

POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: EM BUSCA DA INTERSEÇÃO ENTRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E O POLO INDUSTRIAL DE MANAUS*

Huáscar Pessali**

1 INTRODUÇÃO

A falta de iniciativas é sem dúvida um obstáculo ao desenvolvimento. Há momentos na história em que iniciativas importantes, como políticas de desenvolvimento regional e políticas industriais, são deixadas de lado, por motivos variados, mas muitas vezes por conta do argumento *laissez-faire*. Há outros momentos em que ganham massa crítica suficiente para serem repensadas e implementadas. Uma eventual abundância de iniciativas, porém, não vem sem desafios próprios.

Neste momento da história brasileira, por exemplo, predomina o entendimento de que ambas as iniciativas têm espaço. A ilustrar, viu-se em 2003 o restabelecimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e em 2008 o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), todos sob a batuta do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Mas que desafios em particular podem ser notados neste momento da história com relação a tais iniciativas? Um desafio, entre outros, que nos parece peculiar é a necessidade de coordenação entre elas. Sim, a coordenação das iniciativas sempre se apresenta como um desafio, mas ela parece ainda mais premente agora. Um dos motivos para isso parece ser que o grau de complexidade do ambiente tende a aumentar com o aumento das populações, de suas conexões, e da sofisticação dos objetos materiais e institucionais envolvidos. Tudo isso se mostra como uma espiral de movimentos – a maior complexidade exige novos mecanismos, mais sofisticados, para domá-la e dela tirar proveito.

Este ensaio busca ilustrar um caso de complexidade em que um mecanismo de coordenação se faz útil para potencializar as iniciativas em andamento. Por um lado, registra-se

* Artigo desenvolvido no âmbito do grupo de pesquisa *Novas Institucionalidades e Desenvolvimento Regional* da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur/Ipea.

** Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

o esforço de longa data da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) em estabelecer e expandir uma base de atividade industrial na Amazônia Ocidental, tentando aproximar a economia da região do restante do país. Para tanto, um modelo de Zona Franca foi criado em 1957, e reformulado e ampliado em 1967, dando origem ao Polo Industrial de Manaus (PIM). O PIM é o maior polo industrial da região Norte, contando com aproximadamente 450 empresas industriais em operação (SUFRAMA, 2009a). Por outro lado, registra-se um esforço amplo da PDP, lançada em 2008, em elevar o investimento fixo, o gasto privado em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), a participação das exportações brasileiras no comércio internacional e a participação da Pesquisa Mensal de Emprego (as PME) nas exportações (MDIC, 2009). Embora a PDP tenha de imediato se deparado com a crise financeira global de 2008, o que arrefeceu sua implementação, não se parece cogitar o seu abandono. E, se assim for, não se pode ignorar que as iniciativas da PDP terão impacto territorial.

Duas iniciativas de tal monta são em si bastante complexas. Cada uma envolve programas e projetos que se ramificam em várias linhas de interesse e ação. Há, portanto, um desafio claro de coordenação vertical dentro de cada uma das políticas. Não bastasse isso, há ainda um desafio de coordenação horizontal entre as políticas. Em outras palavras, pode ser que entre elas esforços se sobreponham, levem a direções diferentes ou mesmo se choquem, o que não conta a seu favor. Na ótica reversa, a questão é: em que medida os esforços se complementam ou se potencializam em prol do desenvolvimento industrial e da redução das desigualdades regionais?

2 A PDP E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Uma das controvérsias inerentes a qualquer política industrial é o seu grau de generalidade ou, em outros termos, seu grau de horizontalização. A horizontalização caracteriza o objetivo de atingir um amplo espectro – se não toda ela – da atividade industrial sem selecionar um grupo específico. Nesse último caso, a política teria um intento mais vertical em atingir um ou alguns segmentos à parte. Uma combinação de ambos os intentos gera as políticas transversais.

