 10
Saldo da Balança Comercial (1990-1999)
Brasil
Em 1.000 FOB

Período	Exportações	Importações	Saldo
1990	31.413.756	20.661.362	10.752.394
1991	31.620.459	21.041.459	10.579.000
1992	35.792.986	20.554.091	15.238.895
1993	38.554.769	25.651.608	12.903.161
1994	43.545.162	33.168.000	10.377.162
1995	46.506.282	49.663.460	-3.157.178
1996	47.746.728	53.286.251	-5.539.523
1997	52.990.115	59.838.102	-6.847.987
1998	51.139.862	57.714.365	-6.574.503
1999	48.011.444	49.210.314	-1.198.870

Fonte: MF/COEST/DIVEX, MDIC/SECEX/DECEX, SUDENE/CPE/INE/ Contas Regionais

A importância de averiguar o desempenho da Balança Comercial é fundamental para compreender o comportamento de alguns instrumentos utilizados na formulação de política industrial no país na década de 90, um bom exemplo, seria a maior abertura para importar tecnologia, como forma de equiparar a indústria nacional a do resto do mundo, em eficiência e competitividade.

²³ Para maiores detalhes sobre a questão tarifária vide Teixeira, Márcia Jucá – Competitividade e Reestruturação Industrial,

Ao analisar a tabela 10, verifica-se que na primeira metade da década de 90 as exportações superavam as importações, o que refletia um saldo positivo na Balança Comercial. Contudo, como a necessidade de tornar a indústria mais competitiva, redirecionou seu comportamento, estimulando a importação de tecnologia para aprimorar a eficiência das empresas nacionais tornando o saldo da segunda metade da década deficitário.

Analisando separadamente o comportamento tanto das exportações como das importações constatou-se que sua variação em relação a década passada, está atrelada ao comportamento econômico, onde em grande parte dos períodos apresentaram uma variação positiva, exceto em momentos de pico, como mostra abaixo:

Tabela 11
Valores e Índices das Exportações
no Brasil
Em FOB US\$ 1.000

Período	Valores FOB(US\$ 1.000)	Índices	
		Base (1980=100)	Varição (%)
1980	20.132.401	100.0	-
1990	31.413.756	156.0	-8,6
1991	31.620.459	157.1	0,7
1992	35.792.986	177.8	13,2
1993	38.554.769	191,5	7,7
1994	43.545.162	216.3	12,9
1995	46.506.282	231.0	6,8
1996	47.746.728	237.2	2,7
1997	52.900.115	263.2	11,0
1998	51.139.862	254.0	-3,5
1999	48.011.444	238.5	-6,1

Fontes: MDIC/SECEX/DECEX: SUDENE/CPE/INE/ Contas Regionais

As exportações na década de 1990 inicialmente apresentavam taxas de variação negativas, resultado da recessão vivida na década passada, onde as políticas econômicas estavam mais voltadas para medidas de curto prazo do que propriamente desenvolver o setor

produtivo, incentivando o desenvolvimento da indústria. Contudo, ao longo da década esta posição foi se elevando, em 1992 houve um melhor desempenho neste setor, pois a economia buscava combater o quadro recessivo que havia se instalado e utilizou políticas voltadas para o setor comercial de forma a estimular seu crescimento, logo, os níveis de exportação representavam o termômetro para avaliar a repercussão das medidas implantadas, que durante um curto período de tempo surtiram efeitos positivos, refletindo este comportamento até 1994.

Os anos que se seguiram não foram tão promissores, inicialmente, porque as medidas adotadas na primeira metade da década eram de curto prazo, e em segundo lugar, por que muitas empresas não estavam preparadas para um perfeito enquadramento nas novas necessidades do mercado e como não houve um preparo para adapta-las a concorrência mundial, logo, o reflexo foi direto na Balança Comercial.

As importações não tiveram um comportamento muito distinto, conforme fica explicitado na tabela 12 abaixo:

Tabela 12
Valores e Índices das Importações Totais do Brasil
Valor FOB (US\$ 1.000)

Período	Valor FOB (US\$ 1.000)	Índice	
		Base(1980=100)	Variação (%)
1980	22.955.169	100.0	-
1990	20.661.362	90.0	13,1
1991	21.041.459	91.7	1,8
1992	20.554.091	89.5	-2,3
1993	25.651.608	111.7	24,8
1994	33.168.000	144.5	29,3
1995	49.663.460	216.3	49,7
1996	53.286.251	232.1	7,3
1997	59.838.102	260.7	12,3
1998	57.714.365	251.4	-3,5
1999	49.210.314	214.4	-14,7

Fontes: MF/COEST/DIVEX. MDIC/SECEX/DECEX, SUDENE/CPE/INE/Contas Regionais

Enquanto, o ano de 1992 foi importante para economia nacional, que procurava reverter o quadro recessivo, as importações sofreram um impacto negativo, pois neste período foi priorizado o produto nacional, logo, as importações fecharam com saldo negativo de -2,3 .

Ao analisar o comportamento do PIB setorial, por décadas, verifica-se que a indústria teve um comportamento com pequenas alterações nas últimas quatro década, o que de certa forma reflete a adoção de uma política industrial muito semelhante ao longo deste período, ou seja, não houve uma inovação considerável nas estratégias utilizadas que proporcionasse uma alavancagem para o setor, como fica exposto na tabela 13.

Tabela 13
Participação do PIB Setorial no PIB Global
do Brasil – 1960/1999

Período	Participação (%)			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1960	19,2	32,6	48,2	100
1970	11,6	35,8	52,6	100
1980	10,2	41,0	48,8	100
1990	9,3	34,2	56,5	100
1999 (1)	11,5	33,8	54,7	100

Fontes: FGV/IBRE/DCS. IBGE/DPE/DECNA; SUDENE/CPE/INE/ Contas Regionais

(1) Dados preliminares para o ano de 1999. Participação percentual com base nos valores a preço de 1980

Na década de 60, foi estimulada pelo Modelo de Substituição de Importações, já no período seguinte, caracterizou-se mais pelo II PND, a década de 80 foi marcada pela pouca atenção voltada para o setor industrial, pois o que realmente interessava era investir no curto prazo de forma a contornar os problemas de ordem financeira, como a inflação e os desajustes no Balanço de Pagamento.

A década de 90, foi marcada pela abertura comercial, onde as empresas tiveram que se adaptar a uma nova proposta de mercado, com unidades mais flexíveis e competitivas, deveriam estar aptas a produzirem no padrão do resto do mundo, de forma a elevar a qualidade e equiparar os preços, ganhando cada vez mais mercados, contudo, algumas das empresas nacionais não estavam preparadas para se enquadrarem na nova proposta, o que acabou por ocasionar uma das menores participações do setor industrial no PIB nacional das últimas décadas.

Inicialmente foi feita a análise da situação econômica brasileira na década de 90, como uma forma de evidenciar as necessidades estipuladas pelo mercado para a indústria e com isso traçar a estratégia de política do setor para o período. Desta forma a política industrial da década de 90 pode ser dividida em dois períodos, o primeiro que iria até 1994, quando a política tinha como objetivo inserir a indústria nacional no contexto mundial, para isso, o governo utilizou como instrumento a política de incentivos a importação para aquisição de tecnologia, fazendo com que suas diretrizes que visavam modernizar a indústria fossem alcançadas.

Em um segundo momento, o objetivo continuava sendo modernizar a indústria para torná-la mais eficiente e competitiva, contudo, os instrumentos utilizados deixaram de ser o incentivo a importar tecnologia, passando a incentivar as empresas que estivessem dispostas a desenvolvê-la e se capacitar, conforme fica evidenciado abaixo:

- Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria

Criação e reforço dado às externalidades necessárias à capacitação da indústria mediante a formação de recursos humanos, difusão de métodos modernos de gestão tecnológica, adequação de infra-estrutura tecnológica e a consolidação das redes de informação tecnológicas .

Apoio creditício à empresa, com linhas de crédito da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e do Banco Nacional de Desenvolvimento BNDES, para o desenvolvimento interno ou contratação junto a centros de pesquisa e universidades de projetos de pesquisa e desenvolvimento para a compra e absorção de tecnologia externa e para o desenvolvimento de parques tecnológicos.

- Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

Procuraria criar condições internas e externas às empresas para o aumento da produtividade e qualidade mediante a difusão de métodos adequados de gestão, capacitação de recursos humanos e adequação de serviços tecnológicos.

- Política Nacional de Informática

A partir de 1992, o governo libera a produção e a comercialização dos bens de informática por qualquer empresas instalada no Brasil independente da origem do capital.

- Políticas de Financiamento e Incentivos ao Investimento

Nesta política cabia ao BNDES diversificar suas operações para priorizar programas que visavam o aumento da competitividade industrial.

Colocou-se a disposição das empresas um conjunto de linhas de crédito direcionado a cada setor industrial, os critérios para propiciar estes créditos se fazia em elevar a produtividade e qualidade, capacitação tecnológica e reestruturação industrial.

Com o objetivo de facilitar os investimento, o governo reduziu para 60% o limite máximo de índices de nacionalização, que poderia ser exigido pelas agências oficiais de crédito.

Governo fez ainda aprovar no congresso a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, sobre máquinas e equipamentos de processamentos de dados.

- Programa de Competitividade Industrial - PCI

Definiu setores considerados prioritários para nova política de modernização industria.

Setores de destaque: os competitivos ou potencialmente competitivos no mercado externo e os geradores e difusores de inovação e progresso técnico, o que mostra a necessidade de elaboração de políticas específicas para setores o que não ocorreu de fato.

- Política Subnacional de Competitividade

Tinha como objetivo atrair investimentos para os respectivos territórios, através da concessão de incentivos fiscais, construção da infra-estrutura e simplificação do processo de registro das empresas.

Esta medidas foram pensadas como um forma de incentivar o desenvolvimento da indústria e com isso conseguir aquecer a economia, entretanto, o desempenho atingindo não foi o esperado, pois a defasagem tecnológica acumulada, necessitava de um período maior de tempo e mais dedicação das empresas para um perfeito enquadramento nas atuais necessidades do mercado, que priorizavam o modelo com:

- Unidades mais flexíveis;
- Maior dinamismo empresarial;
- Menos centralizadas;
- Com maior intercâmbio de conhecimento;
- Desenvolvendo o capital humano;
- Desenvolvimento de P&D;
- Produção mais personalizada.

Admitindo este modelo, as unidades produtivas que possuíam maior capacidade de adaptação a este perfil eram as Pequenas e Médias Empresas, pois as mesmas apresentam uma postura mais flexível e conivente com o novo mercado. Algumas tentativas por parte do Governo Federal, foram pensadas no intuito de fornecer estímulo a este segmento de empresas, incentivado a pesquisa e o apoio institucional através de órgãos como o SEBRAE, contudo, apesar de existir tal tentativa, estas empresas ainda se deparam com problemas burocráticos, que dificultam seu desenvolvimento.

Nesta década o objetivo mais centrado das políticas pensadas para o setor industrial, girava em torno de formular estratégias setoriais, que beneficiassem as empresas com maior possibilidade de se modernizar e tornar competitiva, principalmente no que se refere a eficiência e produtividade. Logo, as medidas adotadas eram para combater o principal fator estimulante do surgimento de externalidades negativas, que seria o atraso tecnológico dominante nas empresas nacionais.

Assumindo que a nível nacional a postura voltada para o setor industrial veio se alterando ao longo do tempo, os resultados obtidos não foram diferenciados, ou seja, na década de 80 as estratégias de política industrial estavam mais voltadas para as medidas tarifárias e cambiais, almejando resultados de curto prazo, enquanto, na década de 90 a questão era modernizar o parque industrial de forma a torná-lo mais competitivo, também visando um resultado de curto e médio prazo, que seria inserir a indústria nacional no contexto mundial.

Entretanto, em termos de resultado ao analisar a tabela 13, o PIB setorial da indústria se manteve com uma certa constância, provando que mesmo tendo alterado os instrumentos e objetivos de política industrial da década de 80 para a de 90, os resultados quantitativos não foram diferenciados, pelo contrário, talvez pela indústria nacional não estar preparada para atuar em um ambiente competitivo os resultados da década de 80 (41%), mesmo com um certo descaso para o setor industrial, foram um pouco superiores aos obtidos na década seguinte (34,2%).²⁴

Dando continuidade ao estudo desenvolvido no presente trabalho, o capítulo seguinte obedecerá a mesma estruturação teórica, ou seja, traçará um perfil dos antecedentes históricos, e as políticas industriais adotadas na década de 80 e 90, contudo, o foco deixará de ser o Brasil, passando a atuar a nível local abordando tais colocações para o estado do Ceará

²⁴ Para maiores detalhes vide Contas Regionais da SUDENE – Publicação de 2000

3. POLÍTICA INDUSTRIAL NO CEARÁ

Este capítulo procura fornecer alguns subsídios para a análise das políticas industriais desenvolvidas no estado do Ceará nas décadas de 80 e 90. O estudo toma como base três períodos distintos, durante os quais visou-se desenvolver o setor secundário.

No primeiro período, que compreende as décadas de 60 e 70, procura-se abordar o início do processo de industrialização no estado com o I Governo de Virgílio Távora, tendo como estratégia primordial o *Plano de Metas*²⁵, que visava fazer um estudo sobre as potencialidades locais e utilizar mecanismos que favorecessem o desenvolvimento do Estado. Salientando inclusive as propostas direcionadas para a indústria local adotadas nos Planos de Governo da década de 1970 que receberam influência direta do PLAMEG.

