

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

LEONARDO BARBOSA FROTA

**POLÍTICA DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE RORAIMA**

Porto Alegre

2011

Leonardo Barbosa Frota

POLÍTICA DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE RORAIMA

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade profissionalizante, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/Universidade Federal de Roraima.

Orientador: Profa. Dra. Romina Batista de Lucena de Souza

Porto Alegre

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

F941p Frota, Leonardo Barbosa
Política de incentivos tributários para o desenvolvimento industrial de Roraima / Leonardo Barbosa Frota. – Porto Alegre, 2011.
142 f. : il.

Orientador: Romina Batista de Lucena de Souza.

Ênfase em Desenvolvimento e Integração Econômica.

Dissertação (Mestrado profissional interinstitucional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre; Universidade Federal de Roraima, 2011.

1. Desenvolvimento regional. 2. Incentivo fiscal : Indústria : Roraima.
3. Políticas públicas : Desenvolvimento industrial : Roraima. I. Souza, Romina Batista de Lucena de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Universidade Federal de Roraima. IV. Título.

CDU 336.564

Leonardo Barbosa Frota

**POLÍTICA DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO
INDUSTRIAL DE RORAIMA**

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade profissionalizante, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/Universidade Federal de Roraima.

Aprovada em 07 de setembro de 2011

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Orientador Romina B. L. de Souza – UFRGS

Prof Dr. Stefano Florissi – UFRGS

Prof Dr. Eugênio Lagemann – UFRGS

Prof Dr. Jaime de Agostinho – UFRR

À minha mãe Maria da Conceição (*in memoriam*).

À minha esposa e inigualável companheira Niluza Paula.

Aos valorosos filhos Eduardo e Gustavo que me enchem de orgulho.

Ao meu pai, irmão e irmãs.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela família, pelos amigos, pela oportunidade, pela sabedoria e pela fé.

A minha querida esposa Niluza Paula pelo apoio nos momentos mais difíceis dessa caminhada, pelo incentivo e pelo esforço que depreendeu para me auxiliar a focar no curso que se encerra.

Aos amigos que sempre incentivaram e certamente torceram por esse momento, especialmente ao amigo Jofre Luis, companheiro e irmão nessa caminhada.

Aos insígnies professores que transmitiram com muito zelo e dedicação seus amplos conhecimentos, especialmente à professora orientadora Dra. Romina Batista de Lucena de Souza, professores Alberto Martinez, Jaime de Agostinho, Eduardo Fillipe e Edson Damas.

Aos amigos da coordenação: professores Drs. Ronald O. Hildbrecht, Haroldo Amoras, Mauro Smith, Ana Zuleide e demais colegas da secretaria do Nekar.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é avaliar se os incentivos tributários concedidos às indústrias de Roraima, no período de 2005 a 2010, são adequados ao perfil das empresas instaladas na região e eficazes para atrair e desenvolver empreendimentos. Para tanto, foram analisados os conceitos de política econômica, o histórico da política de concessão de incentivos fiscais para a Amazônia, os fatores inibidores da localização industrial no Estado de Roraima e o perfil das indústrias dessa localidade. Investigou-se o porquê de os incentivos tributários existentes na região não promoverem um desenvolvimento industrial relevante. As informações que lastrearam o estudo foram obtidas em literatura geral sobre economia e desenvolvimento sustentável além da literatura, relatórios de anais, seminários e simpósios, artigos escritos, publicações em revistas e na internet, bem como documentos referentes a estudos de instituições locais, levantamento de dados e indicadores sobre a temática de desenvolvimento regional da Amazônia, especialmente da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Roraima, direcionados para sua situação econômica, geográfica e histórica. O suporte teórico do trabalho foi enriquecido pelas idéias de grandes economistas como Adam Smith, Karl Max e Keynes que trazem a base teórica da economia, além de economistas como Celso Furtado da escola Cepalina que desenvolveu a teoria do desenvolvimento por substituição de importações, defendendo a atuação efetiva do Estado para promoção do desenvolvimento, e Souza que atua na temática do desenvolvimento regional. Como resultado, observamos que algumas regiões que não possuem vantagens comparativas ou competitivas necessitam da atuação Estatal para a promoção da atividade produtiva. Com base na análise dos dados e da teoria, concluiu-se que os incentivos tributários existentes para as indústrias de Roraima não são utilizados pela maioria daquelas que estão atualmente em atividade no Estado e não são eficazes para promover o incremento da atividade, porque tais incentivos são direcionados para promover apenas a industrialização de produtos de primeira necessidade, também observamos que as metas esperadas não foram atingidas devido à ausência de desoneração da tributação sobre todos os bens produzidos em Roraima, como forma de compensar as dificuldades de logística e os custos de transporte para o envio da produção aos centros consumidores.

Palavras chave: Economia Política. Desenvolvimento Econômico. Incentivos Tributários.

ABSTRACT

The goal of this dissertation is to assess whether the tax incentives granted to industries of Roraima, in the period 2005 to 2010, are appropriate to the profile of companies operating in the region and to attract and develop effective projects. To this end, we analyzed the concepts of economic policy, the historical policy of granting tax incentives to the Amazon, the inhibiting factors of industrial location in the state of Roraima and the profile of the industries that location. An investigation into why the tax incentives in the region do not promote the development of industry relevant. The information that backed the study were obtained in the general literature on economics and sustainable development in addition to the literature, reports of proceedings, seminars and symposia, articles, publications in magazines and on internet as well as documents relating to studies of local institutions, raising data and indicators on the theme of regional development in the Amazon, especially the Zona Franca de Manaus, Amazonas and Roraima Western, directed to their economic status, geographical and historical. The theoretical support of the work was enriched by the ideas of great economists like Adam Smith, Karl Marx and Keynes that bring the theoretical basis of the economy, and economists such as Celso Furtado ECLAC school who developed the theory of development through import substitution, defending activeness of the state to promote development, and Souza that acts on the theme of regional development. Our results indicate that some regions that have no comparative advantage or competitive actions require the State to promote productive activity. Based on data analysis and theory, it was concluded that the existing tax incentives for industries of Roraima are not used by most of those that are currently active in the state and are not effective in promoting increased activity, because such incentives are directed only to promote the industrialization of staple products, we also observed that the expected goals were not met due to the absence of exemption from taxation on all goods produced in Roraima, as compensation for the difficulties of logistics and transport costs to send the production to consumption centers.