A PDP tem características transversais. Há, por um lado, mecanismos que visam atingir um amplo espectro da atividade industrial. Por sua natureza, tais mecanismos pretendem ser neutros em termos da distribuição de custos e benefícios da política, pelo menos dentro do setor industrial. Em termos territoriais, a neutralidade se expressa de modo um tanto diferente. Com ações horizontais, o estímulo à expansão industrial se concentra na indústria já existente, cujas decisões de localização dos investimentos não são a princípio afetadas pela política. Apenas a combinação com fatores exógenos à mesma, como deseconomias de aglomeração ou crescimento de mercados distantes, pode alterar tal cenário. Para o propósito do desenvolvimento que reduz desigualdades regionais, portanto, as ações horizontais não parecem merecer tanta atenção.

Já as ações de cunho vertical, por mais amplas que sejam na definição do grupo de atividades escolhido, merecem mais atenção em nosso contexto. A distorção promovida por ações verticais de uma política industrial pode atingir favoravelmente um segmento que tenha grande representatividade num determinado território. Considere um território em situação desfavorável com relação aos parâmetros relevantes de desigualdade socioeconômica. O efeito de tal distorção pode ajudar a promover a atividade industrial local e a consequente expansão de sua renda, o que possivelmente não aconteceria sem a distorção promovida pela política vertical.

Tendo isso em consideração, vamos num primeiro momento nos deter a evidenciar os setores industriais selecionados pela PDP para ações verticais. Tais setores estão listados no quadro 1.

QUADRO 1
Segmentos selecionados para programas específicos da PDP

Programas para fortalecer a competitividade	Programas mobilizadores em áreas estratégicas	Programas para consolidar e expandir a liderança
Bens de capital seriados	Nanotecnologia	Carnes
Bens de capital sob encomenda	Biotecnologia	Celulose, mineração e siderurgia
Complexo automotivo	Complexo da defesa	Indústria têxtil e confecções
Complexo de serviços	Complexo industrial da saúde	
Construção civil	Energia	
Couro, calçados e artefatos	Tecnologia de informação e comunicação	
Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos		
Indústria aeronáutica		
Indústria naval e cabotagem		
Madeira e móveis		
Plásticos		
Sistema agroindustrial		

Fonte: MDIC (2008).

Mais à frente, alguns elementos do quadro 1 serão usados para efeitos de comparação. Pedimos ao leitor que por enquanto não fique incomodado com a falta de comentários sobre os setores selecionados. Nosso objetivo aqui não é discutir a seleção feita pela PDP em si, mas associá-la às prioridades eleitas pelo PIM e observar as possibilidades de coordenação entre elas para potencialização de seus efeitos.

3 O PIM E A POLÍTICA INDUSTRIAL

As políticas regionais de desenvolvimento assumem que os territórios partem de dotações de recursos e estruturas socioeconômicas heterogêneas, que resultam em padrões de reprodução social díspares uns em relação aos outros. Alguns deles conseguem gerar maior bem-estar material que outros, e o aumento das disparidades passa a ser identificado como um problema. Esse problema demanda ações cujos efeitos, espera-se, ajudem a melhorar os padrões de reprodução social das regiões menos desenvolvidas. Em geral, essa tentativa de modificação estrutural do território requer a ação de um ente nacional que seja capaz de trabalhar fora do padrão que se quer modificar. Não fosse assim, suas competência e disposição para uma mudança bem-sucedida ficariam em xeque. Assim, por exemplo, foram pensadas as superintendências de desenvolvimento brasileiras.

Ao mesmo tempo, a dinâmica do conhecimento aplicado à esfera produtiva e ao uso de recursos faz com que as potencialidades de cada território possam ser revistas oportunamente. Uma região pouco promissora num certo momento histórico pode se tornar muito promissora em outro, em função dos recursos humanos e materiais ali existentes ou construídos em conexão com os desenvolvimentos de outras partes ou áreas dos sistemas econômicos. Isso parece ser percebido ciclicamente pelos estudiosos do tema, e nas últimas duas décadas se viu ressurgir o interesse pelas regiões como territórios de potencialidades peculiares e participantes de uma economia mais internacionalizada e exposta à competição e diversificação (MORGAN, 1997; MASKELL e MALMBERG, 1999).