A década de 1980 marca o segundo momento do processo de industrialização no estado do Ceará que inicia a primeira fase da política de atração de investimentos a partir de 1979, quando instalou-se a II administração de Virgílio Távora, sendo criado um programa visando estimular os incentivos fiscais e financeiros, o chamado FDI (Fundo de Desenvolvimento Industrial)²⁶. Esta unidade abordará a importância do FDI para a economia local e sua relação com os demais Planos de Governo adotados no período, procurando fornecer instrumentos teóricos para uma avaliação da política industrial utilizada na década.

Por fim, a terceira unidade irá abordar a década de 1990 até os dias atuais, dando início à segunda fase da política de atração de investimentos e com ela o salto qualitativo na proposta de política industrial, dado em 2000 quando se formulou uma nova proposta de política industrial, tomando como base o FDI e a criação do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Ceará - CED²⁷, com o objetivo de rever os critérios de concessão de benefícios, dando um maior enfoque à formação e consolidação das cadeias produtivas

²⁵ PLAMEG - Plano de Governo formulado no período de Virgílio Távora que visava servir de instrumento para identificação de problemas e propostas de soluções que estimulassem o crescimento e desenvolvimento da economia e não apenas do setor industrial. Contudo, o setor secundário se destacou, pois até o momento não lhe havia sido destinada atenção especial.

²⁶ Através do FDI (Fundo de Desenvolvimento Industrial), criado pelo Decreto nº 159/90 de 22/12. Sendo aperfeiçoado pelo Decreto Lei nº 73/IV/94 de 27/12 e regulamentado os procedimentos de declaração prévia de projetos industriais, de iniciação empresarial e de averbamento de projetos no cadastro industrial através da Portaria nº 4/92 de 18/02. Com este Fundo o estado assegura aos investidores a concessão de benefícios, como a redução de 75% do ICMS por um período de até 20 anos prorrogáveis por mais 20, com 36 meses de prazo para devolução de cada parcela concedida, com rebate de até 99% do valor devido.

²⁷ O CED foi instinto e em seu lugar foi criado o IPECE - Instituto de Pesquisa e Estatística Econômica do Ceará.

prioritárias do Estado. Esta política fundamenta-se em dois grandes pontos: uma política seletiva de atração de investimentos e uma política de apoio e indução do desenvolvimento.

Ressaltando que a atração de investimentos por meio de incentivos fiscais foi a principal estratégia utilizada pelo governo, contudo, não foi a única, pois houve considerável preocupação com melhoria da infra-estrutura e com desenvolvimento de estudos para identificar as potencialidades industriais no Estado.

3.1 O Papel da Política Industrial (1960 – 1979)

Esta unidade abordará os antecedentes históricos, comparando-os com os do país e com os da região, para que seja traçado um perfil das estratégias utilizadas atualmente e a origem de seus objetivos.

A política industrial tanto sob o ponto de vista nacional como regional teve a década de 1950 como divisor de águas, no que se refere ao incentivo e desenvolvimento da indústria. No Brasil, a CEPAL foi um modelo revolucionário, que tinha como proposta reduzir as disparidades e os desníveis entre as nações mais e menos desenvolvidas, utilizando a indústria como instrumento modificador.

Analisando o caso nordestino, verifica-se que o GTDN foi pano de fundo da política industrial, com o qual o desenvolvimento da região estava diretamente relacionado com a questão da industrialização, pois através dele começou-se a pensar na região não apenas como uma fonte de problemas, devido suas limitações naturais, mas como uma fonte potencial de produtos industrializados. Para atingir esta meta, inicialmente, era necessário reduzir as disparidades existentes entre a região Nordeste e o Centro – Sul. Considerando que a indústria, foi o principal elemento de desenvolvimento da Centro- Sul certamente iria desenvolver o Nordeste.

Contudo, a lógica defendida pelo GTDN se baseava no fato de que a indústria deveria proporcionar à região:

- Autonomia na economia local, ou seja, redução da dependência dos produtos importados;
- Modernização através da estruturação de uma nova classe dirigente;
- Promover uma mudança de postura na atuação do setor público, que deixaria de promover as “famosas” políticas assistencialistas de combate à seca, voltando-se apenas para o desenvolvimento da indústria.

Para o estado do Ceará a Política Industrial só começou a ter algum respaldo no final da década de 60, quando foi introduzido o “Plano de Metas” do Governo Virgílio Távora que ficou conhecido como PLAMEG, refletindo-se em diversos outros planos de governo do estado. No período, até o final da década de 70, existiram ainda o PLAGEC (1971-1974) e o PLANDECE (1975-1979).

Ressalta-se a disparidade de tempo na formulação das políticas voltadas para o setor industrial tanto o nacional, como o regional e o estadual, ou seja, uma estratégia utilizada no país só atingiria o setor estadual algum tempo depois. Exemplificando, o processo de formulação de políticas industriais iniciou-se no Brasil na década de 50, no Nordeste mais precisamente em 1959 e no estado do Ceará teve início tão somente na década seguinte.

Enquanto a preocupação nacional girava em torno do processo de substituição de importações, o estado desenvolvia o PLAMEG, considerado como um instrumento de identificação de problemas e promoção de desenvolvimento econômico com base nos diversos setores da economia.

O setor secundário teve como diretrizes para expansão industrial os incentivos fiscais, a formação de distritos industriais²⁸ e um estudo das oportunidades industriais. O objetivo do PLAMEG estava direcionado para aproveitamento dos incentivos fiscais como financiadores do parque industrial; os distritos facilitadores para instalação de novas unidades e as pesquisas identificariam as localidades mais apropriadas para receberem tais investimentos.

²⁸ Lembrando que o conceito de Distrito Industrial, aqui utilizado, está relacionado apenas com um agrupamento de empresas que se localizam com uma certa proximidade geográfica, sendo favorecido por infra-estrutura e condições de desenvolver suas potencialidade. Neste processo não existe um peso considerável para os conceitos de especialização e divisão do trabalho, como ocorre quando o mesmo conceito é abordado por Marshall ou na visão dos Clusters. (grifo nosso)

O PLAMEG não objetivava uma planificação global da economia, mas, tão somente, a ordenação prioritária dos investimentos do próprio Governo, levando em conta estabelecimento de mecanismos de incentivo e promoção da iniciativa privada. O que o plano priorizava era o desenvolvimento econômico, ampliando as áreas de investimento e melhorando a infra-estrutura.

Considerando que neste período o orçamento dos estados e municípios estava vinculado à União, não existia uma autonomia de recursos, logo o PLAMEG visava detectar os problemas que nem sempre poderiam ser resolvidos, pois muitas vezes o estado via-se limitado pela disponibilidade dos recursos.

Com PLAMEG, é criado através de uma reestruturação administrativa e legal, o *BEC*, a *SUDEC* e a *CODEC*²⁹, que tinham como finalidade promover o financiamento e estimular projetos que contribuíssem para o desenvolvimento local.

As metas gerais do PLAMEG visam os vários setores para os quais se destinam os investimentos. Setores esses que se organizam em dois grupos principais:

- *Desenvolvimento Econômico* – representando 46,5% dos investimentos programados;
- *Melhoria de condições de vida do homem* – representando 51% do total de investimentos programados.³⁰

As metas específicas para o setor industrial giravam em torno da construção de infra-estrutura básica; criação de Zonas Industriais, identificação e divulgação de oportunidades industriais, apoio à elaboração de projetos e assistência à sua concretização, assistência ao artesanato, incentivos fiscais, formação de pessoal qualificado e apoio financeiro.

Coube a organização do programa aos órgãos “SUDEC-CODEC-BEC”, ressaltando, que no referente ao desenvolvimento industrial, a maior responsabilidade estava

²⁹ A *SUDEC* – Superintendência de Desenvolvimento do Ceará, é o órgão governamental autônomo incumbido de planejar e orientar o desenvolvimento econômico e social do Estado;

A *CODEC* – Companhia de Desenvolvimento Econômica do Ceará; empresa mista sob controle acionário do Estado – é o órgão especificamente incumbido de promover a industrialização do Ceará;

O *BEC* – Banco do Estado do Ceará; poderá incumbir-se de determinadas operações caracteristicamente bancárias e funcionará em cooperação com a *SUDEC* e a *CODEC*. Ressalta-se, porém, que, pôr força de sua lei criadora, o *BEC* dará prioridade ao setor agropecuário.

Vale ressaltar que estes órgãos foram legalizados mediante as Leis 6022 e 6083, de 8.11.1962

³⁰ Maiores detalhamentos vide: Plano de Metas do Governo Virgílio Távora (1963- 1966).

atribuída à CODEC, pois atuava em particular como um órgão executivo e dinamizador do sistema.

A CODEC seria um dos órgãos que responderiam pelo apoio financeiro, ou seja, pela política de incentivos fiscais, através da atração e canalização para o Ceará dos recursos que se tornassem disponíveis na forma do art. 34, da Lei da SUDENE e das leis que estavam em tramitação no Congresso.

Em adiantamento à proposta da SUDENE e das demais leis de apoio financeiro à industrialização do Estado, a CODEC utilizando recursos próprios e outros que conseguisse mobilizar mediante a base de flexibilidade de sua organização, ou seja, por ser uma empresa de economia mista poderia atrair recursos que não dependesse apenas dos cofres públicos, facilitando de início a proposta do PLAMEG de prover estudos de oportunidades locais.

Em 1964, a CODEC realizou 21 estudos de viabilidade, abrangendo os mais diversos tipos de indústria de transformação. Este órgão tinha como objetivo identificar oportunidades de negócios para o estado e intensificar sua linha de atuação, promovendo diversos estudos estatísticos, inclusive fazendo o levantamento padronizado da Produção Industrial no Ceará.

Dentre as tentativas promovidas pelo Governo do Estado visando identificar oportunidades de negócios na economia local, o projeto AZIMOW merece destaque, pois foi desenvolvido através de uma parceria entre a Universidade do Ceará (Execução) e a Universidade da Califórnia (Apoio técnico), que visava promover o desenvolvimento da indústria local, através do treinamento de pessoal e implantação de pequena e média indústria no interior do estado.

A pesca foi uma das atividades que no período mereceu destaque pela maneira como foi organizada. Crio-se um grupo de desenvolvimento para o setor, vinculado à Secretaria da Agricultura e apoiado pelo governo através de incentivos financeiros, visando solucionar os principais problemas que obstruíam o desenvolvimento do setor.

Foram destinados os primeiros recursos para instalação de Cooperativas de Pesca no principal centro produtor do estado – Fortaleza; seções de Revenda de Material de Pesca nos centros produtores do litoral, financiamento de embarcações para Cooperativas de pescados; treinamento de pessoal; pesquisa sobre produção e qualidade de pescado,

planejamento e reforma da estrutura de frios do estado, assistência técnica à pesca continental e aquisição de Frigomóveis para a distribuição do pescado em Fortaleza.

Os resultados da Missão AZIMOW foram considerados satisfatórios, tendo em vista que auxiliaram na identificação de oportunidades e na definição de anteprojetos industriais julgados tão importantes quanto a promoção de infra-estrutura. Contudo, deve ser considerado que o objetivo do Plano de Metas não se limitava apenas a projetos de identificação de oportunidades, mas também ao desenvolvimento de infra-estrutura e potencialidades locais.

No que se refere à infra-estrutura, o ponto central seria o suporte técnico, ou seja, fornecimento de energia suficiente a um custo reduzido, a construção de rodovias, ferrovias, portos, enfim propiciar melhoria e diversificação dos meios de transportes e da distribuição de recursos hídricos. Desta forma, o Governo estaria contribuindo para que as empresas ao optarem por se instalar no Estado, não o fizessem apenas visando vantagens obtidas através das concessões financeiras diferenciadas.

A formação e qualificação profissional foi ponto de debates com o PLAMEG, visto que este era um dos grandes entraves à questão da capacitação da mão-de-obra ofertada, assim se pensou em diversos programas de qualificação e capacitação profissional. O artesanato recebeu certo destaque nos projetos executados pela CODEC, pois lhe foi proporcionada melhor assistência tendo em vista a elevação de renda e conquistas de novos mercados.

A estrutura industrial do Ceará, no período do PLAMEG, caracterizava-se pela existência de *empresas de pequeno e médio porte*. No período de 1960 a 1968, não houve modificação estrutural significativa na composição do produto industrial do Estado. De 1966 a 1968, os principais ramos de atividade do Setor Secundário eram: os dos produtos alimentícios, químicos, minerais não metálicos, têxteis, bebidas, madeira e extrativa mineral. O conjunto destas indústrias representavam 79% do parque industrial e 77% do valor da transformação gerada no Ceará.

Neste período, os incentivos fiscais no Município de Fortaleza, correspondiam a 75% dos projetos³¹, distribuídos em três grandes zonas: o litoral, o sertão centro-norte e o

³¹ Com relação aos incentivos fiscais adotados neste período tomavam como base o FINOR 34/18, na prática o desenvolvimento industrial nordestino passa a Ter grande impulso com os planos diretores da SUDENE iniciados em 1961.

Cariri, resultando em uma concentração industrial nestas áreas. Concentração que por um lado pode ser benéfica, produzindo economias de escala em vários setores, mas por outro não propiciam desenvolvimento harmônico das diversas regiões do estado.

Dentre os setores dinamizadores da economia, destacam-se os que obtiveram maiores investimentos no período: a de indústria têxtil, a alimentícia, a química, a de vestuário, a extrativista de produtos minerais, a de couros – peles e a de minerais não metálicas.