Keywords: Political Economy. Economic Development. Tax Incentives.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mercado de Trabalho	27
Figura 2 Renda e Moeda.....	27
Figura 3 Mercado Monetário	27
Figura 4 Eficiência Marginal do Capital	29
Figura 5 As Três Ondas da Globalização.....	30
Figura 6 Pauta de Exportações dos Países em Desenvolvimento	31
Figura 7 Crescimento do PIB	39
Figura 8 IDH por Regiões Brasil.....	41
Figura 9 Nível de Poluição Ótima.....	44
Figura 10 Curvas de Demanda por Bens Privados e Públicos.....	56
Figura 11 A Poluição e o Ótimo Social.....	58
Figura 12 A Educação e o Ótimo Social.....	59
Figura 13 Economia de Escala como causa de um Monopólio	60
Figura 14 Curva de Phillips	63
Figura 15 Resultado Primário do Governo Brasileiro	65
Figura 16 Participações Percentuais no PIB a Preços Constantes	75
Figura 17 Índice do produto Real – PIB e Setores – Brasil 1900-2000	76
Figura 18 Produção Doméstica e Importação de Produtos Manufaturados	78
Figura 19 O Peso Morto das Barreiras de Importação	80
Figura 20 Fases Históricas da ZFM	89
Figura 21 Mapa de Roraima.....	99
Figura 22 Mapa de Integração Física de Roraima	100
Figura 23 Distribuição das Terras de Roraima em 2009	102
Figura 24 Escoamento da Produção de Roraima.....	104
Figura 25 Matriz Energética de Roraima.....	105
Figura 26 Peso Morto dos Impostos.....	116
Figura 27 Principais Receitas da União % sobre o PIB – 1901 a 2000.....	119
Figura 28 Custo de Transporte dos Modais por Unidade de Volume.....	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 PIB per capita Brasil (U\$)	40
Gráfico 2 Renda de Situação Decrescente com a distância do Mercado.....	97
Gráfico 3 Importação, Exportação e Saldo da Balança Comercial – 2004 a 2008..	109
Gráfico 4 Participação dos Setores Econômicos no PIB - 2006.....	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Principais Produtos de Exportação do Brasil 1901-1965.....	74
Tabela 2 Gastos Tributários em ALC 2009	92
Tabela 3 Previsão de Gastos Tributários Regional por Tributo - 2009.....	93
Tabela 4 Distribuição das Terras de Roraima em 2009	101
Tabela 5 Participação Relativa dos Modais de Transporte - 2009	103
Tabela 6 Educação de Nível Superior – 2005 a 2007	107
Tabela 7 Pauta de Exportações de Roraima – 2004 a 2008.....	108
Tabela 8 Pauta de Importações de Roraima – 2004 a 2008.....	108
Tabela 9 Participação da Indústria no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes – 2004 a 2006.	111
Tabela 10 Maiores Cidades Industriais – 2008	112
Tabela 11 Estabelecimentos Industriais de Roraima – 2004 a 2006.....	113
Tabela 12 Forma de Tributação das Industrias em Roraima - 2009	114
Tabela 13 Empresas em Funcionamento no Distrito Industrial – 2008	115
Tabela 14 Carga Tributária Bruta – 2008 e 2009	117
Tabela 15 Carga Tributária por Base de Incidência – 2008	118
Tabela 16 Notas Fiscais Suframadas por Empresas de Roraima – 2003 a 2004 ...	122
Tabela 17 Alíquotas Médias Importações Brasileiras - 2010	124
Tabela 18 Custo de Transporte Rodoviário.....	132

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA	14
1.1.1	Hipóteses	14
1.1.2	Justificativa	14
1.2	OBJETIVOS	15
1.2.1	Geral	15
1.2.2	Específicos	15
1.3	METODOLOGIA	16
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	17
2	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	19
2.1	EVOLUÇÃO DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	20
2.1.1	A Economia Clássica - Liberalismo	21
2.1.2	Concepção Marxista	24
2.1.3	Concepção Keynesiana	26
2.1.4	Globalização	30
2.1.5	Neoliberalismo	33
2.1.6	Pensamento Estruturalista	34
2.2	CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO	36
2.2.1	Crescimento x desenvolvimento	36
2.2.2	Desenvolvimento Sustentável	41
2.2.3	Desenvolvimento Regional	45
2.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO	50
3	ECONOMIA POLÍTICA	52
3.1	FALHAS DE MERCADO	53
3.1.1	Bens públicos	54
3.1.2	Externalidades	56
3.1.3	Monopólios Naturais	59
3.1.4	Mercados Incompletos	61
3.1.5	Falhas de informação	62
3.1.6	Desemprego e Inflação	63
3.2	FUNÇÕES DO GOVERNO	64
3.2.1	Função Alocativa	65
3.2.2	Distributiva	67

3.2.3	Estabilizadora	68
3.3	FATORES DE DESENVOLVIMENTO	69
3.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	71
4	SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	73
4.1	MODELO ECONÔMICO PRIMÁRIO EXPORTADOR	74
4.2	A CRISE DE 1920 E O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO.....	76
4.3	SINTESE DO CAPÍTULO	81
5	DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....	83
5.1	POLÍTICAS INICIAIS	84
5.2	PRINCIPAIS POLÍTICAS FISCAIS	85
5.2.1	Zona Franca de Manaus.....	86
5.2.2	Amazônia Ocidental.....	89
5.2.3	Áreas de Livre comércio	90
5.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO	94
6	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE RORAIMA	95
6.1	REALIDADES DE MERCADO EM RORAIMA.....	98
6.2	PERFIL DAS INDÚSTRIAS DE RORAIMA.....	111
6.3	ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA RORAIMA.....	116
6.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	133
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
	REFERÊNCIAS.....	138

1 INTRODUÇÃO

O Estado de Roraima, localizado no extremo norte do Brasil e preservando as fronteiras do país com a Venezuela e a República Cooperativista da Guiana, soma seu território à imensa região amazônica que ocupa 40% do continente Sul-Americano, e mais da metade do território Brasileiro, da qual também fazem parte os Estados do Amazonas, Acre, Amapá, oeste do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Pará e Tocantins. A localização desses Estados, distantes dos grandes centros econômicos e carentes de infraestrutura, exige políticas públicas que promovam a atividade econômica, a ocupação territorial e a manutenção da soberania sobre a região.

As primeiras políticas públicas para desenvolvimento dos Estados localizados na região amazônica, iniciaram no final do século XIX e buscavam promover a exploração econômica através do extrativismo, principalmente da borracha, mas não lograram êxito duradouro principalmente pela pouca fertilidade dos solos, de pastos sem qualidade e dos danos à preservação do planeta. A segunda tentativa buscou promover a atividade comercial através da formação de um pólo econômico em Manaus pela concessão de incentivos fiscais que transformaram a cidade em “porto livre” para importações com a aprovação da lei 3.173, no ano de 1957, num momento em que estas eram muito restritas no restante do território nacional.

Buscando o fortalecimento do modelo de pólo, o Decreto Lei nº. 288/67 transformou o porto livre em Zona Franca de Manaus, com a finalidade, preconizada no artigo 1º de “[...] criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento” representando uma estratégia geopolítica para interiorização do desenvolvimento para o território da Amazônia Ocidental (BOTELHO, 2006, p.33).

Quanto ao restante da Amazônia, o Decreto Lei nº. 356/68 estendeu alguns dos benefícios da Zona Franca de Manaus para uma região que passou a ser conhecida como Amazônia Ocidental, que abrange os estados do Acre, Amazonas,

Rondônia e Roraima, além do que, no final da década de 1980, foram criadas áreas de livre comércio (ALC) destinadas ao desenvolvimento e integração das cidades de fronteira, dentre essas, as localizadas nos municípios de Pacaraima (transferida para Boa Vista) e Bonfim, ambas em Roraima.

Observa-se, portanto, a existência de incentivos tributários aplicáveis ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, industriais e comerciais nos estados da Amazônia Ocidental embora, no estado de Roraima, segundo dados do IBGE, a indústria de transformação tenha representado, em média, apenas 3,2% do Produto Interno Bruto do Estado, no período de 2002 a 2005, totalizando 478 indústrias, das quais, 425 estavam localizadas na capital Boa Vista, que se dedicam, principalmente à fabricação de produtos alimentícios, bebidas, madeira e confecção de artigos de vestuários. Muitas dessas indústrias são micro e pequenas empresas, constituídas como firma individual ou sociedades de quotas de responsabilidade limitada. Também utilizam matéria prima regional e destinam sua produção, principalmente, para o próprio estado, conforme dados da federação das Indústrias do Estado de Roraima (FIER).

