

POLÍTICA INDUSTRIAL COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO EM GOIÁS: A CONSTRUÇÃO DE UMA REGIÃO

Mario Cesar Gomes de Castro
UFRJ/UEG/CAPES
mariocesar@ueg.br

Ana Célia de Castro
UFRJ

Introdução

Desde a década de 1970 o Estado de Goiás tem balizado a busca do desenvolvimento através de políticas para dinamizar seu parque produtivo e de atração de indústrias, com ações de cunho fiscal, facilidade de crédito e, em algumas situações, a criação de infraestrutura (principalmente via criação de Unidade de Desenvolvimento Industrial / Distritos Industriais). Por outro lado, o setor industrial apresentou relevante crescimento de sua participação no Produto Interno Bruto do Estado, saindo de 17,9% em 1970 para 32,5% em 2000. Apesar de na última década (2010) não demonstrar o mesmo dinamismo, caindo para 27,01% (GOIÁS. 1999 e 2011).

Esta mudança na estrutura produtiva caracterizou-se pelo setor industrial estar concentrado em 20 municípios, aproximadamente 8% do Estado. Consequência ou não de tal fato, no Estado 56,17% dos habitantes estão residindo em 6,61% dos municípios (do total de 246) de médio e grande porte. A concentração, tanto produtiva quanto populacional, pode até certo ponto, ter refletido no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alcançado pela maioria dos municípios goianos (total de 86%) ter ficado abaixo da taxa estadual no ano 2000¹ (IPEA, 2003).

Aceitando-se que a política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26) e que em Goiás a promoção do desenvolvimento teve como principal instrumento a industrialização, tem-se que o desafio maior é conhecer os descaminhos das políticas industriais adotadas, buscando conhecer os motivos pelos quais estas não surtiram efeito no todo do Estado. Fato que leva ao objetivo da pesquisa: analisar o peso da política industrial para a construção do que hoje se conhece como o território goiano. Tendo como objeto da pesquisa: a política industrial como política de desenvolvimento em Goiás.

¹ No ano 2000, 34 dos 246 municípios estavam com o IDH-M acima de 0,775 (IDH do Estado de Goiás).

Segundo Bresser-Pereira (2008), a discussão sobre desenvolvimento econômico historicamente se relaciona ao bem-estar material da humanidade e que os seus fatores fundamentais, são: a acumulação de capital em relação ao produto nacional e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção, que levará ao aumento da produtividade, dos salários e do padrão médio de vida da população. Portanto, DE, “é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo.” (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 15).

Para Schumpeter (1988, p. 47), o desenvolvimento são mudanças que não são impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa e se realiza pelas novas combinações de materiais e forças produtivas, e introdução de novos métodos de produção. Neste contexto a Comissão Econômica para America Latina e Caribe (CEPAL) explica que o desenvolvimento do progresso técnico aconteceu em ritmos diferentes: a) em países centrais ele foi mais rápido e regular e, b) em outros países ele foi lento e irregular - o caso dos países periféricos (FURTADO, 2009). E a solução para a redução da distância entre centro e periferia, e/ou, desenvolvidos e subdesenvolvidos, é a industrialização.

Contudo, essa relação - industrialização e desenvolvimento - vem sofrendo abalos com a perda de representatividade da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) de alguns países, dentre eles o Brasil. Situação, que segundo Suzigan e Furtado (2006), é reflexo das dificuldades que o país enfrentou a partir da década de 1980 para fazer política Industrial.

Derivando, daí a importância da política industrial para o crescimento e desenvolvimento econômico, pois elas buscam criar estímulos ao investimento privado, seja por via da alteração dos preços relativos, a exemplo da concessão de subsídios e isenções, seja através da redução da incerteza quanto ao retorno de tais investimentos (DELGADO, 2010). Pode ser feita diretamente a empresas específicas – política vertical; ou políticas que abrangem o crescimento da economia como todo – as políticas horizontais (CHANG, 1994). E elas afetam o bem-estar econômico de um país ao intervir na alocação dos recursos entre empresas (ITOH et al., 1991). Resumindo, “às políticas cabe apoiar as empresas de variadas formas, para que possam lançar mão destas armas da competição.” (CASTRO, 2002, p. 253).

Outros elementos que devem ser considerados quando se trata de industrialização, dizem a respeito dos fatores que levam as empresas e pessoas a se localizarem ou se aglomerarem em determinados locais, que podem ser assim resumidos: a) as condições físicas (clima e solo, por exemplo); b) proximidade que favorece a disseminação do conhecimento; c) frete ou tarifa alfandegária menor; d) produção em larga escala; e) vantagens do tamanho dos mercados; f)

ligações para trás e para frente; e, g) efeitos da causação circular e acumulativa que uma ação ou fato ocorrido em determinada economia (ou local) irá desencadear reações que podem ser negativas ou positivas (MARSHALL, 1996 e MYRDAL, 1972).