As necessidades setoriais consistiam em estimular a atuação do governo, fazendo com que oferecesse estímulos à iniciativa privada, além de dotar o estado das condições de infra-estrutura necessárias para acelerar o seu desenvolvimento industrial. Assim, deveria proceder a realizações de pré-investimentos, conceder financiamentos, implantar distritos industriais e manter participação acionária nas indústrias. Esta postura atribui à política do PLAMEG um princípio interventor minimizando as externalidades negativas e as falhas de mercado.

Considerando os dados acima referidos, pode-se considerar o período do PLAMEG, como um marco no que se refere à indústria no estado do Ceará, pois, até então, não se havia pensado em desenvolver o setor industrial de forma efetiva, como uma potencialidade local e na expectativa de crescimento e desenvolvimento do Estado.³² Como já mencionado anteriormente, a década de 1970 sofreu influência de dois outros Planos de Governo o PLAGEC³³ (1971-1974) e o PLANDECE³⁴ (1975-1979) que mesmo implantados em períodos posteriores tiveram considerável influência das propostas do PLAMEG, dando continuidade às idéias já implantadas.

No primeiro Plano Diretor, através do artigo 34 da Lei n.º 3.995, de 14/12/61, eram permitidas às empresas totalmente nacionais deduções no imposto de renda e adicionais de até 50% para aplicação em projetos industriais aprovados para a região.

Já em 1963, no segundo Plano Diretor, este artigo é alterado pelo artigo 18 da Lei n.º 4.239, de 27/06/63, que estende às empresas de capital estrangeiro registradas no país o benefício das deduções. Os outros Planos Diretores que vieram posteriormente, 1966-68 e 1967-73, buscaram aperfeiçoar as propostas dos planos anteriores e criar condições para efetivar seus objetivos.

O mecanismo de incentivos é novamente alterado através do Decreto – Lei n.º 1.36, de 12/12/74, transformando-se no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR)

³² Quando compara-se este período com o ocorrido no Nordeste, verifica-se que o IIPND, marcou o período por tentar reduzir os desequilíbrios regionais através de:

- Elevar intensamente a produção interna de petróleo e energia hidrelétrica,
- Aumentar as receitas de exportação desenvolvendo grandes projetos de exportação de bens intensivos em matérias-primas e energia elétrica (ferro, alumínio, celulose, aço...) de forma a aproveitar as vantagens comparativas do país,
- Substituir aceleradamente as importações de bens de capital e insumos básicos, de forma a estimular e diversificar a indústria nacional

³³ PLAGEC – Plano de Governo do Estado do Ceará

³⁴ PLANDECE - I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará

O retrato do setor industrial do estado do Ceará, após o PLAMEG, poderia ser considerado como o terceiro pólo industrial do Nordeste, sua participação, em 1969, foi de apenas 12% da renda setorial regional. Em 1970, o setor industrial (transformação e extrativa mineral) empregavam cerca de 40 mil pessoas, das quais apenas 4,5% na indústria extrativa. A indústria de transformação constitui o segmento mais relevante do setor secundário, sendo responsável por mais de 75% do produto industrial, justamente com o desempenho favorável da indústria de transformação do Ceará, no período 1959-70 (9,8% ao ano), observou-se uma evolução bastante significativa do emprego (6,93%). Tal desempenho tanto em valor de transformação como em número de empregos adicionais criados, situava-se acima dos resultados obtidos regionalmente³⁵.

Com base neste quadro de resultados o PLAGEC (1971-1974), procurou direcionar sua política industrial de forma que o governo tivesse como estratégia primordial o estímulo à iniciativa privada. Para atrair estes investimentos, seriam realizados estudos e projetos a fim de diversificar o parque industrial, identificando e divulgando as oportunidades. Deveria ser desenvolvido um programa de financiamento pelo BANDECE³⁶, integrando as linhas de crédito já existentes em organismos de âmbito nacional, possibilitando assistência à *pequena e média empresa* e o financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos.

O que se constata neste período, referente ao Plano de Governo do Estado do Ceará, é a atenção destinada às *pequenas e médias empresas*, procurando estimular seu crescimento e expansão no mercado, sendo necessário possibilitar capacitação de pessoal, desenvolvimento de infra estrutura e apoio técnico.

As indústrias que se destacavam na década passada permaneciam inalteradas nos anos 70, dando lugar para a têxtil, de alimentos, curtumes, fábricas, calçados e vestuários³⁷.

³⁵ Dados retirados do I Plano Quinquenal de desenvolvimento do Estado do Ceará (1975-1979)

³⁶ BANDECE- Banco de Desenvolvimento do Ceará.

³⁷ Principais objetivos: Elevar o nível dos investimentos industriais e assegurar o êxito dos projetos aprovados pela SUDENE para o Estado; Proporcionar a criação de novos incentivos e assegurar os existentes, a fim de garantir a expansão da PME; Promover a consolidação do I Distrito Industrial do Ceará, na Zona Norte e criar dois novos Distritos, nas Zonas Sul e Centro do Estado; Apoiar técnica e financeiramente a implantação, ampliação e modernização de unidades têxteis e de confecção, com vistas a efetivar consolidação de um parque integrado; Promover o desenvolvimento integrado de indústrias de curtimento de couros e peles com o setor de confecção e calçados e de outros artefatos de couros e peles; Estimular a implantação de um programa especial voltado para o estabelecimento de um complexo eletromecânico no Estado; Consolidar o setor industrial proporcionando renda e emprego estáveis; Prestar assistência técnica e financeira às *pequenas e médias empresas*, no sentido de melhorar as técnicas de produção, visando elevar os seus níveis de produtividade e eficiência; Assegurar e consolidar a posição do Estado como III Pólo de Industrialização do Nordeste./ Fonte: I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará (1975-1979)

O que ocorria no setor tradicional era um desenvolvimento industrial, com base na PME, visto ser esta a estratégia do governo que exigia dos órgãos de apoio técnico e financeiro uma maior flexibilidade de recursos com a finalidade de torná-la mais competitiva e apta a desenvolver a economia local. Considerando que o estado do Ceará desenvolveu alguns projetos industriais de encaminhamento e acompanhamento, quando era de seu interesse, isso acabou promovendo a atração de novos investimentos.

Contudo, existiam entraves que, algumas vezes, acabavam dificultando o melhor andamento do setor, pode-se destacar: a escassez de recursos adequados, em termos de prazos e encargos financeiros, a vulnerabilidade da estrutura financeira das empresas; as deficiências técnico – administrativas; a dependência de mercados fora da região e a inexistência de um Centro de Promoção de Investimentos Industriais, funcionando sistemática e permanentemente, voltado para identificação de novas oportunidades, a consolidação e reorganização do parque industrial existente e a promoção de projetos.

O contexto resultante do PLAGEC poderia ser assim caracterizado:

- O setor terciário se mantém constante considerando-se o crescimento, enquanto que o setor agrícola decresce em favor do crescimento da indústria;
- A utilização da estratégia de apoio e incentivos às PME's, fez com que a economia cearense incrementasse sua participação na economia nacional, passando a constituir o terceiro pólo de crescimento do Nordeste;
- A análise da composição da indústria de transformação cearense mostra uma maior presença das indústrias tradicionais frente às dinâmicas.

O período seguinte, que marca a segunda metade da década de 1970, faz-se com o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará (I PLANDECE), a indústria neste período se apresentava com maior concentração na RMF³⁸ e os investimentos assumiam posição bastante tímida.

O Governo do Estado, neste período, tinha como centro de sua proposta, para o setor industrial, o *desenvolvimento de Distritos Industriais*, pois desta forma estaria contribuindo para uma maior integração do parque industrial cearense, tanto em termos setoriais como espaciais, em uma visão de médio a longo prazo. Incorporaria também as

áreas interioranas ao processo industrial, através da dinamização dos pólos básicos, notadamente com a implantação de áreas industriais nas Zonas Norte, Centro e Sul do estado.

Os distritos industriais instalados no interior visavam desenvolver e estimular potencialidades industriais da região, obedecendo, de forma lógica e seqüencial, o processo de distribuição espacial em consonância com a capacidade do setor secundário das regiões e com a disponibilidade de infra-estrutura necessária para sua implantação.

Com carácter mais específico houve uma proposta para a implantação do Pólo Coureiro, considerando ser este um dos setores bastante promissores do estado e deste modo se desenvolveria a indústria local, eliminando a exportação de couros e peles crus, para fins de beneficiamento local, desenvolvendo um sistema de orientação para os criadores de caprinos e ovinos, do interior, adotando técnicas mais adequadas para o espichamento e secagem das peles dos animais abatidos, objetivando a obtenção de matéria-prima de boa qualidade e por fim se atingiria a auto-suficiência estadual, de suprimento de curtidos para as indústrias de confecção.

Procurou-se também neste período consolidar o pólo têxtil e de confecção de forma a adequar as linhas de crédito dos órgãos financiadores, ligados ao governo, atrair novas fontes de financiamento para ativar o setor, facilitar o carreamento de novos investimentos; elevar a capacidade da indústria têxtil, ampliar as condições de infra-estrutura existentes, criar estímulos diferenciados para a indústria têxtil e a de confecções que pretendessem instalar-se no Estado.

Desde o início do governo Virgílio Távora até o final da década de 1970, os planos diretores adotados no estado do Ceará, consistiam basicamente em desenvolver a indústria, promovendo infra-estrutura, formação de distritos industriais e apoiando a agroindústria.

Com PLAMEG e PLAGEC, basicamente, procurou-se desenvolver a indústria através do apoio às pequenas e médias empresas e a atração de novos investimentos para compor os distritos industriais e no PLANDECE a base se constituía na consolidação dos pólos já existentes e no incentivo ao surgimento de novos, *desde que a matéria-prima fosse*

³⁸ RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

oriunda da região, pois desta forma estariam estimulando o desenvolvimento de uma potencialidade local.

O estado do Ceará procurou seguir a tendência de investimento nacional, contudo, não foram deixadas de lado as necessidades que a economia do estado apresentava, por isso, os pólos investidos foram os que apresentavam maior vocação local e a PME recebeu atenção especial.

O histórico feito nesta unidade permitiu avaliar o perfil da política industrial do estado; suas tendências e influências no que foi pensado nas décadas seguintes; ressaltando-se, porém suas características particulares (procurar valorizar as necessidades locais, investir em estruturas de pequeno e médio porte, atuar na atração de investimentos via incentivos fiscais, dentre outros), que relacionavam a política industrial ao perfil da corrente intervencionista³⁹ de forma a tentar minimizar as externalidades negativas e as falhas de mercado existentes nesta economia.

Na próxima unidade será analisado como estas características repercutiram na formulação da política industrial da década de 1980 e traçar um perfil comparativo com o Brasil e o Nordeste.

3.2. O FDI e a Política Industrial Cearense na Década de 80

Visando analisar a estrutura de política Industrial do Estado do Ceará na década de 1980, esta unidade, inicialmente, procura fazer uma contextualização econômica do período para a indústria do Estado fazendo comparações tanto do aspecto nacional como do regional, proporcionando com isso uma melhor compreensão das políticas adotadas.

A década de 1980, para economia brasileira, foi marcada por crises e recessão. Em consequência destas crises se fez necessário investir em políticas de curto prazo que amenizassem os problemas econômicos e financeiros vividos no período, esta postura

³⁹ Nesta postura o Estado tem o papel de defender os interesses econômicos, fomentando os setores propulsores, que não estejam atuando em sua plena capacidade de forma a levar a economia ao equilíbrio geral satisfatório.

provocou um descaso com as políticas industriais, que só apresentam resultados em médio e longo prazo.

Neste contexto, o setor industrial regional passou a sofrer uma certa desatenção por parte dos setores federais, o que deteriorava as políticas já existentes e não estimulava o surgimento de novas alternativas, fazendo com que seus resultados fossem irrelevantes se comparados a de períodos anteriores.

O Estado do Ceará iniciou a década de 1980 utilizando como principais instrumentos de política industrial os incentivos fiscais, o desenvolvimento de distritos e pólos industriais, a atração de novos investimentos e o desenvolvimento das indústrias de pequeno e médio porte, resultado dos Planos de Governo da década passada.

Assumindo as considerações já feitas, o trabalho inicialmente procura traçar um perfil econômico de análise entre o Brasil, o Nordeste e o Ceará, pois seria de grande importância comparar as taxas anuais de crescimento do PIB, a fim de ter um retrato de como o crescimento econômico se comportou no período e como fornece instrumentos para compreender as estratégias industriais utilizadas, conforme mostra a tabela 14, abaixo:

Tabela 14

Taxa Anual de Crescimento do PIB – Brasil, Nordeste e Ceará (1980-1996)

ANOS	BRASIL	NORDESTE	CEARÁ
1980-85	1,27	4,36	9,02
1985-90	1,88	2,20	0,54
1990-96	2,77	2,82	5,58
1985-96	0,05	2,37	2,53
1980-96	0,05	2,02	3,10

Fonte: SUDENE – Contas Regionais – 1997 – Rosa, Antônio Lisboa Teles da e Alves, Francisco Ferreira em Efeitos da Globalização Sobre a Economia Cearense p. 58

Analisando o desempenho da taxa anual de crescimento do PIB demonstrado na tabela 14, observa-se que ao comparar o Brasil, o Nordeste e o Ceará, na primeira metade da década, o melhor desempenho apresentado em relação ao crescimento deste indicador foi o estado do Ceará (9,02). Admitindo que a economia brasileira (1,27) estava passando por um

sério desequilíbrio na Balça de Pagamentos, tendo como resultado o pior desempenho do período, inclusive inferior ao da Região Nordeste (4,36), que no período não possuía políticas econômicas específicas voltadas para o crescimento. Já na segunda metade, estes indicadores sofreram uma redução tanto na esfera nacional (1,88) como na estadual (0,54) e foram superados pela região Nordeste (2,02). Logo, em termos de crescimento, a posição do Brasil seguiu patamares constantes, da Região e do Estado tiveram um redução ao longo do período.