Atualmente, o contexto de necessidade de crescimento econômico está balizado pela lógica da sustentabilidade, que implica uma preocupação mais ampla com melhoria de fatores sociais e menor impacto ao meio ambiente, de onde deriva o termo desenvolvimento sustentável, definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), no ano de 1987, como “aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades”.

Considerando esse contexto para o desenvolvimento econômico da Amazônia e a importância do papel que as políticas fiscais têm desenvolvido, além de sua influência sobre a indústria de transformação do Estado de Roraima, percebemos que o estudo da política de incentivos fiscais possui relevância ao fazer aflorar informações e reflexões sobre os caminhos que foram percorridos até o presente momento para trazer crescimento econômico e melhora da qualidade de vida aos moradores locais e, com base nessas informações, definimos o problema a ser desvendado nessa pesquisa.

1.1 PROBLEMA

Os incentivos tributários concedidos às indústrias de Roraima são adequados ao perfil das empresas instaladas na região e eficazes para atrair e desenvolver empreendimentos?

1.1.1 Hipóteses

A concessão de incentivos deve promover o incremento do número de indústrias na localidade do benefício, se o número de indústrias instaladas e que usufruem o benefício é irrelevante, os incentivos não são eficazes. 1. Os incentivos tributários concedidos à instalação de indústrias no Estado de Roraima não foram eficientes para alavancar o desenvolvimento local. 2. A distância aos centros consumidores, a dificuldade de logística e a pequena dimensão do mercado local são fatores que impedem o desenvolvimento, ainda que estimulado por incentivos.

1.1.2 Justificativa

A elaboração dessa pesquisa tem a intenção de cumprir com as atividades de qualificação no mestrado profissionalizante Interinstitucional PPGE/UFRS/UFRR – 2ª turma. Assim, entendemos que o tema escolhido insere-se dentro da área de concentração: Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável, onde estudamos as políticas públicas – fiscais adotadas com a finalidade de desenvolver a Região Amazônica, que serviram de base para o fortalecimento do comércio e indústria, e seus efeitos sobre o Estado de Roraima.

A escolha desse tema levou em consideração dois fatores principais: o interesse de aprofundar os conhecimentos sobre a região e o estado em que mantenho residência, e de alguma forma contribuir com seu crescimento; a decisão de trabalhar um tema pertinente à área fiscal, com a qual tenho grande afinidade por trabalhar a mais de seis anos na administração tributária federal.

A importância da pesquisa realizada fundamenta-se na atualidade dos temas envolvendo a região amazônica, o desenvolvimento sustentável, a necessidade de crescimento econômico, e as políticas de subsídios concedidas pela maioria dos países para dar competitividade aos seus produtos no mercado mundial, forçando a que o Brasil também se utilize dessa política fiscal para o desenvolvimento do comércio no local. O assunto objeto da pesquisa tem grande abrangência, pois fatores como a desoneração de impostos são críticos para os empresários decidirem em que localidade desenvolverão suas atividades, motivo pelo qual desperta interesses e discussões.

1.2 OBJETIVOS

Orientaram o desenvolvimento dos trabalhos os objetivos descritos a seguir.

1.2.1 Geral

Verificar a eficácia dos incentivos fiscais concedidos para as indústrias no Estado de Roraima, entre 2005 a 2010.

1.2.2 Específicos

- a) Abordar os conceitos de política econômica, enfocando os instrumentos de promoção de desenvolvimento econômico, especialmente os tributários;
- b) Recuperar o histórico da política de concessão de incentivos fiscais para a Amazônia, que passa pelo modelo da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e áreas de livre comércio;
- c) Identificar os fatores inibidores da localização industrial no Estado de Roraima (caso a hipótese central se verifique).
- d) Levantar o perfil das indústrias de Roraima, quanto ao porte (grande, pequeno porte ou micro empresa), localização e tipo;
- e) Analisar se os benefícios são utilizados pelas indústrias.

1.3 METODOLOGIA

Segundo os objetivos propostos, classificamos a pesquisa como do tipo exploratória, levando em conta a necessidade de levantamento bibliográfico, e documental, entrevistas com profissionais, e pesquisas na internet, a fim de familiarizarmos com o fato, obtendo um primeiro nível de aproximação em relação ao tema, a partir do qual, as reflexões serão realizadas para chegar às conclusões que desejamos (SANTOS, 2002).

O levantamento bibliográfico ocorrerá com base nos livros que já foram escritos sobre a Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Roraima, direcionados para sua situação econômica, geográfica e histórica, relatórios de anais, seminários e simpósios pertinentes ao tema, artigos escritos, publicações em revistas e na internet, bem como documentos referentes a estudos de instituições locais, levantamento de dados e indicadores pertinentes.

Também pesquisaremos literatura geral sobre economia e desenvolvimento sustentável, além das entrevistas com profissionais que ocorrerão na medida em que as informações bibliográficas deixarem lacunas para a resolução do problema. Caracterizando a pesquisa como do tipo bibliográfica quanto às fontes utilizadas para coleta dos dados, segundo nos ensina Santos (2002).

Quanto aos métodos de procedimentos entendemos que os diversos objetivos propostos demandarão a utilização de métodos de pesquisa históricos, comparatório e monográfico. Históricos, a fim de resgatar informações que nos permitam confrontar a realidade atual com a pretérita, permitindo aferir dados que demonstrem efetividade de desenvolvimento quanto ao crescimento populacional, à melhora da qualidade de vida e conservação dos recursos.

Já o método comparativo nos permitirá confrontar dados locais com regionais e nacionais para verificar os efeitos que os incentivos fiscais exercem sobre o desenvolvimento de Roraima, se ele foi incrementado, ou se ocorreu crescimento com desenvolvimento sustentável proporcionalmente aos demais. Enquanto que o método monográfico direciona a investigação apenas ao tema escolhido,

observando todos os fatores que o influenciaram e analisando todos os seus aspectos (LAKATOS; MARCONI, 2008).

A análise dos dados obedecerá aos aspectos qualitativos e quantitativos. Qualitativos na medida em que será necessário extrair dos dados obtidos a individualização dos benefícios fiscais, isenções e impostos desonerados ou direcionados para o desenvolvimento da região objeto de nossa pesquisa, bem como a identificação dos efeitos sobre o Estado de Roraima.

Já a análise quantitativa, será utilizada para os dados numéricos obtidos que permitam mensurar níveis de desenvolvimento social, econômico e populacional, ao longo do tempo. Todos corretamente aplicados contribuirão para que a dissertação atinja um bom nível de aprofundamento, identificando, tratando e fechando uma questão científica de maneira competente e profunda (SANTOS, 2002).

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado em sete capítulos, compreendendo o primeiro deles uma introdução com as considerações sobre a problemática do estudo, esclarecimentos sobre os objetivos geral e específicos, as justificativas, as hipóteses, a metodologia utilizada e a estrutura do trabalho.