Essas visões convergem para uma preocupação atual com relação ao desenvolvimento da região Norte do Brasil. Há, por um lado, o resultado do esforço inicial de se levar a atividade industrial à região, principalmente através do modelo de Zona Franca. Seu maior feito está concretizado no PIM. A região, porém, ainda se depara com desafios enormes e a desigualdade nos padrões de vida com relação às regiões mais ricas do país permanece marcante. Há, por outro lado, uma percepção difundida de que fatores como a biodiversidade e o conhecimento local sobre a mesma são especificidades com um potencial econômico não desprezível.

Como herança de um período de predominância do descrédito tanto das políticas industriais quanto das de desenvolvimento regional, a região Norte tem um grande portfólio de esforços endógenos para a promoção da atividade econômica. Nesse contexto, uma das dificuldades óbvias para a região é a prevalência dos efeitos da chamada “guerra fiscal”. Sem uma coordenação nacional, os estados e os municípios individualmente abrem mão de suas fontes de receita derivadas da atividade produtiva para tornar os investimentos mais atraentes. Estados e municípios de baixa renda têm pouco do que abrir mão, e assim a guerra fiscal os leva a uma situação perversa: se abrirem mão do pouco que têm para atrair investimentos, não terão recursos para construir o que é necessário para atraí-los e mantê-los.

Nesse contexto, o esforço local persiste na tentativa de aproveitar as iniciativas pontuais em que algum suporte mais amplo consegue ser conjugado. O PIM foi um deles, mantido ao longo dos ciclos de crédito e descrédito das políticas regionais de desenvolvimento, contando com vantagens tributárias federais, estaduais e municipais dentro da Zona Franca de Manaus (ZFM).¹

Considerando esse esforço particular de desenvolvimento da atividade industrial na região, evidenciamos os segmentos industriais de maior peso dentro do PIM. Os segmentos listados são aqueles destacados pela Suframa (2009b):

- TV em cores;
- telefone celular;
- aparelhos de som 3 em 1;
- monitores de vídeo;
- rádio gravador *tape deck*;
- DVD *player*;
- microcomputador;
- aparelho de ar-condicionado;
- aparelhos transmissores/receptores;
- receptor decodificador de sinal digitalizado;
- relógio de pulso e bolso;
- bicicleta;
- lâminas de barbear;
- *compact disc*;
- DVD;
- aparelhos de barbear não elétricos;
- concentrados químicos para bebidas não alcoólicas; e
- motocicletas.

1. Embora os benefícios da ZFM tenham sido estendidos a toda a Amazônia Ocidental na década de 1980, não se viu surgir ali outra aglomeração industrial do porte do PIM.

Cabe adicionar à lista dois esforços em andamento e que, segundo a Suframa (2009a), têm caráter estratégico. O primeiro foi a implementação, em dezembro de 2007, do Processo Produtivo Básico (PPB) dos biocosméticos, um segmento que traz expectativas positivas de expansão em função da alta elasticidade-renda de seus produtos. O segundo esforço, mais horizontal, foi o estabelecimento do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM) a partir de 2001, com o intuito de ajudar a manter as empresas do PIM atualizadas tecnologicamente.

4 O CONJUNTO INTERSEÇÃO

Tendo exposto a abrangência das duas políticas, nosso propósito é então avaliar o quanto elas coincidem. A interseção entre elas indica o espectro de potencialização da política industrial sobre a política regional. Já os segmentos não pertencentes à interseção representam o escopo de esforços que – apesar dos benefícios que isoladamente podem trazer – estão sujeitos a reforçar as desigualdades regionais. Os segmentos selecionados apenas pela política industrial podem até se voltar para regiões menos industrializadas, mas é igualmente ou mais provável que não o façam – cada caso deve ser visto à parte, perdendo-se a dimensão sistemática de uma política de desenvolvimento. E os segmentos selecionados apenas pela política regional continuarão dependendo, sobretudo, dos esforços locais ou dos instrumentos já existentes, não havendo a perspectiva de potencializar seu avanço através de ações adicionais.