Com base nos dados mencionados e como o foco do presente estudo é o Estado do Ceará, para dar continuidade a esta análise, procura-se verificar o PIB setorial e identificar a participação dos setores na economia cearense, pois assim pode-se detectar se o setor industrial está apresentando uma participação favorável ou necessita de investimentos e de que forma estes devem ser feito. A tabela 15 demonstra estes dados:

Tabela 15
Composição do PIB Setorial no Ceará
1980

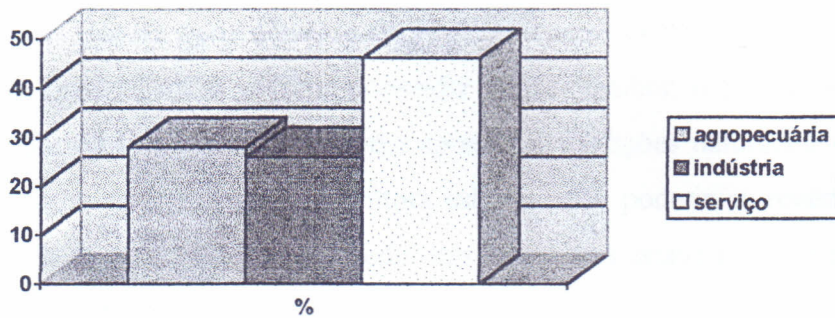
SETORES	%
Agropecuária	28,30
Indústria	26,60
Serviços	46,10

Fonte: IPLANCE/ Célula de Contas Regionais

Elaboração: FIEC/UEE – Unidade de Economia e Estatística

Os dados da composição setorial do PIB cearense referidos podem ser expressos graficamente como segue no gráfico 1:

Gráfico 1
Composição do PIB Cearense por Setor
1980



Fonte: IPLANCE/ Célula de Contas Regionais

Elaboração: FIEC/UEE – Unidade de Economia e Estatística

Os dados acima referidos demonstram a relação do PIB setorial cearense no início da década, mais precisamente no ano de 1980. Observado-o percebe-se que o maior responsável pelo seu desempenho foi o setor de serviços, que compreendia no período 46,10% do total. A indústria correspondia a 26,6%, mesmo recebendo atenção por parte do governo, com políticas de incentivos fiscais ou desenvolvimento dos pólos industriais, não respondia com uma parcela significativa na composição do PIB, sendo superada até pela agropecuária com 28,3%.

Observa-se que o setor industrial, no início da década de 1980, não estava se desenvolvendo ao ponto de ter uma participação significativa na economia local, sendo assim, o Governo decidiu investir na formulação de novas políticas que o beneficiassem e estimulassem seu desenvolvimento. Conseqüentemente, a base da política adotada no período se fez através da atração de novos investimentos que teve como principal instrumento a política de incentivos fiscais, iniciada em 1979, quando se instalou a II administração do Governo de Virgílio Távora e foi formulado o FDI (Fundo de Desenvolvimento Industrial).

O FDI marcou o início da primeira fase da política de atração de novos investimentos para o Estado do Ceará, objetivando fornecer benefícios relacionados às concessões financeiras diferenciadas em contra partida às limitações estruturais existentes no

estado.⁴⁰ Com esta postura o Estado passou a ser o pioneiro na adoção de políticas fiscais para atração de novos investimentos.

É bom ressaltar que os benefícios fornecidos pelo Estado possuíam carácter diferenciado para as indústrias que desejassem se instalar na RMF e as empresas que optassem pelo interior. Quanto mais afastada da RMF as empresas se instalassem maior o benefício concedido, desta forma o governo pretendia utilizar melhor as potencialidades do Estado como um todo, ou seja, se o interior não apresenta condições naturais e estruturais para atrair indústrias com uma postura interventora esta situação poderia se reverter. Sendo assim, a estrutura adotada pelo FDI para conceder tais incentivos estava baseada no critério da *localização*, como segue:

- *Instalações na RMF* : teriam como benefício a concessão de no máximo 45% de isenção de ICMS, 72 parcelas mensais e consecutivas com uma carência de três anos, a amortização teria uma redução de 40% sobre o valor de referência.
- *Instalações fora da RMF* : poderiam receber até 75% de isenção do ICMS, com prazos diferenciados para pagamento, que variavam entre 10 anos, 13 anos e 15 anos, inclusive com três anos de carência, a amortização teria uma redução de até 75% sobre o valor de referência.⁴¹

Observa-se que o afastamento da RMF, em termos financeiros, seria mais atrativo para as empresas que pertencessem se instalar no Estado. Para uma melhor entendimento os incentivos fornecidos no limite de 300km fora da RMF teriam o benefício concedido em 120 parcelas; caso esta distância fosse superior a 300km até o limite de 500km o benefício já passaria a ser concedido em 156 parcelas e para o limite superior aos 500km o benefício seria de 180 parcelas, lembrando que em todas as situações as parcelas deveriam ser mensais e consecutivas.

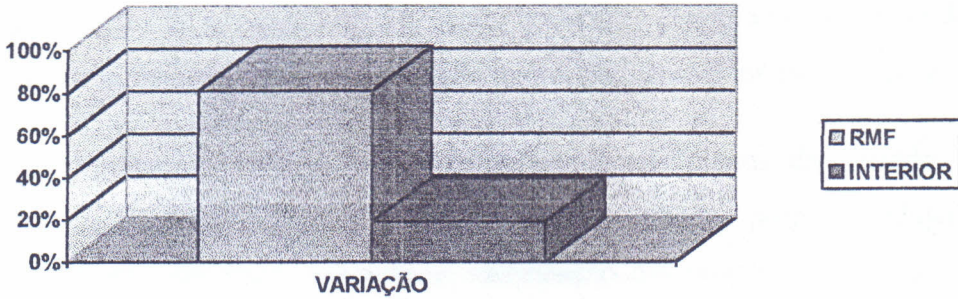
Esta preocupação do Governo do Estado em estimular a atração das empresas para fora da RMF poderia ser justificada pela concentração de indústrias existente no local, conforme pode ser observado no gráfico 2, que reflete a posição industrial em 1986 :

⁴⁰ Limitações como infra-estrutura, distância de mercados e desqualificação tanto da mão-de-obra como das instituições.

⁴¹ Fonte: CNI. Políticas Estaduais de Apoio a Indústria. Rio de Janeiro: CNI, 1998 p. 42-44

Gráfico 2

Localização das Industrias Incentivas no Ceará (1986)



Fonte: SUDENE/BNB, 1992, P.31- Coimbra, Ricardo Aquino – Perfil da Nova Industria Cearense no período 1991-1996, Determinantes da Composição espacial e setorial. Dissertação de Mestrado – CAEN -1998

Portanto, o objetivo desta política não se limitava apenas à atração de novos investimento para alavancar o setor industrial, mas também proporcionar uma melhor distribuição geográfica destes investimentos desenvolvendo de forma mais harmônica e menos centralizada a economia do cearense.

Mesmo assumindo ser o FDI um forte instrumento de Política Industrial utilizado na década de 1980, visando desenvolver e promover o crescimento equilibrado da economia local, esta não foi a única estratégia, pois os Planos de Governo continuaram destinando atenção ao setor como uma forma de dar apoio ao seu desenvolvimento.

Dentre os Planos de Governo vigentes no período pode-se citar o II PLAMEG (1979 –1983), o PLANED (1983-1987) e o Plano de Mudanças (1987 –1991), ressaltando que os pontos em comum baseavam-se no desenvolvimento do parque industrial existente e na consolidação do III Pólo Industrial do Estado.

Pode-se analisar com mais detalhes, como segue abaixo:

- II PLAMEG (1979 – 1983): dentre as medidas que beneficiariam o setor industrial, procurou incentivar a formação do III Pólo Industrial de Ceará, estimular e oferecer incentivos necessários a compensar a ausência de fatores naturais, utilizava a política de incentivos fiscais como forma de atrair investimentos.

- PLANED (1983 - 1987): além de desenvolver o parque industrial já existente, procurava desconcentrar a atividade industrial em favor do interior, o objetivo mais específico era fortalecer a capacidade de competição dos setores, tentando superar os principais pontos de estrangulamento, sendo necessário elevar a contribuição do setor agro-industrial, bem como do segmento de micro, pequenas e médias empresas.
- Plano de Mudanças (1987 - 1991): como os demais planos do período, visava consolidar o III Pólo Industrial, a implantação de grandes projetos industriais, o desenvolvimento das PME, houve uma valorização das propostas que envolviam a agro indústria, era necessário o fortalecimento do setor secundário, o objetivo geral centrava-se no fato de mudar o perfil industrial do Estado, para torná-lo mais eficiente.

Assumindo as considerações feitas anteriormente com relação à Política Industrial do Estado do Ceará, observa-se que mesmo o processo de industrialização tendo se iniciado na década de 1960, a indústria cearense pouco se desenvolveu neste período o que levou o Governo, nos anos 80, a promover uma política que a estimulasse diretamente, no caso o FDI, pois com esta estratégia as empresas passariam a ter um incentivo financeiro para se instalar no Estado. Esta postura foi considerada pioneira e por isso já apresenta um diferencial da política adotada no Brasil e até mesmo na região Nordeste.

Este diferencial se evidencia, pois no caso brasileiro a década de 1980 utilizou como principais instrumentos para formulação de Política Industrial as restrições tarifárias, não tarifárias e o controle cambial, uma vez que não objetiva desenvolver a indústria, mas sim, manter o equilíbrio comercial.

Em contra partida à política nacional, verifica-se que a região Nordeste, na primeira metade da década, praticamente não recebeu investimento no setor industrial, reflexo das limitações nacionais, e somente na segunda metade foi dada uma sutil atenção ao setor ⁴², logo a indústria não foi um foco de atuação das estratégias governamentais neste período. Esta postura reflete a falta de política industrial, somente definida a partir da década

⁴² As principais políticas adotadas na região nordeste na década de 80 foram: NPI (Nova Política Industrial), sua proposta era reduzir os impostos de importação sobre máquinas, equipamentos e semelhantes ZEP's (Zonas do Processamento de Exportação): tendo como objetivo primordial a redução de desequilíbrios regionais fortalecendo o balanço de pagamentos, além de procurar promover a incorporação de nova tecnologia e geração empregos; PICE (Política Industrial do Comércio Exterior): concessão dos incentivos fiscais para aquelas regiões que buscassem a capacitação tecnológica; FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste), destinado ao financiamento do setor produtivo regional, com ênfase na região semi-árida.

de 1980, levando os estados a desenvolverem seus próprios mecanismos de sobrevivência, independentes das diretrizes regionais

Como pôde ser observado a postura nacional e regional não dedicam atenção especial ao setor industrial, contudo o Estado do Ceará se diferencia, pois recebeu atenção específica; os instrumentos mais utilizados de política industrial seriam os estímulos à entrada de capitais baseados nas concessões e isenções de impostos, redução de alíquotas, mão de obra barata, dentre outros. É importante ressaltar que, mesmo com a política de incentivos fiscais, somente a partir da década de 1990 é que a atração dos investimentos passou a ser mais efetiva. Outra postura utilizada com bastante frequência seria o estímulo às potencialidades locais, tendo como instrumento o desenvolvimento de pólos e incentivo às empresas de pequeno e médio porte.

Considerando as estratégias utilizadas pelo Governo para mobilizar o setor industrial, seria fundamental para este estudo se fossem analisados os comportamentos de alguns agregados macroeconômicos na economia do Estado, como uma forma de avaliar o crescimento proveniente de tais estratégias.

A tabela 16 procura fazer uma análise entre os níveis de PIB e Investimento no estado do Ceará na década de 1980. Sabendo-se que, quanto maiores os investimentos, mais elevado será o produto total, repercutindo positivamente na variação do PIB. Logo, deve-se observar qual agente econômico, público ou privado, participou mais efetivamente deste processo e se a trajetória do PIB foi favorável à economia do estado .

Tabela 16
PIB e Investimento – Ceará 1980-1990
(R\$ 1.000 de 1996)

ANOS	INVEST. PRIVADO			INVEST. PÚBLICO		TOTAL
	PIB	MAQ. EQUIP.	TOTAL	MAQ. EQUIP.	TOTAL	
1980	8.953.492	321.352	1.083.385	199.822	988.765	2.072.150
1981	9.040.297	282.357	1.093.876	127.265	886.719	1.980.595
1982	9.707.822	285.573	1.242.601	86.894	865.620	2.108.222
1983	9.189.746	219.577	1.038.441	77.466	970.579	2.009.020
1984	10.338.686	195.159	858.111	68.930	685.289	1.543.400
1985	11.084.208	430.832	997.579	106.755	692.789	1.690.368
1986	12.356.447	287.421	1.136.793	106.066	666.043	1.802.836
1987	11.629.341	356.024	1.430.409	129.359	1.264.365	2.694.774
1988	11.551.126	306.338	1.270.624	518.358	2.045.240	3.315.864
1989	12.166.548	262.514	1.167.989	144.337	1.437.913	2.605.902
1990	12.948.659	283.738	1.217.174	238.763	1.636.283	2.853.457

FONTE: IPLANCE, Banco do Nordeste, Modelos Econométricos de Insumo – Produtos para Análise de Impactos: Região Nordeste e Ceará (alguns resultados preliminares). Fortaleza, 1998. - Rosa, Antônio Lisboa Teles da e Alves, Francisco Ferreira em Efeitos da Globalização Sobre a Economia Cearense p167

Observando os dados acima referidos, verifica-se que o PIB apresentou uma trajetória crescente ao longo da década de 1980. Em quase todo o período, que compreende 1980 a 1987, o total de investimentos do setor privado supera os do setor público. Somente no três últimos anos é que o setor público consegue se recuperar e participa mais efetivamente do crescimento econômico do estado.