O segundo capítulo contempla a contextualização teórica do desenvolvimento econômico onde são expandidas considerações sobre a evolução do pensamento econômico através das diversas correntes e escolas que se formaram, segundo a organização social e econômica, na evolução histórica das sociedades. Seguido de reflexões sobre sustentabilidade e desenvolvimento que estão relacionados ao desenvolvimento regional.

No terceiro capítulo desenvolveremos reflexões sobre as falhas que existem no mercado e impedem seu perfeito funcionamento, demandando uma atuação pró-ativa do Estado no exercício de funções que melhorem a alocação, distribuição e estabilidade, conduzindo a economia a uma alocação mais eficiente. Finalizando

esse capítulo, também explanaremos sobre outros fatores que conduzem uma economia ao desenvolvimento.

No quarto capítulo, abordaremos a estratégia de desenvolvimento utilizada pela escola estruturalista da América Latina, baseada na substituição de importações e adotada pelo Brasil para romper com o modelo até então existente, que se baseava na evolução histórica de desenvolvimento e na condição de centros e periferias.

No capítulo cinco, expendemos as estratégias de desenvolvimento adaptadas para a realidade da Amazônia Brasileira, tratando das políticas iniciais e das fiscais que envolvem a criação de um pólo industrial denominado de Zona Franca de Manaus, cujos benefícios são estendidos para a Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio.

No capítulo seguinte, abordamos as políticas públicas para o desenvolvimento industrial de Roraima, iniciando por explicações referentes à realidade e dificuldades encontradas pelo mercado econômico dessa localidade para promover algum desenvolvimento industrial, seguido da análise do perfil das empresas industriais que estão instaladas atualmente em Roraima, e finalmente análise dos incentivos que são conferidos para a localidade.

No capítulo sete, serão apresentadas as conclusões relativas a este trabalho.

2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo, subdividido em duas seções, trata do referencial teórico que alicerça o raciocínio utilizado na elaboração deste estudo, onde abordamos o pensamento de alguns cientistas que realizaram pesquisas sobre a dinâmica econômica do desenvolvimento econômico, contextualizado com a evolução na organização das sociedades, que naturalmente contribuíram para a mudança nas relações econômicas.

De início procurar-se-á conhecer as várias idéias concebidas sobre desenvolvimento econômico. Partindo dos fisiocratas no início da expansão econômica de sociedades, promovida pelas conquistas e expansão de impérios, seguida da grande contribuição da mão invisível de Adam Smith, que deu origem à escola clássica, o contraponto dos marxistas, a síntese Keynesiana, o desenvolvimento na visão neoliberalista e o contraponto dos estruturalistas.

As teorias neoliberalista e estruturalista, consideradas na primeira seção, constituem os modelos que darão embasamento aos demais aspectos da problemática deste estudo, por se mostrarem adequado para análise da importância do papel do Estado na condução da economia, seja pela atuação ponderada ou ostensiva, uma vez que a sua ausência só demonstrou relevância em alguns recortes da história.

Na segunda seção serão abordadas teorias e considerações sobre aspectos relacionados ao crescimento e desenvolvimento econômico, demonstrando a extensão do significado e a importância de um crescimento capaz de satisfazer às necessidades sociais com a preservação do meio ambiente. Também relaciona teorias referentes ao tema de desenvolvimento regional de grande relevância para o objeto desse trabalho, buscando entender os fatores que favorecem ou dificultam o desenvolvimento de determinadas regiões.

2.1 EVOLUÇÃO DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Ao longo do tempo diversas teorias se formaram sobre o combustível propulsor do desenvolvimento econômico das sociedades, e do papel que o Estado deve exercer no domínio econômico. As primeiras formaram o pensamento econômico clássico, ou escola liberal, que teve início no século XVIII a partir da revolução industrial e da compreensão da importância do capital para a economia apresentada por Adam Smith, cujas ideologias perduraram até a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929 (HEILBRONER, 1996, p.56).

Após a quebra da Bolsa de Valores, uma grande depressão atingiu o mundo capitalista, abrindo espaço para novas teorias que defenderam a necessidade de intervenção do Estado nas relações econômicas. Keynes foi o responsável por reformular as ideias que permitiram a reestruturação do capitalismo, mudando o Estado liberalista para o Estado intervencionista que passou a ser o principal responsável pela movimentação da economia, controlando a moeda, o crédito, a política fiscal e outros instrumentos (HUGON, 1995, p. 412).

Nesse período também foram desenvolvidos sistemas alternativos de organização do Estado e de gestão da sociedade que se apresentavam viáveis em contraponto ao movimento liberal e ao capitalismo “um revolucionário, o Socialismo e outro reformista, a social-democracia” (BRUM, 2010, p. 37), ambos contribuíram para amenizar a face selvagem do capitalismo e formação do Estado do *Welfare State* (Bem-Estar Social), onde os trabalhadores começaram a gozar de direitos sociais assegurados ou providos pelo Estado.

Certamente que o enfraquecimento do sistema comunista após a segunda guerra mundial, e as crises do capitalismo, sobretudo na década de 70, abriram espaço para o fortalecimento da escola dos neoliberais, inaugurada por Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, influenciados pelo movimento de globalização da economia, que reacenderam as discussões liberalistas defendendo a redução do tamanho do Estado e sua retirada da atividade econômica direta, a desestatização/privatização de empresas estatais, a abertura e desregulamentação da economia (BRUM, 2010, p. 29).

2.1.1 A Economia Clássica - Liberalismo

O ponto de partida da análise do pensamento econômico estaria depositado no movimento mercantilista que, embora explicado no campo filosófico, representou a prática econômica dominante na Europa a partir do século XV a meados do século XVIII, enfatizando a importância do comércio exterior para a economia de um país e defendendo a expansão das exportações pela ação do Estado (que buscava o monopólio). Acreditavam que a riqueza das nações dependia do afluxo externo de metais preciosos, desconsideravam a importância das importações no desenvolvimento e procuravam maximizar o saldo da balança comercial pela expansão das exportações e compressão das importações (SOUZA, 2011, p. 54).

A concepção mercantilista implicou em forte intervenção estatal na economia e ao protecionismo da indústria em formação, “o Estado concedia o monopólio a alguns indivíduos para a produção de determinados bens, fixava a taxa de juros e estabelecia salários máximos” (SOUZA, 2011, p. 55). O mercantilismo também implicou na colonização de povos e a exclusividade do comércio das colônias com a metrópole que fixava preços e quantidades de dos produtos comercializados, lançando as raízes do subdesenvolvimento de vários países.

Entretanto, considera-se que as teorias econômicas foram desenvolvidas a partir do movimento intelectual que surgiu na França do século XVIII, com François Quesnay (1694-1774) questionando a política intervencionista vigente e dando origem à escola dos fisiocratas que propunham uma conduta liberal por parte do Estado e a percepção que a produção agrícola seria a fonte de riqueza, e não mais o comércio ou indústria (que seriam um desdobramento da agricultura). A crença no liberalismo econômico ou livre concorrência em oposição ao monopolismo estatal abstraiu as variáveis importantes da sociedade para formular as primeiras teorias econômicas.

O movimento liberalista iniciado na França combatia o poder centralizado do Rei, defendendo as ideias de liberdade individual no campo político, moral, religioso, econômico etc, e abriu as portas para a consolidação de uma nova ordem política: a democracia liberal. Especialmente no campo econômico, os liberalistas defendiam que “o livre funcionamento do mercado resolve da melhor forma possível os

problemas econômicos da sociedade - o que produzir, quanto produzir e como produzir e distribuir o resultado da produção” (MORAES, 1995, p. 2).