Para o propósito exposto, elaboramos o quadro 2. Nele há três colunas. A primeira reproduz a lista de segmentos industriais de maior peso no PIM, adicionada do segmento “nascente” de biocosméticos. A segunda coluna traz a classificação do segmento de acordo com os subsetores industriais utilizados pela Suframa (2009b). Isso permite uma aproximação maior com as categorias setoriais usadas no PDP, apresentadas na terceira coluna, a que podem ser associadas.

QUADRO 2

Comparativo entre segmentos relevantes do PIM e setores industriais selecionados pela PDP

Segmentos de maior peso no PIM (SUFRAMA, 2009b)	Classificação de subsetores (SUFRAMA, 2009b)	Enquadramento em setores selecionados pela PDP
TV em cores	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	Tecnologia de informação e comunicação
Telefone celular	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	Tecnologia de informação e comunicação
Aparelhos de som 3 em 1	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	-
Monitores de vídeo	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	Tecnologia de informação e comunicação
Rádio gravador <i>tape deck</i>	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	-
DVD <i>player</i>	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	-
Microcomputador	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	Tecnologia de informação e comunicação
Aparelho de ar-condicionado	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	-
Aparelhos transmissores/receptores	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	Tecnologia de informação e comunicação
Receptor decodificador de sinal digitalizado	Material elétrico, eletrônico e de comunicação	Tecnologia de informação e comunicação
Relógio de pulso e bolso	Mecânico	-
Bicicleta	Mecânico	-
<i>Compact disc</i>	Produtos de matérias plásticas	Plásticos
DVD	Produtos de matérias plásticas	Plásticos
Lâminas de barbear	Diversos	Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos
Aparelhos de barbear não elétricos	Produtos de matérias plásticas	Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos
Biocosméticos	Químico e farmacêutico	Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos
Concentrados químicos para bebidas não alcoólicas	Bebidas não alcoólicas e seus concentrados	-
Motocicletas	Material de transporte	Complexo automotivo

Fonte: Elaboração própria.

Considerando os 21 setores selecionados na PDP, vê-se que apenas quatro deles correspondem a atividades de peso no PIM. Esses quatro setores contemplam 12 dos 19 segmentos de peso do PIM (os sete demais não parecem se enquadrar).

Dos 12 segmentos, seis estão na categoria Tecnologia de Informação e Comunicação, uma área considerada estratégica pela PDP para “programas mobilizadores”. Segundo o MDIC (2008), tais programas se aplicam a áreas em que “a construção da competitividade está fortemente relacionada à superação de desafios científico-tecnológicos para a inovação, exigindo o compartilhamento de metas entre o setor privado, institutos tecnológicos e comunidade científica.” Isso nos leva a considerar pelo menos dois aspectos. Primeiro, os seis segmentos aqui considerados são fortemente dependentes de inovações criadas exogenamente ao PIM em indústrias internacionalmente concentradas. Talvez a potencialização dos esforços – no que tange principalmente à inovação e à melhoria da competitividade geradas endogenamente – seja mais efetiva nos segmentos com menor concentração da indústria, como aparelhos transmissores/receptores e receptor/decodificador de sinal digitalizado. De todo modo, como prevê a PDP, avanços mais significativos neste segmento dependerão de maior engajamento e coordenação com o setor privado e com o meio acadêmico-científico. Quanto a esta última relação, pelo menos, as competências envolvidas não parecem ser criadas localmente na intensidade necessária para adensar tal engajamento.

Dos outros seis segmentos, quatro não se destacam em termos de dinâmica de inovação e demanda. Os dois restantes – motocicletas e biocosméticos – merecem alguma atenção.