A Balança Comercial é outro agregado que merece destaque na análise dos resultados econômicos, contudo, será comparada com a da região como uma forma de avaliar em qual local os resultados da política industrial tiveram melhor repercussão no que se refere ao crescimento econômico. Contudo, a análise, inicialmente, tomará as exportações⁴³ como base, conforme a tabela 17, abaixo:

Tabela 17
Valores e Índices das Exportações Totais no Ceará
1980-1990

ANOS	VALOR FOB	ÍNDICE		VALOR FOB	ÍNDICE	
	(US\$ 1.000)/NE	(1980=100)	(%)	(US\$ 1.000)/CE	(1980=100)	(%)
1980	2.319.538	100	-	156.224	100	-
1981	2.693.957	116,1	16,1	173.099	110,8	10,8
1982	1.978.880	85,3	-26,5	155.730	99,7	-10,0
1983	2.369.885	102,2	19,8	165.626	106,0	6,4
1984	2.717.600	117,2	14,7	203.041	130,0	22,6
1985	2.525.630	108,9	-7,1	216.094	138,3	6,4
1986	2.022.712	87,2	-19,9	197.496	126,4	-8,6
1987	2.286.112	98,6	13,0	229.403	146,8	16,2
1988	2.921.281	125,9	27,8	262.014	167,7	14,2
1989	2.879.063	124,1	-1,4	219.595	140,6	-16,2
1990	3.030.397	130,6	5,3	230.569	147,6	5,0

FONTE: MDIC/SECEX/SUDENE/INE/Contas Regionais

Considerando o incremento real das exportações do Nordeste e do Ceará, observa-se que o Estado, ao longo da década, foi apresentando um melhor desempenho, pois os valores obtidos com as exportações de um ano para o outro tiveram uma elevação percentual maior do que os mesmos resultados obtidos pela Região. Visto que no Estado do Ceará existiam políticas de apoio e investimento através de incentivos fiscais, desenvolvendo as potencialidades locais, fortalecendo a competitividade e estimulando a formação do III Pólo Industrial do Estado, em contra partida à ausência de política voltada para o setor industrial no Nordeste.

Considerando o bom desempenho das exportações cearenses, vale ressaltar, os produtos que mais se destacaram durante a década de 1980, fazendo a pauta de exportação se elevar ano a ano. Outra consideração relevante, enfatiza a importância dada à agro-indústria e

⁴³ A tabela 17 procura fazer uma análise dos níveis de exportação em termos reais, ou seja, é analisado tendo como ano base 1980.

a necessidade de fortalecer o setor secundário, refletindo na pauta de exportações do período como mostra a tabela 18:

Tabela 18
Posição dos Principais Produtos de Exportação
Ceará / Década de 80

Pauta de Exportação dos Principais Produtos (%)					
Ano	Castanha de Caju	Lagosta	Cera de Carnaúba	Fio Têxtil	Total
1980	33,0	16,6	7,7	4,1	61,4
1981	41,4	23,3	8,7	4,6	78,0
1982	40,4	24,3	7,1	6,2	78,0
1983	37,9	18,0	6,2	12,9	75,0
1984	30,7	19,0	4,1	-	53,8
1985	44,2	14,5	4,6	6,3	69,6
1986	51,9	11,2	6,6	-	69,7
1987	36,1	18,7	6,7	12,2	73,7
1988	38,3	15,4	6,7	12,2	72,6
1989	35,4	8,8	5,6	9,9	59,7

Fonte: CACEXIDEPEC – FIEC/UEE – Unidade de Economia e Estatística
Elaboração Própria

Como pôde ser observado na tabela 18, os produtos agro-industriais mereceram destaque considerável como no caso da amêndoa da castanha de caju, que obteve o primeiro lugar na pauta dos produtos exportados durante toda a década de 1980, sendo seguida pela lagosta, com destaque em quase todo o período, somente no final, em 1989, cedeu lugar para o fio têxtil que a superou em pouco mais de 1%. A cera de carnaúba alternou com o fio têxtil, o 3º e 4º lugar durante grande parte da década.

Assumindo que os resultados das exportações para o Estado do Ceará na década de 1980 foram favoráveis, o estudo abordará os resultados das importações adotando os mesmos critérios de análises⁴⁴, deste modo se procura avaliar se as importações reais do período são um reflexo da política industrial adotada em cada setor. Os instrumentos para esta análise são fornecidos na tabela 19 abaixo.

Tabela 19
Valores e Índices das Importações Totais no Ceará
1980-1990

ANOS	VALOR FOB	ÍNDICE		VALOR FOB	ÍNDICE	
	(US\$ 1.000)/NE	(1980=100)	(%)	(US\$ 1.000)/CE	(1980=100)	(%)
1980	1.381.280	100	-	112.487	100	-
1981	1.063.841	77.0	-23.0	105.166	93.5	-6.5
1982	990.858	71.7	-6.9	105.523	93.8	0.3
1983	787.117	57.0	-20.6	89.595	79.6	-15.1
1984	701.905	50.8	-10.8	69.130	61.5	-22.8
1985	770.147	55.8	9.7	91.855	81.7	32.9
1986	925.530	67.0	20.2	93.950	83.5	2.3
1987	946.212	68.5	2.2	82.322	73.2	-12.4
1988	1.053.007	76.2	11.3	58.104	51.7	-29.4
1989	1.292.332	93.6	22.7	123.001	109.3	111.7
1990	1.491.909	108.0	15.4	113.705	101.1	-7.6

FONTE: MDIC/SECEX/SUDENE/INE/Contas Regionais

Em valores reais os dados acima demonstram que a região na primeira metade da década apresentou resultados melhores do que o Estado, ou seja, os níveis de importação estavam se reduzindo em proporções reais maiores do que no Estado do Ceará. Contudo, a situação se altera no decorrer da década, pois o processo de atração de novos investimentos vai se firmando o que resulta em mais empresas, mais produção e conseqüentemente menor necessidade de adquirir produtos importados para economia cearense.

A mudança de postura, referente à variação percentual da região Nordeste com relação à importação, tem como agravante a falta de definição de uma política específica para a indústria, que beneficiasse o setor produtivo, sendo assim, cada estado teria liberdade para desenvolver seus próprios mecanismos para incentivar o setor, conseqüentemente o resultado final obtido pode não ser tão favorável, ao contrário do que ocorreria se houvesse um melhor direcionamento, tornando o processo mais contínuo e homogêneo.

⁴⁴ O critério de análise se baseia em avaliar o valor real das importações tanto do Estado do Ceará como da Região Nordeste, tomando como ano base 1980 e com os resultados obtidos avaliar se a política adotada foi favorável ao crescimento da economia. (Grifo nosso)

Na tabela 18, verificou-se a pauta de exportação para o Ceará na década de 1980, quando os produtos agropecuários tiveram certo destaque, contudo vale explicitar os setores que mais se destacaram na economia cearense na década de 1980, a tabela 20 procura demonstrar o PIB estadual e sua participação por setores, como segue:

Tabela 20
Variação do PIB, segundo os Setores Industriais da Década de 80
Ceará (R\$ 1.000)

SETORES	1980-85	1985-90
EXTRATIVA MINERAL	98.997	70.807
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	148.056	49.705
Minerais não metálicos	11.140	39.820
Metalurgia	5.151	44.344
Material de transporte	15.263	25.083
Couros, peles, vestuários e calçados	21.362	16.042
Têxtil	81.547	221.737
Produtos Alimentícios	96.406	235.955
Mecânica	13.431	35.735
Material Elétrico	8.249	6.905
Madeira, mobiliário e borracha	40.133	59
Papel e Papelão	4.972	580
Química	2.663	14.673
Outras indústrias de transformação	227.795	24.316
CONSTRUÇÃO CIVIL	87.196	99.589

FONTE: IPLANCE, Banco do Nordeste. Modelos Econométricos de Insumo - Produto para Análise de Impactos: Região Nordeste e Ceará (Alguns Resultados Preliminares). Fortaleza 1998

Baseando-se nos dados da tabela 20, foi calculada a variação percentual da participação dos setores que mais se destacaram⁴⁵ na economia, partindo destes resultados pode-se concluir que a década de 1980 para o estado do Ceará foi marcada pelo bom

⁴⁵ Esta participação se refere a qual setor teve um melhor ou pior desempenho, para isso calcula-se a variação na participação dos produtos da primeira metade da década (1985-1985) para a segunda metade (1985-1990), comparando os produtos para identificar os que mais evoluíram durante o período.

desempenho das indústrias de minerais não metálicos, da metalurgia, a têxtil, a de produtos alimentícios, a de mecânica, a de química, dentre outras.

Este destaque é resultado do desempenho crescente durante a década, o mesmo não pode ser atribuído à indústria de madeira, de mobiliário e de borracha que apresentou uma queda de 85% do início para o final da década de 1980, enquanto os setores de destaque como os minerais não metálicos cresceram em média 72,02% e os produtos alimentícios que chegaram a crescer cerca de 144,75% no decorrer do período. Os dados apresentados na tabela 20, ressaltam os setores responsáveis pelo desempenho que o estado do Ceará obteve em comparação à região e ao país.

Em síntese, este período foi iniciado com uma nova proposta para atrair investimentos para o Estado, chamada de FDI. Sua utilização fundamentou-se na necessidade de estimular o setor industrial, visto que, ao iniciar a década, a participação industrial (26,60) no PIB setorial estava sendo superada tanto pelo setor de serviços (46,10) como pela agropecuária (28,30), desta forma atrair novos investimento teria como finalidade impulsionar o setor produtivo, fazendo com que a indústria assumisse seu papel de propulsora de crescimento.

Os resultados positivos para economia se refletiram em diversos seguimentos. Um exemplo poderia ser as exportações que ao serem analisadas em termos reais, tomando como base o ano de 1980, verificou-se um incremento percentual, em grande parte do período, que obteve resultados superiores aos da região Nordeste, o que implica em uma elevação contínua dos valores exportados. Para reforçar a posição favorável que o Estado vinha assumindo ao longo da década, observa-se os resultados com as importações, que foram decaindo, ou seja, não era necessário importar volumes acentuados, visto que a produção interna do estado estava atendendo à demanda local.

Desta forma a economia do Estado teve um incremento quantitativo no estímulo à atração de novas empresas, o que proporcionou resultados favoráveis durante o período, como já demonstrado referindo-se às exportações e importações. Contudo, na próxima unidade ao dar continuidade ao estudo da política industrial do Estado, da década de 1990 aos dias atuais, serão fornecidos maiores instrumentos para dar prosseguimento à análise.

3.3. Políticas Industriais do Estado do Ceará dos Anos 90 aos Dias Atuais

A década de 1990 para o estado do Ceará representou um período de mudanças. A reestruturação administrativa e financeira acarretou uma tentativa de romper com as práticas anteriores, com o intuito de tornar o estado mais eficiente e capaz de obter sucesso no desenvolvimento econômico e social. Assumindo tal postura, a presente unidade procura analisar como este processo foi desenvolvido e a relação do mesmo com o setor industrial.

O início da década de 1990 continuava relacionada com as idéias implantadas pelo FDI, ou seja, a política de incentivos fiscais permanecia atuante como estratégia de política industrial.

Os benefícios eram destinados às indústrias que possuísem um alto padrão tecnológico (como informática, metal-mecânico, eletrônica, etc.), as pioneiras e relacionadas com a vocação local do estado (como a têxtil, coureiro – calçados, vestuários, etc.). Saliente-se que, a política não estava voltada apenas para atrair novas indústrias, mas também pretendia fortalecer as já existentes.

As estratégias utilizadas para este fortalecimento tinham como base combater os mercados não - competitivos, valorizar o desenvolvimento da agro-indústria, e a produção mineral, como em outros períodos, continuavam a incentivar o desenvolvimento da pequena e média empresa, considerando esta como uma forte tendência local.

O estímulo ao setor industrial deveria ser um instrumento utilizado pelo Governo do Estado para favorecer o setor produtivo, alavancando os níveis de crescimento e desenvolvimento estadual. Os instrumentos utilizados para atingir tais metas seriam:

- Assegurar a criação de empregos produtivos de acordo com uma política de investimento que contemple a melhoria da produtividade da economia de modo geral.
- Acelerar a taxa de crescimento econômico, para obter melhor distribuição de renda, favorecendo as camadas mais necessitadas e as áreas menos desenvolvidas.

Caso estas metas fossem atingidas provavelmente o Estado não apenas elevaria suas taxas de crescimento como também estaria promovendo desenvolvimento econômico, pois, ao gerar empregos um número maior de pessoas estariam recebendo renda e desta forma contribuindo para o processo de distribuição mais igualitária.

Considerando estas metas, primeiramente é avaliada a composição do PIB setorial do Estado do Ceará na década de 1990, visualizada na tabela 21, com o objetivo de saber o peso do setor industrial na economia local e como poderia ser revertido na atração de outros investimentos.