No campo das ideias os fisiocratas contribuíram com o desenvolvimento de uma teoria de distribuição, desenvolveram uma definição de excedente econômico, buscaram uma teoria de valor, responsabilizaram os trabalhadores do setor primário pela geração de riquezas e lançaram as raízes do liberalismo que defendia a existência de uma ordem natural para os fenômenos econômicos, a qual tende ao equilíbrio pelo livre jogo da concorrência e não da intervenção do Estado, sintetizado na lógica “deixai fazer, deixai passar” (*laissez-faire, laissez passer*).

O pensamento econômico clássico é fortalecido e as bases teóricas do capitalismo são lançadas com a publicação da principal obra de Adam Smith denominada “A riqueza das Nações”, no ano de 1776. Nessa obra, Smith desenvolve a teoria do valor-trabalho, que passa a considerar todo o trabalho produtivo como o principal elemento para o aumento da riqueza de uma sociedade e não apenas o trabalho agrícola dos fisiocratas. Explica a formação dos preços e a eficiência distributiva do mercado como o resultado da realização dos interesses individuais dos membros da sociedade agindo livremente, pois nessa situação, a “mão invisível” do mercado conduziria a economia ao equilíbrio. Souza nos ensina que o liberalismo de Smith era explicado pela psicologia individual:

“Pois o interesse coletivo fica assegurado quando os particulares procuram o benefício próprio... Os interesses individuais, realizados livremente, em cada mercado de produto ou fator, seriam harmonizados coletivamente por uma espécie de mão invisível” (2011, p. 59).

O fortalecimento do capitalismo, após a queda do Absolutismo promovido pela revolução Francesa em 1789 e a revolução industrial impulsionou o liberalismo clássico, (HUBERMAN, 1986, p. 144-153), onde o Estado deveria apenas assegurar as condições para que a economia não sofresse nenhuma interferência em seu processo de auto-regularização. Smith “restringe rigorosamente as atividades do estado à manutenção da defesa comum, ao provimento da justiça e à realização das obras públicas necessárias” (GALBRAITH, 1989, p. 65).

As teorias desenvolvidas por Adam Smith foram aperfeiçoadas por seu principal discípulo, David Ricardo (1772-1823), que estabeleceu um argumento mais coerente para o livre comércio entre dois países, fundado nas vantagens relativas de produção fundado em sua preocupação com a dificuldade que a agricultura manifestava para elevar a produção de alimentos demandada pelo crescimento populacional, procurando determinar as leis que regulavam a distribuição do produto entre proprietários, trabalhadores e capitalistas, desenvolvendo a teoria da 'renda da terra'¹.

Ricardo percebeu que a luta fundamental da sociedade ocorre entre rentistas e capitalistas, ou seja, entre os que se apropriam do excedente. Ponderava que "se todas as terras tivessem as mesmas características, se elas fossem ilimitadas na quantidade e uniformes na qualidade, seu uso nada custaria, a não ser que possuíssem particulares vantagens de localização" (1982, p. 65). Sua função de produção considerava a existência de rendimentos decrescentes, pois o aumento da demanda por alimentos elevaria o custo de vida, expandindo os salários industriais, reduzindo a taxa média de lucro do conjunto da economia, os investimentos, afetando o nível de emprego e o produto total.

Os pensadores clássicos explicavam o funcionamento do mercado pela lógica da oferta, acreditando que o nível de produção determinava a demanda, conforme estabelecido pela lei dos mercados, formulada pelo industriário Jean-Baptiste Say (1767-1832), que afirmava que a oferta gera a sua própria demanda. Não havia espaço teórico para superprodução ou escassez de produtos, pois a oferta e demanda em um mercado livre, buscariam um preço de equilíbrio, embora Ricardo e Say admitissem a possibilidade de superprodução temporária causada por um elevado preço de determinada mercadoria, porém o efeito seria a redução nos períodos seguintes devido a abundância do produto. A moeda possuía efeito secundário, meramente intermediário das trocas, pois as pessoas só produziram porque queriam consumir.

¹ à medida que a população cresce, ocupam-se terras cada vez piores, aumentando os custos na margem de cultivo, enquanto a renda da terra, embolsada pelos proprietários, expande-se nas terras de melhor fertilidade

2.1.2 Concepção Marxista

Embora Adam Smith carregue o legado de ter lançado as bases do sistema capitalista, foi Karl Marx quem apresentou uma visão mais crítica das relações e conflitos que esse sistema impôs à sociedade. Marx demonstrava uma preocupação maior com a sociedade e com a classe operária que pouco se beneficiava do individualismo próprio do sistema e da ausência do Estado na mediação das relações de classes sociais. Entendia que os meios de produção não poderiam pertencer a um grupo de pessoas, sob pena de perdurar as injustiças sociais advindas da exploração da mão de obra e do achatamento dos salários que o processo de acumulação de capital e os novos investimentos em tecnologias provocava (CAMPOS, 1995, p. 4).

Quando Marx formulou suas teorias, o capitalismo havia superado a fase revolucionária em que a liberdade do indivíduo, do capital e do comércio avançou frente às amarras do Estado Absolutista, também superou a fase de consolidação e expansão onde ocorreu feroz concorrência entre as empresas, com forte exploração dos trabalhadores e conflitos violentos entre o capital e o trabalho. Entrava na fase do capital monopolista, marcado por acirrada concorrência, profundas injustiças sociais e agitados conflitos entre o capital e o trabalho, tendo como resultado o surgimento de grandes grupos econômicos e a formação de monopólios nacionais que disputavam fatias mais amplas do mercado mundial, fator que contribuiu para as duas guerras mundiais do início do século XX (BRUM, 2010, p.28).

O capitalismo também enfrentou algumas crises econômicas que puseram à prova a lei de Say e o liberalismo, mostrando que era possível haver ausência de demanda efetiva ou superprodução, além de promover a redução de salários para manter o lucro dos capitalistas, demonstrando o conflito distributivo que existia entre capital e trabalho. Esse conflito foi explicado por Karl Marx através do conceito de

mais valia², asseverando que o excedente de produção não representava uma quantia de valores de uso, como defendiam os fisiocratas, mas representava um trabalho que não foi pago, sendo apropriado pelos capitalistas.

Marx ocupou-se de explicar a formação de excedente econômico pela teoria do valor-trabalho além de sistematizar uma teoria de distribuição. Suas suposições carregavam preocupações sociais quanto à qualidade de vida do proletariado, pois visualizava que o conflito entre os capitalistas e proletariados impunha poucos avanços econômicos a esses últimos, enquanto que aqueles conseguiam acumular cada vez mais capital uma vez que o valor adicionado à economia, pelos trabalhadores, era dividido em duas partes “uma lhe paga o salário e a outra o lucro do empregador sobre o inteiro montante que adiantou em matéria prima e salário” (MARX, 1980, p. 58).

Acreditava que haveria uma superação natural do sistema capitalista no longo prazo, e o conseqüente surgimento de um sistema socialista dominado pelos proletários e moderado por um planejador central, responsável por prover as necessidades da sociedade visando o bem estar social. Considerava que a perspectiva de redução das taxas de lucro, a elevação da quantidade de trabalhadores desempregados, além do processo de acumulação do capital elevariam os conflitos sociais demandando “modificações das estruturas sociais e econômicas, com surgimento de instituições mais favoráveis ao crescimento econômico” (SOUZA, 2011, p.81).