Reforçando a ideia de polos de crescimento (PERROUX, 1967), em que um centro de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos, chama à existência outros centros de acumulação e concentração. Polos que podem ser mais a consequência de provocação e mobilização de recursos, fatores de produção e aptidões, do que de uma ótima confluência destes (HIRSCHMAN, 1961). Onde a participação dos agentes locais é fundamental para a organização dos fatores do processo acumulativo (STORPER, 1997).

Metodologia

Para atender o objetivo da pesquisa, que é o de estudar as políticas públicas para a industrialização como política de desenvolvimento do Estado de Goiás, far-se-á estudo das principais ideias teóricas que ajudam a entender as propostas de industrialização do Estado e/ou fatores que impulsionam as empresas a se fixarem em determinados territórios.

No cenário que é: se entender o objeto 'a política industrial' como agregadora das ações que visam à industrialização do Estado, vai-se fazer uma abordagem qualitativa, empregando a técnica descritiva analítica, procurando comparar e/ou cruzar variáveis ligadas aos processos internos de criação de tais políticas aos resultados, para se entender como elas serviram de pano de fundo para o avanço da fronteira industrial das regiões mais dinâmicas do país.

Para tanto, serão utilizadas como ferramentas a pesquisa bibliográfica para coleta de dados estatísticos e outras tantas análises de políticas que afetaram o Estado de Goiás. Outro procedimento será o levantamento documental nos órgãos como a Secretária da Fazenda e Planejamento, para se conhecer a participação das diversas empresas (ou ramos produtivos) na geração de tributos, bem como, a relevância para a microrregião do Estado em que se instalou, tal procedimento se justifica, pelo fato de que a maioria dos dados não está disponível em publicações dos órgãos citados.

A análise do impacto da industrialização decorrente das políticas industriais implantadas se dará pela participação do setor industrial no PIB, na geração de impostos, no volume de emprego, na renda, no comércio exterior, entre outros indicadores de desenvolvimento industrial, econômicos e sociais.

Resultados e Discussão

Como resultado de levantamento preliminar, tem-se que a introdução da política industrial no cenário da economia goiana, como meio de promoção do desenvolvimento, veio como consequência da desconcentração da indústria da região sudeste, acentuada a partir da década de 1970. Momento dos primeiros movimentos para uma política industrial em Goiás, que tinha por objetivo atrair empresas e começar a industrialização do Estado.

A indústria no Centro-Oeste se pode dizer também em Goiás, caracterizava-se até década de 1960, por gerar produtos para o mercado doméstico, sem grandes pretensões tecnológicas, que se concentrava na produção de bens de consumo e intermediários (CANO, 2007), com tendências agroindustriais. Este estágio da industrialização, que ocorreu com a introdução das agroindústrias, foi dividido por Castro e Fonseca (1995), em três fases, a) caracterizada pela adaptação de espécies de soja ao cerrado, na década de 70, com algumas atividades de beneficiamento de grãos; b) nesta fase ocorre a expansão da soja (e do milho), notabilizada pela deficiência de infraestrutura e pela entrada de grandes empresas; e, c) os grandes conglomerados industriais introduzem fábricas de beneficiamento de grãos e atividades integradas de criação e abate de pequenos animais.

71

As primeiras empresas vieram, portanto, em busca de um grande mercado fornecedor, sem obedecerem a um planejamento, ou mesmo atraídas por políticas públicas. As demais já tiveram vantagens adicionais com as políticas de atração implementadas, de forma planejadas a partir de 1971, com destaque para o Programa Fomentar (1984) e o Programa Produzir (2000), segundo Fonseca (2004, p. 20).

Além dos programas de incentivo fiscais, o Estado de Goiás, dentro de uma perspectiva desenvolvimentista, criou outros meios de incentivos, como a implantação do Plano de Desenvolvimento de Goiás (PDEG), em 1961, a criação da Secretaria de Indústria e Comércio, a Carteira de Crédito Industrial do Banco do Estado de Goiás, distritos industriais e agências de fomento.

As consequências podem ser observadas pela melhor participação dos diversos setores produtivos (industriais) na Estrutura do Produto Interno Bruto, em relação ao agropecuário, que até o início do século XX foi sustentáculo da economia do Estado (após o declínio na mineração do ouro), chegando a representar mais de 70% da renda interna em 1939. Teve sua participação relativa reduzida para 14% em 2009. Contudo, ainda não se conseguiu reverter o processo de concentração industrial e de produção de riqueza no Estado, quando se tem destacado 10

municípios com elevado PIB dentre os 246 do Estado (GOIÁS, 2012).

Este parque industrial goiano, em 2008, foi responsável por 2,27% do valor da transformação industrial (VTI), ficou em 9º lugar no *ranking* brasileiro, e no quesito contingente de mão de obra empregada em Goiás ocupa a 10ª posição (GOIÁS, 2012). O setor se ainda caracteriza por forte presença de agroindustriais, com poucas incursões em outros ramos como montadora de motos e veículos utilitários e a incipiente indústria farmacêutica no município de Anápolis. É ainda, altamente dominada por capital oriundo de outros Estados, em 2011, entre as cinquenta maiores contribuintes de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado, têm-se duas indústrias com capital social majoritariamente do Estado. Quanto ao ICMS, Goiás participa com 3,16% da arrecadação brasileira, estando em 8º lugar (GOIÁS, 2012a).