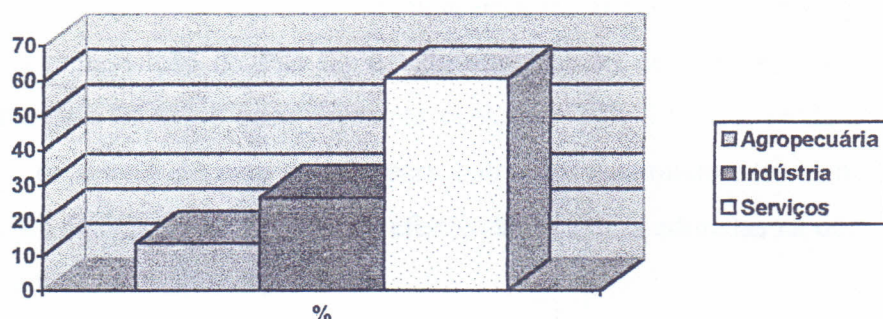
Tabela 21
Composição Setorial do PIB Cearense

1990	
SETORES	%
Agropecuária	13,56
Industria	25,64
Serviços	60,80

Fonte: IPLANCE/Célula de Contas Regionais
Elaboração: FIEC/UEE – Unidade de Economia e Estatística

Para uma melhor compreensão dos dados acima expostos, o Gráfico 3 visualiza-os de forma mais didática, conforme segue:

Gráfico 3
Composição Setorial do PIB Cearense
1990



Fonte: IPLANCE/ Célula de Contas Regionais
 Elaboração: FIEC/UEE – Unidade de Economia e Estatística

Para analisar os resultados acima, inicialmente pode-se abordar três pontos:

- Primeiramente o desempenho que o setor de serviços obteve na década de 1980, em comparação com resultados apresentados da década de 1990⁴⁶.
- Em um segundo momento, avaliar o comportamento do setor industrial no PIB da década de 1980 e na década de 1990, verificando se houve um incremento real ou se a política adotada no período anterior não apresentou os resultados esperados.
- No terceiro momento desta análise, é abordada a participação do setor industrial no PIB estadual, considerando apenas os resultados apresentados na década de 1990.

Obedecendo à seqüência anteriormente sugerida, primeiramente é observada a importância do setor de serviços para a economia do Estado do Ceará. Se comparada a

⁴⁶ Para fazer esta análise devem ser observados os dados fornecidos na tabela 15 – pag. 67 – capítulo 3, segunda unidade deste trabalho, que correspondem as participações setoriais no PIB cearense da década de 1980. Logo, toda a proposta de análise, ou seja, as três fases estão vinculadas a estes dados.

década passada, na qual já liderava com uma participação de 46,1% no PIB cearense, a década de 1990 contribuiu para firmar esta posição, porque, os resultados apresentados passaram para 60,8%.

O setor industrial, foco deste trabalho, tem sua análise dividida em duas etapas distintas: primeiramente é feita uma comparação entre os resultados da participação do setor industrial na composição do PIB do Estado nas décadas de 1980 e 1990, correspondendo respectivamente a 25,6% e posteriormente evoluindo para 25,64%; tendo como reflexo um crescimento de 0,04% de uma década para outra, demonstrando assim um comportamento contínuo. Esta posição pode ser um dos efeitos das políticas adotadas na década de 1980 que não obtiveram os resultados esperados.

Em um segundo momento, quando é analisada apenas a participação deste setor na década de 1990, é observado que sua posição apresentou uma elevação de segundo para terceiro lugar em termos de participação no PIB estadual, este fato, em parte, é consequência da queda da agro-indústria, que representava 28,3% (década de 1980), passando para 13,56% (década de 1990).

Desta forma, a análise dos resultados pode ser vista como um reflexo da necessidade de não cessar a busca pelo desenvolvimento e crescimento industrial no Estado do Ceará, tornando o setor cada vez mais participante na economia cearense.

Considerando tais necessidades, na primeira metade da década de 1990, é destacada como estratégia estadual o Plano Plurianual com algumas metas para o setor industrial, dentre elas:

- o desenvolvimento de atividades de estímulo aos micro empreendimentos em potencial, assim como o aperfeiçoamento dos mecanismos fiscais e financeiros de instalação de novas unidades regionais produtivas;
- o fortalecimento do parque fabril, com utilização de recursos desenvolvimentista para a indústria tradicional (setores metalmeccânico, têxtil, de confecções e calçadista) e realização de trabalhos de assistência tecnológica ao setor produtivo;
- promover a criação de uma política de geração de empregos, através do aproveitamento racional das riquezas minerais do estado e da companhia de desenvolvimento industrial e turístico do Ceará (CDITCE);

- e atração de novos investimentos (material de transporte, artefatos de tecido e de viagem, mecânico, metalúrgico, etc.)

Com estas metas traçadas para a indústria, é notório que o desenvolvimento esperado para o setor estava diretamente relacionado ao fortalecimento do parque fabril, estimulando a geração de emprego e renda, principalmente os investimentos em novos setores, como o artesanato e o turismo. Desta forma a indústria cearense estaria contribuindo para fortalecer suas bases e aquecer a economia local.

Além do apoio fornecido via incentivos fiscais e implantação de infra-estrutura, o Estado visando aproveitar melhor as potencialidades locais, evidencia em sua estratégia as pequenas e médias empresas, especialmente na primeira metade da década de 1990, quando fica evidente com o número de empregos gerados pelo seguimento, conforme mostra a tabela 22 abaixo:

Tabela 22
Estado do Ceará
Crescimento da Oferta de Emprego
Pela Microempresa

ANO	QUANTIDADE
1992	29.816
1993	60.945
1994	57.421

FONTE: Estudos SEBRAE/NA

Com base nos resultados da tabela 22, a oferta de empregos através das microempresas foi crescente ao longo da década de 1990. Segundo dados do Governo do Estado, os setores que apresentavam mais oportunidades na implantação ou ampliação de microunidades produtivas eram as de beneficiamento da mandioca, uma vez que foram construídas 13 microunidades espalhadas pelo estado. O beneficiamento da Cana -de- Açúcar, criou novas alternativas, elevando o padrão tecnológico na fabricação da rapadura. Outro bom exemplo, seria o beneficiamento da castanha de caju que estimulou o surgimento de novas unidades produtivas e consolidou as dos municípios de Ocara e Apuiarés. Além destes setores

mereceram destaque a pesca, o têxtil/confecções, coureiro/calçadista, madeireiro, mobiliário, alimentício, limpeza, conservação, gráfico e hoteleiro, dentre outros. No ano de 1994 foram concluídas 37 microunidades, distribuídas nos setores mencionados. Observa-se que o têxtil/confecções representou 64,86% deste total.⁴⁷

Nesta visão as microunidades se apresentam para economia do Estado como uma alternativa de desenvolver o setor industrial, mesmo havendo um esforço do Governo em incrementar infra-estrutura e melhorar o aproveitamento das potencialidades locais, continuava baseando sua política na atração de novas investimentos.

Ressalta-se que a linha de apoio ao crédito se intensificou nos setores onde a presenças destas unidades produtivas eram mais acentuadas, o setor de confecção foi o que mais captou recursos do BEC/FCE, BNB/FNE e BB/MIPEM/OURO. Na linha de financiamento da CEF/GIRO mereceu destaque o comércio varejista. Os dados abaixo, na tabela 23, mostram as linhas de financiamento adotadas no período e as proporções em que este crédito foi distribuído entre capital e interior.

Tabela 23
Estado do Ceará
Financiamentos Concedidos/1994

Linhas de Financiamento	Micro e Pequenas Empresas Beneficiadas	
	Capital	Interior
BEC/FCE	284	334
BNB/FNE	68	262
CEF/GIRO	128	373
BB/MIPEM/OUTRO	55	6
TOTAL	535	975

FONTE: SEBRAE-CE

Com base nos dados da tabela 23, ficam evidenciados os órgãos que apoiaram as linhas de financiamento no Estado e como este se distribuiu entre capital e interior. Ressaltando que na década passada, as atenções por parte do Governo concentravam-se na

⁴⁷ Resultados apresentados pela Mensagem da Assembléia Legislativa - p.98 -1995

melhor distribuição das instalações de novas empresas, visto que, segundo dados da SUDENE e BNB⁴⁸, 80% das indústrias instaladas no Estado optavam pela RMF.

Logo, a política do FDI foi utilizada como instrumento de atração de parte destas indústrias para o interior e com base nos dados da tabela 23, verifica-se a obtenção de resultados favoráveis, visto que, em 1994, cerca de 64,57% dos investimentos foram destinados ao interior, enquanto apenas 35,43% se alocaram na RMF.

Dedui-se que referente à melhor distribuição de investimentos, no setor produtivo, o início da década de 1990 apresentou resultados satisfatórios, mesmo sendo, em parte, consequência da política de atração e *distribuição* promovida pelo FDI, adotado inicialmente em 1979.

Diga-se que os efeitos do FDI, no início da década de 1990, estão mais relacionados à distribuição espacial destes investimentos, ou seja, uma melhor repartição entre a localização na RMF e no interior, do que propriamente à atração de novos investimento. A importância dada pelo Governo do Estado à descentralização dos investimentos visava evitar o crescimento migratório campo-cidade que produzia um desequilíbrio social em proporções consideráveis. Desta forma, o resultado desta primeira metade da década de 1990 seria o reflexo das concessões financeiras diferenciadas adotadas na década de 1980.

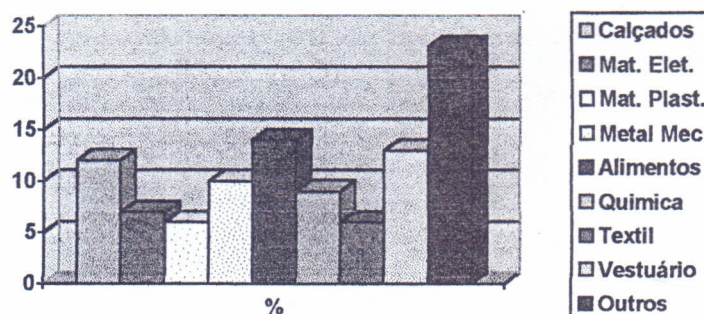
Na segunda metade da década de 1990, o Plano de Governo adotado pelo Estado estava dividido em vetores que procuravam englobar todos os aspectos sócio-econômicos, inclusive a geração de emprego e desenvolvimento sustentável para a economia, adotando a agro-indústria, a indústria e a mineração. Considerando o setor industrial, o Governo continuava utilizando estratégias como:

- Atração de novos investimentos.
- Apoio à promoção e participação em eventos, que desenvolvesse o setor, divulgando-o não apenas na economia local.
- Instalação de Pólos Industriais.

⁴⁸ Fonte: SUDENE/BNB, 1992, P.31- Coimbra, Ricardo Aquino – Perfil da Nova Indústria Cearense no período 1991-1996, Determinantes da Composição espacial e setorial. Dissertação de Mestrado – CAEN -1998

No que diz respeito à atração de novos investimentos, a política central baseava-se nos incentivos fiscais que estavam centrados no FDI, como já mencionado anteriormente. Contudo, na segunda metade da década de 1990, o FDI não apenas promoveu melhor distribuição das empresas entre RMF e interior, como também foi responsável por um incremento positivo na atração de novas empresas. No período de 1995/1998, foram totalizadas 432 empresas. Quanto ao gênero industrial, indica tendência mais expressiva para produção de alimentos (14%), vestuário (13%) e calçados (12%), conforme mostra o gráfico 4 que trata da atração de investimento por gênero industrial:

Gráfico 4
Atração de Investimento/Gênero Industrial – 1995/1998
Ceará



Fonte: Mensagem à Assembléia Legislativa (Abertura da Sessão Legislativa) – 1999

Do total de empresas atraídas, as estatísticas fornecidas pelo Governo do Estado demonstram que no ano de 1998 consolidam-se mais 135 novas empresas, superando em 268% a meta estabelecida para o período (50 novas empresas), beneficiando 37 municípios com a geração de 27.238 empregos diretos e 108.952 empregos indiretos através de investimentos da ordem de R\$ 2,49 bilhões. Do total de projetos para o ano de 1998, em pleno funcionamento, foram 23 unidades produtivas que geraram 5.902 empregos diretos e 23.524 empregos indiretos, beneficiando um total de 15 municípios.

Tomando como base as informações do Governo do Estado, dentre as pretensões de atração de investimento para o período, mereciam destaque a Refinaria do Nordeste

(RENOR), tendo um investimento previsto de US\$ 2 bilhões, com uma capacidade de produção de 210.000 barris/dias, gerando empregos na construção da ordem de 3.000 diretos e 4.000 indiretos e na produção 500 diretos e 2.000 indiretos. Outro projeto previsto para o período, foi a Companhia Siderúrgica do Ceará (CSC), com um investimento de US\$ 750 milhões, capacidade de mudança – 1.200.000 t./ano que geram 2.000 empregos diretos.⁴⁹

Outro ponto de apoio para política industrial deste período, foi a promoção e participação de eventos, utilizada como estratégia para tornar a indústria cearense conhecida não só nacionalmente como no exterior. Com este propósito, o Governo investia na participação das indústrias locais em feiras, congressos e exposições, estimulando o desenvolvimento de produtos mais competitivos, propiciando melhor comercialização e inclusive com possibilidades de exportação.

O terceiro instrumento de relevância utilizado na proposta de política industrial do Estado foi a instalação de Pólos Industriais, as propostas existentes no período eram:

- Pólo Calçadista;
- Pólo Metal-Mecânico;
- Pólo de Confecções;
- Pólo Eletroeletrônico;
- Pólo de Cosmética.

Dentre os que mereceram maior destaque podem ser citados Pólos Industriais como: o Calçadista, de Confecções e o Metal Mecânico. Para a implantação destes projetos foi necessária a desapropriação de algumas áreas e a estruturação técnica, como construção de galpões, elaboração do projeto de engenharia dentre outros.