Na economia Marxista, podemos perceber uma ênfase maior às relações sociais em detrimento do individualismo típico do capitalismo defendido por Smith, pois considerava que a efetivação das trocas no mercado teria um caráter social. Suas análises manifestavam que o capitalismo teria um fim em si mesmo, em função das contradições do próprio sistema, pois, “o caráter contraditório da expansão capitalista reside na ampliação dos meios de produção, com a deterioração simultânea do poder de compra dos trabalhadores” (SOUZA, 2011, p.81).

² A mais valia representava a diferença entre o que foi pago pela produção e os salários pagos pelo trabalho empregado, demonstrando que o trabalhador não conseguia adquirir o que produziu com seu trabalho.

2.1.3 Concepção Keynesiana

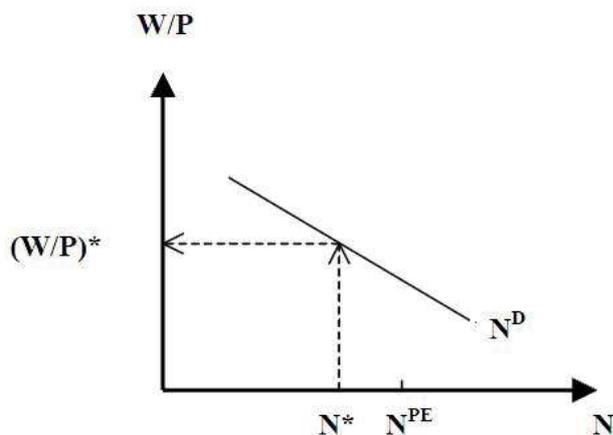
Na síntese entre o estado mínimo, defendido pelos economistas clássicos, e o estado máximo, defendido pelos socialistas, surge a defesa do Estado necessário, que teve por maior defensor John Maynard Keynes (1883-1946), autor da obra *Teoria geral do emprego, juro e da moeda* (1936), onde apontava soluções para a crise do mundo capitalista, defendendo que o desemprego era causado pela insuficiência da demanda, o que contrariava a lei de Say. Segundo Keynes, “o consumo é a força que impulsiona a produção” (BRUM, 2010, p. 45).

As teorias econômicas foram severamente testadas com a grande crise mundial ocasionada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque no ano de 1929, abrindo espaço para novas interpretações sobre o funcionamento dos mercados onde o *Laissez-Faire* demonstrou fragilidade na organização do mercado, demandando uma ação mais efetiva do Estado no direcionamento da economia para elevar a produção e reduzir o desemprego. Souza ensina que “agindo assim, os formuladores da política econômica estão negando a validade da lei de Say e a capacidade do mercado chegar automaticamente ao equilíbrio de pleno emprego” (2011, p.109).

Keynes identificou variáveis que no curto prazo, prejudicam o crescimento econômico e o pleno emprego, como a deficiência de demanda efetiva, a rigidez de preços e salários além da baixa propensão a investir. Apontava a possibilidade de equilíbrio no mercado mesmo com desemprego, isso porque a rigidez dos salários provocada pelos contratos impedia que houvesse algum ajuste de curto prazo em função da redução de preços, e nesse caso, o empregador tentaria manter sua lucratividade eliminando postos de trabalho. Essa situação de desemprego involuntária não era admitida pelos clássicos, porém, partindo do raciocínio da demanda efetiva, Keynes demonstra que se a poupança superar os investimentos planejados a demanda ficará aquém da oferta global, levando o mercado a um equilíbrio com desemprego.

A figura abaixo demonstra que não é o salário real (W/P) que determina o emprego (N^*), mas a demanda efetiva que determina o emprego e este, via a curva de demanda por mão-de-obra (ND), determina o salário real (W/P^*).

Figura 1 Mercado de Trabalho



Fonte: Chick, 1989, p. 38.

No desenvolvimento de sua teoria sobre a demanda, ele concorda com Marx sobre a importância da moeda na economia, considerando o capitalismo como uma economia monetária, e não apenas monetizada como os pensadores clássicos defendiam. A produção da economia não é tida pela lógica M-D-M (troca de mercadoria por dinheiro para obter outra mercadoria), mas sim pela lógica D-M-D (troca de dinheiro por mercadoria para obter mais dinheiro), e assim, a moeda passa a ser estudada como um ativo que as pessoas procuram reter, para transacionar, como reserva ou para especulação (KEYNES, 1990, p 39), percebendo que a quantidade de moeda (M) é fator determinante da taxa de juros da economia (i):

Figura 2 Renda e Moeda

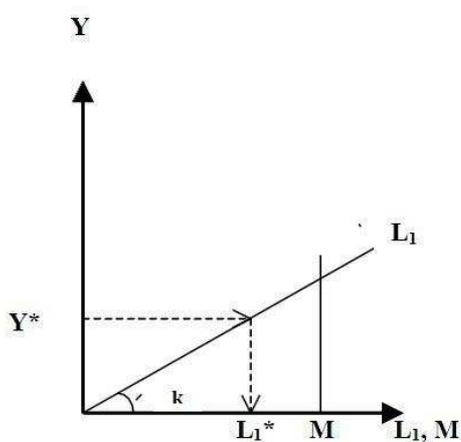
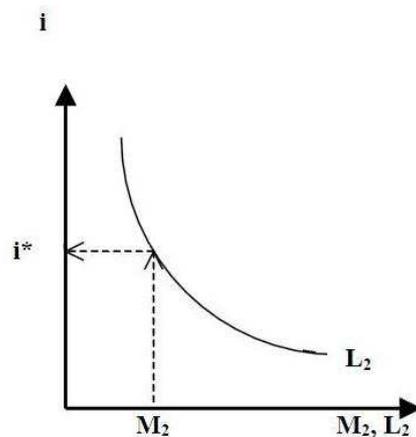


Figura 3 Mercado Monetário

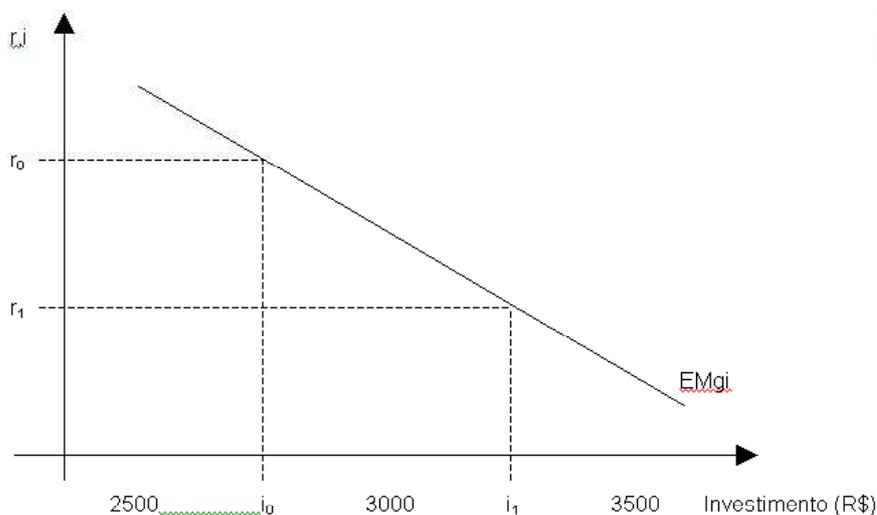


A poupança é tida como função da renda, e a renda como função dos investimentos, de forma que há uma correlação entre poupança (S) e investimento (I), mas não uma igualdade uma vez que as decisões sobre poupar e investir são tomadas por agentes econômicos diferentes (CHICK, 1983, p. 79 e 197). O comportamento de consumo no mercado passa a ser explicado pelo efeito multiplicador, $1/(1-b)$, onde b representa a propensão marginal a consumir, que normalmente apresenta valor positivo, mas inferior à unidade. Pelo multiplicador, é possível inferir que o consumo será uma função crescente do nível de renda e que as pessoas tem uma propensão a poupar também positiva, porém, na medida em que a propensão marginal a poupar aumenta, diminui a propensão marginal a consumir, reduzindo os efeitos multiplicadores. Souza explica que:

“Dadas as propensões, determinam-se os impactos dos investimentos, que desempenha papel essencial na economia Keynesiana. Eles dependem do crescimento demográfico, das inovações tecnológicas na produção e do incentivo a investir. Este é função da taxa de retorno, r (a eficiência marginal do capital, ou EMg_k), dos riscos do negócio e do nível da taxa de juros do setor financeiro”(2011, p. 110).

Assim, o investimento é tido como função da eficiência marginal do capital e da taxa de juros, pois, consideradas todas essas variáveis, haverá uma escolha entre investir em máquinas ou no mercado financeiro, de forma que o empresário comprará a máquina se a EMg_k superar a taxa de juros e o risco de possíveis flutuações dos rendimentos futuros, ou seja, se a taxa de desconto igualar o custo de uma máquina nova ao valor atual do fluxo de dinheiro proveniente deste acréscimo de capital.

Figura 4 Eficiência Marginal do Capital



Fonte: Souza, 2011, p.112.

A expectativa de futuro exerce papel muito relevante na análise econômica de Keynes, como fator potencial para afetar a quantidade de empregos no curto e longo prazo, onde uma visão otimista contribuirá para a abertura de novas indústrias e, conseqüentemente, de postos de trabalho. Porém essa expectativa é afetada fortemente por fatores psicológicos que causarão oscilações econômicas na taxa e crescimento e de emprego. Nesse ponto a presença do Estado é fundamental, pois as variáveis institucionais e políticas vão afetar a taxa de crescimento econômico (SOUZA, 2011, p.113).

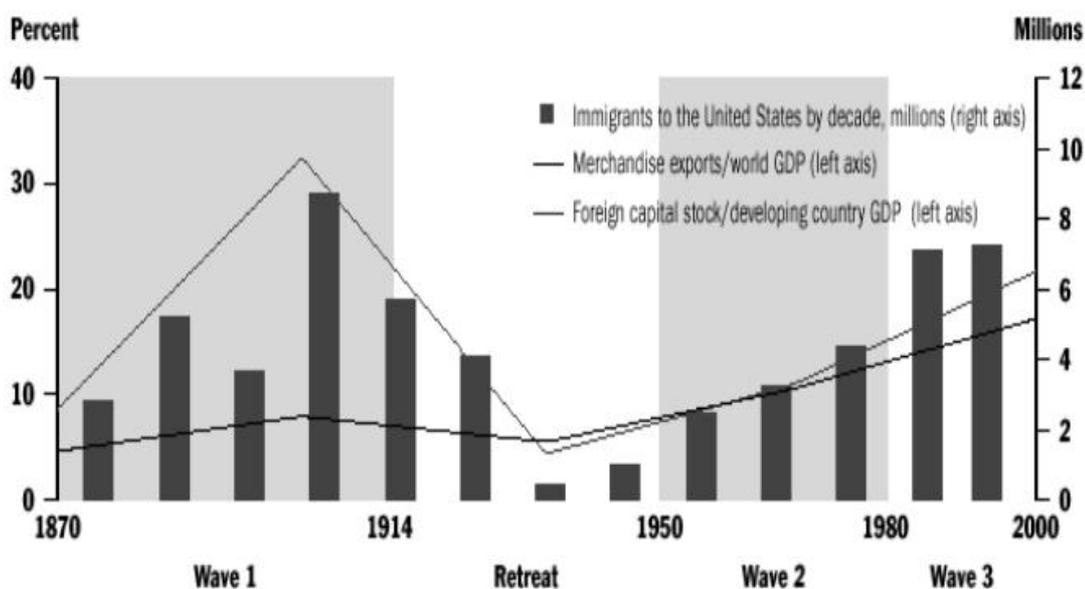
A escola Keynesiana ganhou força na defesa da atuação do Estado como responsável pela indução e/ou condução das políticas econômicas, deixando claro que a mão do governo democrático deveria apoiar e guiar a mão invisível de Smith para promover ajustes na economia, pois o fortalecimento dos oligopólios e a caracterização das imperfeições e falhas de mercado (que serão descritas mais adiante nesse trabalho), não transmitiam boas expectativas de futuro, nem otimismo para novos investimentos.

2.1.4 Globalização

O termo globalização faz referência a um fenômeno econômico que tem origem remota (provavelmente com a expansão do império Romano e as primeiras excussões mercantilistas), e atualmente representa “um processo de aceleração capitalista, num ritmo jamais visto” (NETO, 1996, p. 82). É favorecida pela relação vantajosa de trocas entre povos em função da vantagem comparativa sobre a produção de determinados bens, traduzindo-se em um movimento natural de integração econômica que busca a expansão do mercado para elevar o ganho de escala dos bens produzidos. A globalização decorre “da integração espacial do mundo (...) e da livre circulação de capitais financeiros, dos investimentos, das mercadorias e das tecnologias” (BELATO, 1996, p. 9).

O historio dos fluxos comerciais, migratórios e de capitais, está representado na figura abaixo, demonstrando, didaticamente, a existência de três ondas:

Figura 5 As Três Ondas da Globalização



Fonte: Banco Mundial, Globalização Crescimento e Pobreza, 2003, p 46.

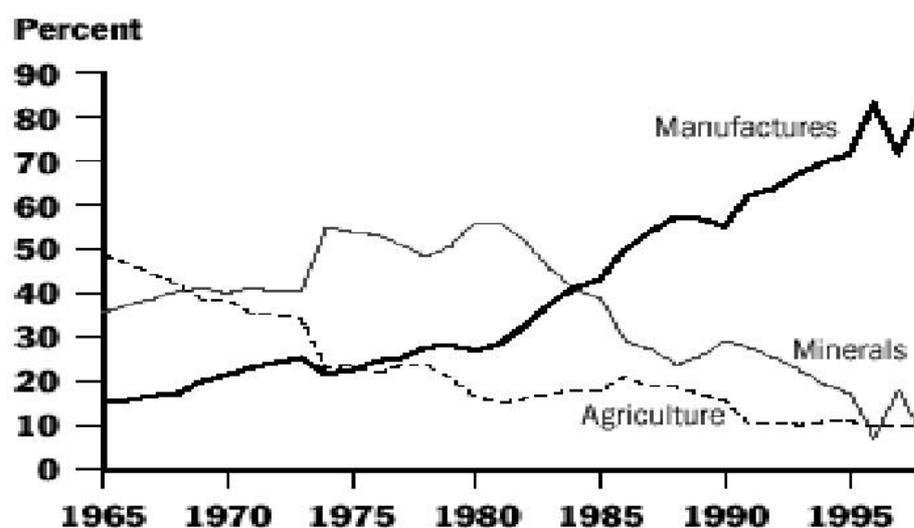
A primeira onda da globalização ocorreu no período de 1870 a 1914, estimulada pela redução de custos de transporte com a substituição do barco a velas pelos navios a vapor e posteriormente pela utilização das ferrovias. Encerrou quando a política comercial entrou em reversão devido às guerras mundiais, e a grande

depressão. Alguns países reagiram a esses eventos com políticas protecionistas, como resultado, verificamos na figura a queda na quantidade de mercadorias exportadas, nos investimentos estrangeiros diretos e na quantidade de imigrantes nos Estados Unidos.