Considerações Finais

Discutir a política industrial como promotora do desenvolvimento em Goiás, torna-se fundamental, para analisar tanto o seu papel como instrumento, bem como, as reais consequências de sua implantação. Facultando, em momento que o Estado amplia sua condição de fronteira do processo produtivo, possíveis mudanças de rumo não só na elaboração de novas políticas, como também no olhar sobre as diferentes regiões do Estado.

Promovendo alteração da condição de dependente (ESTEVAM, 1998), com melhor utilização dos fatores endógenos. E seja revertido o resultado do estudo sobre o crescimento da economia do Centro-Oeste entre 1960 e 1996, feito por Monteiro Neto e Gomes (2000), quando se constatou que no período analisado o grande financiador das mudanças ocorridas foi o recurso público, que criou infra-estrutura econômica e social e expandiram a demanda agregada, induzindo o investimento privado. E que estes recursos aplicados na Região foram provenientes de transferências de renda de outras regiões do país.

Agradecimentos

Inicialmente, Àquele que permitiu que se chegasse a este momento.

Em especial, à Profa. Ana Célia Castro que incentivou, iniciou e orientou a concretização do sonho de (quase) quinze doutores em tornar melhor o Estado de Goiás. Além do fato de com generosidade aturar-me como orientando.

Deixo também meus agradecimentos à Profa. Lia Hasenclever pelo excelente trabalho e segura condução da coordenação geral do Dinter e ao Eliézer pela competência e dedicação na coordenação local. Sem deixar de reconhecer o papel fundamental da Letícia e do Renato.

Agradeço ainda à direção da UEG pelo empenho para que o Dinter ocorresse. E à Capes pelo apoio financeiro.

A Joana, Flávio, Larissa, Isabella e Rebeca só a eternidade.

Referências

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 05/04/2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: entre 1930 e 1968**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 – 1970**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- CASTRO, Ana Célia; FONSECA, Maria da Graça D. **A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste**. Brasília: IPEA, 1985.
- CASTRO, Antonio Barros. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 01, n. 02, jul/dez, 2002, p. 253-274.
- CHANG, Ha-Joon. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: MacMillan Press, 1994.
- DELGADO, Ignacio José Godinho (Coord.). **Produto 4 – Políticas industriais: objetivos e instrumentos**. Brasília: ABDI-FUNDEP/UFMG, 2010a. (CONTRATO No 009/2008 – Termo Aditivo)
- ESTEVAM, Luís. **O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás**. Goiânia: Ed. do Autor, 1998.
- FONSECA, Reinaldo. Uma Nova Proposta de Política Industrial para Goiás. In: GOIÁS. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. **Conjuntura Econômica Goiana**, Goiânia, n. 01, jul. 2004. Disponível: <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj1/05.htm>. Acesso em: 18/12/2011.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- GOIÁS. Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás. **500 maiores do ICMS em 2011**. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_147_maioresAdoAicmsA2011.pdf. Acesso em: 15/05/2012a.
- GOIÁS. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento (Seplan). **Economia e desenvolvimento. Conjuntura socioeconômica de Goiás**. Goiânia: Seplan, 1999, ano I, n. 1, out/dez. 1999.
- GOIÁS. **Invista em Goiás**. Disponível em: <http://www.goias.gov.br/paginas/invista-em-goias>. Acesso em: 28/03/2012.
- GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (Segplan). **Goiás em Dados 2011**. Goiânia:

SEGPLAN, 2011.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/Fundação João Pinheiro, 2003.

ITOH, Motoshige et al. **Economic analysis of industrial policy**. San Diego, California: Academic Press, 1991.

KRUGMAN, Paul. **Geografía y comercio**. Barcelona: Antoni Bosch (editor), 1992.

MARSHALL, Alfred. **Princípio de economia**: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultura, 1996. (Vol. 1. Coleção Os economistas)

MONTEIRO NETO, Aristides; GOMES, Gustavo Maia. **Quatro décadas de crescimento econômico no Centro-Oeste brasileiro**: recursos públicos em ação. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 712)

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

PERROUX, François. **A economia do Século XX**. Lisboa: Moraes Editora, 1967.

RODRIK, Dani. **Industrial policy for the twenty-first century**. September 2004. Disponível em: <http://www.ksg.harvard.edu/rodrick/>. Acesso em: 17/04/2012

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Economistas).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45,

STORPER, Michael. **The regional world**: territorial development in a global economy. New York: The Guilford Press, 1997.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006

Abstract

This paper presents succinctly search intent on how industrial policy was employed as development policy in the state of Goiás since the 1970s. The state over the last forty years of intensive support for industrialization failed to leave the periphery condition in relation to the states of southeastern Brazil, and bitter in unfavorable conditions on income generation, employment and development spatialization. To address the theme, it will be performed a descriptive and analytic search on the consequences of policies through industrial performance indicators, economic and social development of regions of the State. When searching results that can promote change in direction of industrialization policies.