Vale ressaltar também a importância do crédito orientado, um projeto desenvolvido pelo SEBRAE com a finalidade de beneficiar as micro e pequenas unidades da capital e do interior. Os resultados obtidos, até 1997, resumem-se em 2.592 consultorias no

⁴⁹ Fonte: Mensagem à Assembléia Legislativa (Abertura da Sessão Legislativa) – 1999

estado, abrangendo 2.557 empresas de pequeno porte, evidenciando a tentativa de apoiar e desenvolver tais empresas.⁵⁰

Para avaliar os resultados das políticas industriais utilizadas na década de 1990, pode-se analisar alguns resultados ligados à balança comercial e ao total de investimentos atraídos, ou seja, construir o quadro resultante da década de 1990.

Inicialmente é analisada a Balança Comercial, do período de 1990 a 1999, comparando os resultados do Estado do Ceará com os do Nordeste, para desta formar avaliar se o incremento na produção do Estado acompanhou o desenvolvimento da Região. A tabela 24 mostrará esta relação:

Tabela 24
Saldo da Balança Comercial (1990-1999)
Nordeste e Ceará

ANO	NORDESTE			CEARÁ		
	VALOR US\$ 1.000 FOB			VALOR US\$ 1.000 FOB		
	Exportações	Importações	Saldo	Exportações	Importações	Saldo
1990	3.030.397	1.491.909	1.538.488	230.569	113.705	116.864
1991	2.859.771	1.577.900	1.281.871	270.419	164.618	105.801
1992	3.035.047	1.372.718	1.662.329	303.590	238.937	64.653
1993	3.012.647	1.972.970	1.039.677	274.825	389.551	-114.726
1994	3.502.854	2.531.508	971.346	334.861	545.778	-210.917
1995	4.239.999	3.562.765	677.234	352.131	656.785	-304.654
1996	3.854.866	4.147.686	-292.820	380.434	817.920	-437.486
1997	3.960.560	4.234.422	-273.862	353.042	682.266	-329.224
1998	3.720.485	3.792.485	-72.000	355.246	605.951	-250.705
1999	3.355.394	3.524.050	-168.656	371.206	573.468	-202.262

FONTE: MF/COEST/DIVEX,MDI/SECEX/DECEX, SUDENE/CPE/INE/ Contas Regionais

⁵⁰ Mensagem à Assembléia Legislativa (Abertura da Sessão Legislativa) – 1999

Conforme os dados da tabela 24, percebe-se que houve uma política de expansão das importações no Ceará ainda na primeira metade da década. Este resultado pode ter sido um reflexo da desvalorização cambial, considerando que no país estava acontecendo uma transição de governo, surgindo uma nova moeda e elevando-se o poder aquisitivo dos brasileiros.

Neste período, grande parte das empresas se beneficiaram deste processo para importar tecnologia e tornarem-se mais competitiva no mercado que não possuía mais as proteções tarifárias antes concedidas. Estes efeitos para a região Nordeste só se refletiram na elevação das importações a partir de 1996, sendo assim, o saldo da Balança Comercial no Nordeste, permaneceu superavitário por quase toda a década.

Outro ponto a ser considerado é a atração de investimentos. Objetivando uma melhor visualização do êxito do Estado do Ceará no processo de atração, a tabela 25 demonstra os resultados do período de janeiro de 1995 a março de 2001, ou seja, as quantidades de empresas que pretendiam investir na economia local, conforme dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado (SDE).

Tabela 25
Quadro Geral das Empresas que Optaram pelo Ceará
(Resultados Alcançados de jan/95 a mar/01)

Projetos de Implantação	
Total de Empresas	275
Total de Empregos Diretos	52.045
Total de Empregos Indiretos	208.180
Municípios Beneficiados	55
Total de Investimentos	2.149.896.244,90

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE (Mar/01)

Como pode ser observado com os dados da tabela 25, na segunda metade da década de 1990 o Estado do Ceará visualizava projetos para implantar uma média de 46 empresas ao ano, o que resultaria em um saldo positivo, considerando que as estratégias utilizadas na formulação de políticas industriais não recebiam apoio específico do Governo Federal, assim se baseavam em estratégias particulares para atender às necessidades locais.

Em síntese, a década de 1990, para economia estadual, representou uma continuidade da política adotada anteriormente, ou seja, o sistema de concessões de benefícios financeiros diferenciados, foi utilizado como alicerce para a estruturação de atração de novos investimentos que inicialmente repercutiram apenas na melhor distribuição geográfica e territorial das empresas.

Contudo, na segunda metade da década, esta postura sofreu modificações, resultando, como mostra a tabela 25, em um número considerável de empresas atraídas anualmente. Como estratégias complementares foi promovido o incentivo à divulgação das atividades que envolvessem o setor industrial e a formação de Pólos Industriais. Esta constituiu a primeira fase da política de atração de empresas, que se iniciou em 1979 com II administração de Virgílio Távora até 2000.

Conforme os dados do Governo do Estado, em seus mais de vinte anos de existência, o FDI tem mostrado sua eficácia na promoção do desenvolvimento industrial local. Foi através de suas propostas que surgiram cadeias produtivas como a cadeia têxtil, a de confecções, a de calçados e a de metal-mecânico existentes no Estado. Contudo, os resultados apresentados, em termos quantitativos, foram bons, sendo questionável os resultados qualitativos, pois uma política baseada em incentivos fiscais procura suprir a carência de vantagens naturais⁵¹, que seria justamente o melhor atrativo para manter as empresas por tempo indeterminado. Considerando este fato o Governo do Estado passou a estudar novas propostas para o setor industrial.

O Governo do Estado do Ceará, em 2000, deu início a uma nova fase da política industrial cearense. Com a criação do CED (Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Ceará)⁵² e uma proposta de reavaliar os critérios de concessão de benefícios concedidos pelo FDI, dando maior enfoque para a formação e consolidação das cadeias produtivas prioritárias do Estado. Os pilares desta política se fundamentavam em:

- Concessão de incentivos com base em uma política seletiva, orientada pela visão das cadeias produtivas;
- A busca de construção de vantagens locais, reais ou dinâmicas;

⁵¹ Vantagens baseadas em proporcionar um mercado mais competitivo, desenvolver cadeias produtivas atentando para o desenvolvimento das potencialidades locais, formação de Cluster, mercado de trabalho mais flexível e especializado, infraestrutura etc.

⁵² Atual IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégias Econômicas do Ceará.

- A tentativa de identificar as principais cadeias produtivas em formação e os elos integrantes deste processo (utilizando a política de incentivos fiscais para fortificar os elos).

Esta proposta visa combater a dependência que o setor industrial gerou da política de incentivos fiscais, sendo assim, um ponto primordial seria tornar a concessão destes investimentos mais seletiva, ou seja, apoiar a atração de investimentos considerados essenciais para formação e concentração de cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento do Estado.

É importante ressaltar que inicialmente o Estado deve identificar as cadeias produtivas que podem ser desenvolvidas, para isso se faz necessário:

- Identificar as indústrias consideradas estratégicas para o desenvolvimento da economia local;
- Fazer um mapeamento da concentração industrial para cada tipo de indústria e, partindo destes resultados, identificar as manchas de concentração, ou seja, regiões que registram as maiores densidades industriais em cada tipo de indústria. Estas manchas poderiam ser consideradas como embriões de Cluster⁵³.

As primeiras propostas de formação de Clusters no Estado foram formuladas ainda na década de 1990, com estudos preliminares desenvolvidos por Amorim (1998). As principais propostas podem ser sintetizadas na tabela 26:

⁵³ O embrião de Cluster são as concentrações que reúnem maiores condições de se transformar em um Cluster propriamente dito. Já o Cluster pode ser definido como concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas, atuando na mesma área ou ramo. Para Amorim (1998), diferencia-se dos Distritos Industriais pela capacidade que os agentes produtivos teriam de trabalhar em sistema de cooperação e fazerem parte da mesma cadeia produtiva o que proporcionaria mais ganhos

Tabela 26

Sugestões de Projetos de Clusters no Estado do Ceará/1998

Projetos	Localização
Ourivesaria e Bijuteria	Juazeiro do Norte, Quixeramobim, Solonópoles, Milhã, Banabuiú, Itapiúna e Tauá,
Metalurgia	Cariri, Iguatú, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Tabuleiro do Norte, Icó, Sobral, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Pentecostes
Couro de bovinos, calçados e artefatos de couro	Região do Cariri e Iguatu
Couro de caprinos, calçados e artefatos de couro	Sobral, Tauá e Independência
Construção e manutenção de embarcações, beneficiamento de peixes, crustáceos, industrialização de algas, fabricação de artefatos para pesca	Aracati, Fortim, Icapuí, Percém, Acaraú e Camocim
Móveis de Madeira	Marco, Bela Cruz, Morada Nova e Carnaubal
Informática	Região Metropolitana de Fortaleza
Turismo Ecológico/ cultural	Tauá, Aiuaba (semi-árido), Ibiapaba (grutas, quedas d'água), Região Metropolitana de Fortaleza e Região do Cariri
Atividades cerâmicas, porcelana, artesanato decorativo	Iguatu, Viçosa do Ceará, Cascavel e Aracati
Flores para corte	Maranguape, Baturité, Pacoti e Guaramiranga

Fonte: AMORIM, Mônica. Desenvolvimento de pequenas e médias empresas no Ceará: um enfoque de demanda. Fortaleza: IPLANCE - 1998, pp. 60- 67.

Ao identificar os embriões de Cluster fica mais fácil definir as áreas que melhor receberiam os investimentos para exercer um efeito multiplicador de seus impactos. Como o objetivo é desenvolver os Clusters, quanto mais próximo se instalar o empreendimento das áreas de concentração identificadas, maiores seriam os incentivos. O Governo do Estado ao propor este modelo, esperava desenvolver a economia local a fim de tornar cada vez mais atrativa e com isso atingir um certo nível para que a concessão de incentivos financeiros se tornasse dispensável.

Analisando a proposta a partir deste enfoque, conclui-se que, as cadeias produtivas tivessem se desenvolvendo com uma certa frequência, a consequência imediata seria uma redução na política de incentivos fiscais, caso contrário, não haveria atrativos

acentuados do que os obtidos nos Distritos, pois estes seriam apenas uma quantidade elevada de empresas trabalhando em um

naturais para estimular a permanência das empresas por um período indeterminado, desta forma o Governo vem promovendo estudos para identificar as possibilidades de embriões de Cluster e direcionar a atenção dos investidores para estas regiões, resultando, pois, na redução de concessão de incentivos fiscais.

Outro ponto questionável na política de incentivos fiscais, além do fator qualitativo, seria o público alvo, uma vez que em sua maioria atingem somente as grandes empresas, ou no máximo as médias. Contudo, em alguns casos, as cadeias produtivas seriam bem representadas por unidades menores e mais flexíveis, que difundem melhor o processo de industrialização do que as grandes e médias, visto que naturalmente tendem a um processo mais centralizador.

Mesmo considerando os avanços na concessão dos incentivos, promovendo atração seletiva e apoio ao desenvolvimento, ordenando-as através do estímulo à formação de cadeias produtivas e o desenvolvimento de embriões de Clusters, existem algumas lacunas que poderiam ser preenchidas com políticas mais voltadas para o segmento das pequenas empresas, visto que estas possuem maior probabilidade de difundir investimento tornando-os menos concentrados geograficamente e tendo um efeito multiplicador de resultados mais elevado, promovendo resultados opostos aos das políticas que beneficiam empresas de médio e grande porte.

Assim sendo, o Governo do Estado poderia complementar esta política com o estímulo à formação de incubadoras para pequenas empresas, promovendo um melhor desenvolvimento dos embriões de Cluster que fossem identificados e contribuindo para a elevação dos níveis de emprego, renda e competitividade.

CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho foi realizar um estudo teórico da política industrial adotada no estado do Ceará da década de 1980 aos dias atuais, visando avaliar seus fundamentos teóricos, a relação exercida pela política brasileira e quais as perspectivas que poderiam existir em relação a propostas futuras.

Neste contexto, vale ressaltar, que a política industrial no local iniciou-se na década de 1960 com a I administração de Virgílio Távora. Quando comparada à política brasileira, que teve início na década de 1950 com as propostas da CEPAL e o modelo de substituição de importações, é considerada tardia, principalmente porque sua primeira proposta baseava-se no instrumento de identificação de problemas, cujas soluções seriam aplicadas ao longo do período.

As características assumidas pela proposta inicial, possuíam acentuada vertente intervencionista, propondo o Governo para a expansão do setor industrial os incentivos fiscais, a formação de distritos industriais e um estudo sobre as oportunidades industriais; com esta postura objetivava suprir as carências naturais que dificultavam a atração de novas empresas. Percebe-se que, nesta fase inicial, a política de substituição de importações, adotada pelo país para incentivar a produção nacional, influenciou o Estado apenas na postura intervencionista.

Neste período inicial um ano de grande importância para a política industrial do Estado foi 1979, quando se instalou na II administração de Virgílio Távora o FDI (Fundo de Desenvolvimento Industrial) que serviu de instrumento de atração de novos investimentos durante os próximos vinte anos e tornou o Estado pioneiro neste tipo de política.

Considerando as necessidades que o Estado tinha de atrair novos investimentos, pois o setor industrial local se encontrava em desenvolvimento, este fato fez com que a década de 1980 seguisse uma direção oposta à proposta de política industrial adotada no país. Em outras palavras, enquanto o país procurava equilibrar sua balança comercial, através de

políticas fiscais e cambiais, o estado do Ceará utilizava a proposta do FDI para atrair novos investimentos.