Quanto ao segmento de motocicletas, tem havido alguma desconcentração na indústria global com a entrada de novas empresas, além de se perceber uma expansão notável do mercado no Brasil. Somente no PIM o emprego neste segmento duplicou entre 2004 e 2008 (SUFRAMA, 2009c). O faturamento local do segmento, porém, subiu de aproximadamente US\$ 700 milhões para US\$ 800 milhões, enquanto nacionalmente o faturamento pulou de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 6,8 bilhões no mesmo período (SUFRAMA, 2009c). Isso sugere que o segmento é caracterizado por um grande canal de vazamento de renda da economia local. Se a interseção das políticas industrial e de incentivos da ZFM vier a potencializar a expansão deste segmento, a possibilidade de vazamento da renda local pode frustrar em boa medida as expectativas dos efeitos positivos.

O segmento de biocosméticos é incipiente e conta com dois projetos em instalação que somam aproximadamente US\$ 1,1 milhão em investimento fixo (SUFRAMA, 2009c). Embora haja grandes empresas multinacionais nessa indústria, há menor concentração e espaço para produtores nacionais e locais. Pode-se associar a isso as expectativas de que a biodiversidade da flora amazônica seja capaz de gerar novos princípios ativos para uso na indústria. Para tanto, contatos mais fortes podem ser estimulados com as áreas de biotecnologia e nanotecnologia, privilegiadas pela PDP. Resta também saber, nesse caso, se as competências requeridas para essas atividades são geradas e fixadas localmente.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

A complexidade das economias modernas traz novos desafios tanto à coordenação da produção entre e dentro de firmas e mercados, quanto à atuação do setor público na idealização e implementação de políticas. Aqui consideramos a questão da coordenação entre políticas industriais (a atual PDP) e políticas de desenvolvimento regional (o caso do PIM dentro da ZFM).

A sobreposição entre ambas é limitada, concentrando-se em setores de média ou baixa dinâmica de resposta à renda e de inovação a partir de bases e competências locais. Sob esta ótica, dois segmentos particulares apenas apresentam potencial maior de aproveitamento da interseção das políticas em prol de sua expansão no PIM, o de motocicletas e o incipiente segmento de biocosméticos. Este último em particular tem potenciais ligações com setores estratégicos da PDP – os de biotecnologia e de nanotecnologias. Sua ligação efetiva, porém, depende da construção e fixação de competências locais, o que resta a ver.

Dada a natureza breve deste ensaio, tais comentários são provocativos e merecem toda a cautela de praxe. Seu intuito maior é, ao fim, incitar estudos mais detalhados – que podem ser viáveis para cada setor ou segmento envolvido – a partir da sistemática de localizar interseções de políticas públicas. Essa sistemática aponta para a necessidade de vigilância constante dos órgãos formuladores e implementadores das mesmas para que seus esforços sejam melhor aproveitados e, ao cabo, que o desenvolvimento das regiões seja melhor atendido.

REFERÊNCIAS

MASKELL, P.; MALMBERG, A. Local learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, v. 23, p. 167-185, 1999.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Inovar e investir para sustentar o crescimento*. Apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo. 2008. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio>> Acessado em: 09 nov. 2009.

_____. *Quatro metas-país*. 2009. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/3>> Acessado em 09 nov. 2009.

MORGAN, K. The learning region: institutions, innovations and regional renewal. *Regional Studies*, v. 31, n. 5, p. 491-503, 1997.

SUFRAMA. Superintendência da Zona Franca de Manaus. *O que é o projeto ZFM?* 2009a. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_o_que_e_o_projeto_zfm.cfm> Acessado em: 10 nov. 2009.

_____. *Zona Franca de Manaus – indústria*. 2009b. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_industria.cfm> Acessado em: 10 nov. 2009.

_____. *Indicadores de desempenho do PIM 2004-2009*. 2009c. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_indicadores_do_pim.cfm> Acessado em: 10 nov. 2009.