Esta postura de atração de investimentos foi utilizada não apenas na década de 1980, mas também exerceu importância fundamental na década de 1990. Contudo, os resultados obtidos na primeira metade da década estão mais relacionados à melhor distribuição espacial e geográfica das empresas localizadas na RMF e no interior. Considerando ser este um problema da década passada quando 80% das empresas estavam localizadas na RMF, gerando êxodo-rural e comprometendo a qualidade de vida da população, seria este um dos aspectos que o Governo objetiva evitar estimulando a melhor distribuição espacial dos investimentos.

Já na segunda metade da década de 1990, o FDI teve como resultado uma maior atração de novos investimentos, ressaltando que, segundo dados do Governo, aproximadamente 90% das empresas que se instalaram no Estado seguiam a formação inicial do FDI.

Como pode ser observado a política industrial do estado estava basicamente relacionada com a atração de novos investimentos via incentivos fiscais. Contudo, esta postura implica três pontos fundamentais: qualidade das empresas atraídas, sua permanência no Estado e porte da empresa beneficiada.

O fator qualitativo das empresas está relacionado ao tipo de empresa que é atraída, uma vez que a empresa nem sempre irá promover desenvolvimento local. A permanência fica atrelada ao tempo de benefícios que é concedido à empresa, portanto, se não houver política para desenvolver atrativos estruturais, o tempo de permanência das empresas passa a ser limitado pelo período de concessão. O porte está relacionado ao tamanho da empresa, ou seja, na maioria das vezes a política de incentivos beneficia apenas as grandes e no máximo as médias empresas, contudo, as de pequeno porte apresentam características como flexibilidade e maior mobilidade que se encaixam de forma mais precisa e adequada à nova realidade da economia.

Foi com base nestes aspectos que, em 2000, o Governo do Estado, deu início a uma nova fase da política industrial com a criação do CDE e com a proposta de reavaliar a concessão de benefícios fiscais do FDI, dando maior ênfase à formação e consolidação das cadeias produtivas no Estado.

Com esta postura o Governo estaria promovendo o desenvolvimento do economia local, pois estimularia as vocações setoriais e fortificaria os elos existentes entre as cadeias produtivas incentivadas.

Contudo, a proposta poderia ser aprimorada caso houvesse uma atenção maior para as micro, pequenas e médias empresas, visto que, segundo dados do SEBRAE, este seguimento é responsável por 98% das empresas existentes que empregam 60% da população economicamente ativa e geram 42% da renda produzida no setor industrial, contribuindo com 21% do PIB – Produto Interno Bruto. Consequentemente, estimular atividades como projetos de incubadoras para empresas deste porte, poderá resultar na elevação dos índices tanto de crescimento como de desenvolvimento da economia local.

Considerando a análise já feita, pode-se concluir que a política industrial do estado do Ceará fundamentou-se na postura intervencionista como forma de corrigir as falhas de mercado e as externalidades negativas, sendo este o aspecto de maior influência da postura nacional na política industrial local. Logo, a utilização constante da estratégia de atrair investimentos reflete um tardio processo de industrialização que com o passar dos anos foi sendo suprido de forma quantitativa e atualmente o Governo do Estado procura suprir a carência qualitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.) **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicanas: 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

AGLIETA, M. **A theory of capitalist regulation: the US experience**. London: New left books, 1979.

AGUIAR JR., José Haroldo. **O modelo de industrialização por substituição de importações no Brasil: Auge e desagração**. Fortaleza: CAEN, 1997. (Dissertação de Mestrado).

AMARAL FILHO, J. do. **Há um novo modelo de desenvolvimento no Ceará?** Fortaleza: **Simpósio sobre diagnóstico e perspectivas da economia cearense**. CAEN/UFC, mar, 1999.

AMORIM, Mônica. **Desenvolvimento de pequenas e médias empresas no Ceará: um enfoque de demanda**. Fortaleza: IPLANCE, 1998.

ARAÚJO JR, José Tavares de, CORRÊA, Paulo Guilherme e CASTILHO, Marta Reis. **Oportunidades estratégicas da Indústria brasileira na década de 1990**. In: VELOSO, João Paulo dos Reis (coord.) **Estratégia Industrial e retomada do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

BANCO DO NORDESTE (BNB). **Impactos econômicos das aplicações, exercício 1992**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1992.

BARRETO, Flávio A F. Daltro. **Trinta anos de incentivos fiscais para o Nordeste: resultados, distorções e proposta de reformulações**. Fortaleza: CAEN, 1990. (Dissertação de Mestrado).

BAUMANN, R. **Uma visão econômica da globalização**. In: BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BOTELHO, Demartone Coelho. **Ajuste fiscal e reforma do estado: o caso do estado do Ceará, 1987 a 1991**. Fortaleza: CAEN/UFC. Dissertação de Mestrado, 1994.

BOTELHO, M. R. A. **Política industrial e as pequenas e médias empresas: notas sobre a experiência internacional**. Campinas: LEP: v. 1, p. 107-120 – 1995

BONELLI, Régis. **Políticas de competitividade industrial no Brasil – 1995/2000**. – Texto para discussão nº 810. Rio de Janeiro – IPEA, (jul. –2001)

_____. **Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: SENAI-DN/DITEC/DPEA – CIET- Núcleo de Trabalhos, janeiro de 1996.

BRAGA, Helso C. e MATESCO, Virene. **O novo modelo de desenvolvimento industrial**. In: IPEA – Perspectivas da economia brasileira (1989). Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.

BRITO, Adriana & BONELLI, Régis. **Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas sub-nacionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 1996. (Versão preliminar)

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Brasília, set. 1974.

CASTRO, Antônio Barros de. **Políticas Industriais: razões e restrições**. Texto para discussão nº 253. Rio de Janeiro – UFRJ, Instituto de Economia Industrial – fev. 1991.

CAVALCANTE, Antônio N. Quezado. **Um estudo sobre a política de industrialização do Nordeste**. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas. Dissertação de Mestrado. 1973.

CAVALCANTE, Jacqueline Franco. **Desenvolvimento e a dinâmica da industrialização recente no estado do Ceará**. Fortaleza: CAEN, 1992 (Dissertação de Mestrado).

CAZUMBA, José G. **A ZPE como instrumento de política industrial**. Fortaleza: UFC, 1992. (Monografia de Graduação).

CEARÁ, Governo do Estado. **Plano de Metas do Governo Virgílio Távora: PLAMEG: 1963 –1966**. Fortaleza, 1963.

_____. **Plano de Governo do Estado do Ceará: PLAGEC: 1971 – 1974**. Fortaleza, 1971.

_____. I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará: I PLANDECE: 1975-1979. Fortaleza 1975.

_____. II Plano de Metas Governamentais: II PLAMEG: 1979-1983. Fortaleza 1979.

_____. Plano Estadual de Desenvolvimento: PLANED: 1983-1987. Fortaleza 1983.

_____. Política Industrial do Plano de Mudanças: 1987 – 1991. Fortaleza 1987.

_____. Política Industrial do Plano Plurianual: 1992 – 1995. Fortaleza 1992.

_____. Política Industrial do Plano de Desenvolvimento Sustentável :1995-1998. Fortaleza 1995.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa – 1998. Fortaleza 1998.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa – 1999. Fortaleza 1999.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa – 2000. Fortaleza 2000.

_____. Mensagem à Assembléia Legislativa – 2001. Fortaleza 2001.

CNI. Políticas Estaduais de Apoio a Indústria. Rio de Janeiro: CNI, 1998 p. 42-44

CODEIRO, Rosemary de Matos. Análise das relações cooperativas da cadeia Produtiva de calçados no Cariri. Fortaleza: CAEN, 2000. (Dissertação de Mestrado).

COHN, Amélia. Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE. Brasília: Editora Perspectiva, 1976.

COIMBRA, Ricardo Aquino. Perfil da nova indústria cearense no período 1991- 1995: Determinantes da composição espacial e setorial. Fortaleza: CAEN/UFC. Dissertação de Mestrado, 1998.

CORREA, Paulo Guilherme, VILLELA, André. Política industrial: fundamentos teóricos com referencia ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 1995. (Cadernos textos p/ discussão, 24), p. 1-51.

COURLET, Claude. **Novas dinâmicas de desenvolvimento e sistemas industriais localizados (SIL)**. Porto Alegre: FEE, *Ensaio FEE*, v. 14□, 1993.

COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coord.) **Estudo de competitividade na indústria brasileira**. Campinas : UNICAMP/UFRJ/FDC/FUNCEX, dez 1993. (Mimeo).

FARIAS, Carlos E.G. e CALAES, Alberto D. **Mercado nacional**. Fortaleza: Instituto Euvaldo Lodi - IEL, 1995, série Estudos Econômicos sobre rochas ornamentais, v. 2.

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia. **Desafios Competitivos para a Indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

FERREIRA, Assuéro. **O crescimento recente da economia cearense**. Fortaleza: BNB, *REN*, abr./jun. 1995, v. 26, nº 2, p. 157-180.

GALINDO, Osmil. **Os distritos industriais e os grandes eixos de atividade econômica do Nordeste**. In: Banco do Nordeste do Brasil. Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995); Infra-estrutura econômica e social do Nordeste. Fortaleza: BNB, estudos econômicos e sociais, v. 59, 1997, v.6, t.2, p.75-117.

GUIMARÃES, Eduardo A. **Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

IBGE- Estatísticas Históricas do Brasil. 1979

ITÁLIA A ALAGOAS, Conferência Internacional das Cadeias Produtivas da. Governo do estado de Alagoas – SEPLAN CONSIEL. Alagoas jul. 2000.

LOVEMAN, G.; SENGENBERGER, W. **Introduction – Economic and social reorganization in the small and medium – sized enterprise sector**. In: SENGENBERGER, W.; LOVEMAN, G.; PIORE, M. *The Re-emergence of small Enterprises: industrial restructuring in industrialized countries*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990, Cap. 1, p. 1-61

MAGALHÃES, Antônio R. **Comércio e desenvolvimento (Observações sobre as relações triangulares no comércio da região Nordeste)**. Fortaleza: BNB, *REN*, out./dez. 1979, v. 10, p. 841-868.

- MANZAGOL, Claude. **Lógica do espaço industrial**. São Paulo: Difel, 1985.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia: Tratado introdutório**. Tradução revista de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural – 1996.
- NOBRE, Geraldo. **O processo histórico e industrialização do Ceará**. Fortaleza: FIEC, 2001, P. 255-288.
- NUNES, André de Castro Pereira. **Industrialização do Ceará, um análise crítica**. Fortaleza: ENS ed., 2000.
- PEROBELLI, Fernando S. **Transformações no padrão locacional industrial: o caso de Santa Rita do Sapucaí**. Brasília: IPEA, Td. 414, 1996.
- PEROBELLI, Fernando S. & PIANCASTELLI, Marcelo. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília: IPEA, Td. 402, 1996.
- PINDYCK, R.S & RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. 2. ED. São Paulo: Makron Books, 1994
- POLARI, Rômulo S. **Nordeste no Contexto de Acumulação de Capital no Brasil, no período 1960/89**, In: Encontro Nacional dos Cursos de Pós- Graduação em Economia, XXI, 1993, Belo Horizonte. Anais ... Brasília: ANPEC, 1993.
- PORTER, Michael E. **1947-Competição, Estratégias Competitivas Essenciais**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- POSSAS, Mário Luiz. **Estruturas de mercado em oligopólio**. São Paulo: Hucitec, 1990.
- ROSA, Antônio Lisboa Teles da. **Crescimento e mudança tecnológica: o caso da indústria cearense durante o período de 1970-80**. In: MELO, M. Cristina P. (org.). Modernização tecnológica e competitividade industrial. Fortaleza: UFC/CAEN, 1992.
- SANTANA, José Ricardo de. **Industrialização e Complementaridade Regional, os caminhos para uma trajetória de crescimento para o nordeste brasileiro**. Fortaleza: CAEN, 1995. (Dissertação de Mestrado)
- SCHMITZ, Hubert. Collective efficiency, growth path for small – scale industry. In : The Journal of Development Studies, London, v. 31, n.4, p. 529 –566, abril – 1995.

SICSÚ, Abraham B. & LIMA, João Policarpo. **Desenvolvimento regional e pólos de base local: reflexões e estudos de caso**. Recife: PIMES/UFPE, Td. 386, 1997.

SILVA, José Antônio Rodrigues da. **Da Globalização aos Novos Espaços Industriais: O caso da indústria de calçados na Paraíba**. Recife: Tese de doutorado –2001.

SOARES, Francisco A. & SANTOS, Sandra M. **A questão da industrialização estadual no contexto do ajuste público do Ceará**. Fortaleza: CAEN/UFC, Td. 130, 1993.

STRACHMAN, Eduardo. **Fundamentos teóricos das políticas industriais. Terceiro encontro de países de língua portuguesas**. Rio de Janeiro: NUCA, 1999.

SUDENE. **Contas Regionais**. Publicação 2000

SUZIGAN, Wilson. **Aglomerções Industriais: Avaliação e Sugestões de Política**. São Paulo: UNICAMP, 2000.

TEIXEIRA, Márcia Jucá. **Competitividade e Reestruturação Industrial, um estudo do setor de confecções do Ceará nos anos 90**. Fortaleza: CAEN, 1999.

YORI, Carlos Garatea. **Instrumentos de política industrial- rumos do desenvolvimento**. V. 17, n.102, p. 12-19, jul./ago. 1993.

UNIONCAMERE – ISTITUTO TAGLICARNE (1997). **Rapporto 1996 sull'impresa e le economie locali**. Milano, Franco Angeli.