A segunda onda de globalização ocorre no período de 1945 a 1980, onde os países estão superando seus sentimentos nacionalistas, fundaram a Organização das Nações Unidas – ONU e migravam para uma visão internacionalista, porém com várias barreiras protecionistas erguidas contra os países em desenvolvimento para forçá-los a vender apenas matéria prima para os países desenvolvidos. Os países ricos buscaram especialização em nichos de produção que ganhavam com a concentração e aglomeração espacial formando *clusters* de produção.

A terceira onda de globalização teve início no ano de 1980 e apresenta um saldo muito bom de países em desenvolvimento que não se beneficiaram da segunda onda. Em 1980, apenas 25% das exportações desses países eram manufaturados, tendo crescido a participação para 80% em 1998, como demonstrado na figura que segue (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 45-55):

Figura 6 Pauta de Exportações dos Países em Desenvolvimento



Fonte: Banco Mundial, *Globalização Crescimento e Pobreza*, 2003, p. 56.

A aceleração da globalização está se implementando no mundo todo um outro projeto de desenvolvimento capitalista – transnacionalizado, globalizado, definido em termos de mercados mais amplos (IANNI, 1996, p. 8). O estágio atual,

superado o internacional socialismo, o mundo convergiu naturalmente para o capitalismo internacional, onde “um punhado de macroempresas controla, em escala planetária, a produção, o consumo” (LOPEZ, 1996, p. 5).

Com o fenômeno da globalização também ocorreu a globalização financeira e a globalização produtiva. A financeira promove a circulação de capital ao redor do mundo para investimentos e para especulação, sendo esse último pouco produtivo para o país receptor, porém está disponível para financiar a dívida pública dos governos ou financiar investimentos de curto prazo, ou a produção de empresas que recorrem a bolsa de valores. Já a globalização produtiva representa a internacionalização do processo produtivo, onde o produtor compra a matéria prima em qualquer lugar do mundo que seja mais melhor e mais barato; instala fábricas nos países que oferecem mais segurança, incentivos e mão de obra com menor custo, vendendo para quem pagar mais (NETO, 1996, P82).

Como resultado vamos encontrar países se industrializando num ritmo inacreditável (como aconteceu com os tigres asiáticos), vamos caminhar no sentido de construir blocos econômicos que cada vez mais irão se juntar a novos países ou blocos, também vamos assistir ao fracasso dos países que não conseguirem se adaptar e ajustar ao processo de industrialização global, além de perceber que os países perdem poder dos estados nacionais em função de sujeição aos organismos internacionais (BRUM, 2010, p. 81).

O futuro da globalização é o livre comércio entre os países com a eliminação das barreiras burocráticas e das taxas alfandegárias. Esse movimento já pode ser percebido com a constatação de que alguns países já começam a compor blocos econômicos que facilitem a circulação de mercadorias entre os países membros do bloco. O bloco econômico pioneiro é constituído por países europeus e teve início em 1957, sob a denominação de Mercado Comum Europeu, hoje União Européia. O Brasil formalizou o Mercosul, em 1985, junto com a Argentina, Paraguai e Uruguai, ao passo que os países norte americanos formalizaram o Acordo de Livre Comércio da América do norte (NAFTA), integrado pelos Estados Unidos, Canadá e México.

2.1.5 Neoliberalismo

As ideias de Keynes foram bem desenvolvidas, e o Estado ganhou espaço para intervir na economia, exercendo uma gerência macroeconômica bem como, para correção das falhas de mercado, levando a sociedade ao denominado “Estado de bem-estar social”. Nesse período, os grandes grupos econômicos começaram a buscar mercado externo abrindo subsidiárias em outros países, iniciando um processo de formação de monopólios multinacionais, internacionalizando o capital e trabalho, “Integrando economias nacionais aos países imperialistas e constituindo um sistema imperialista mundial” (BRUM, 2010, p.29).

Porém, a acentuada intervenção do Estado e a prestação de serviços básicos de segurança, saúde, educação, assistência social e ações distributivas à população elevaram a burocracia estatal e os gastos públicos tendo como resultado o “crescimento do setor público, de *déficits* públicos e de endividamento do Estado” (MORAES, 1995, p.2). Esse crescimento estatal deixou sua atuação lenta, de forma que não conseguia acompanhar as mudanças que estavam acontecendo no mercado e na sociedade, municiando os críticos das teorias Keynesianas, sobretudo pelo fato de não ter demonstrado instrumentos eficazes para superar a crise da década de 1970.

Essa crise foi agravada por dois choques nos preços do petróleo nos anos de 1973 e 1979, e teve início com a decisão unilateral dos Estados Unidos de desvincular o dólar do padrão ouro existente, desvalorizando a moeda daquele país no ano de 1971. A decisão foi tomada para reduzir os *déficits* na balança de pagamentos e necessidade de fortalecer o país diante da crescente disputa internacional, mas teve como resultado um abalo geral economia mundial que elevou o endividamento dos países de terceiro mundo.

Os pensamentos neoliberais foram retomados pelo economista austríaco Friedrich A. Hayek (1899 – 1992) e teve aplicação prática no Reino Unido com a primeira-ministra Margaret Thatcher, em 1979, e nos Estados Unidos com o presidente Ronald Reagan a partir de 1980. Os defensores dos ideais liberalistas defendem a redução do tamanho do Estado e sua retirada da atividade econômica direta com a desestatização ou privatização de empresas estatais, além da abertura

e desregulamentação da economia, por acreditar que o fortalecimento da racionalidade econômica promoveria melhores efeitos sociais (BRUM, 2010, p.98).

Outros países, como França, Espanha, Chile e México, além de outros em desenvolvimento, também aderiram ao neoliberalismo, e não há dúvidas que a reestruturação promoveu a produtividade e o crescimento da economia, como não há dúvidas que reduziu as conquistas sociais e promoveu a concentração de renda, elevando a quantidade de pobres. Percebe-se, portanto, que a principal crítica dos liberais é contra os custos sociais, defendendo uma economia que beneficia apenas os mais fortes, focando apenas na eficiência, deixando de lado preocupações humanas que devem buscar melhorias para a sociedade como um todo.

2.1.6 Pensamento Estruturalista

Os países da América Latina, sobre tudo o Brasil, ainda em 1930, mantinham o modelo para o qual foram colonizados desenvolvendo eminentemente a economia no setor primário. Essa produção sintonizava com as teorias econômicas Ricardianas, que defendiam a especialização na produção de bens para os quais o país tivesse vantagem comparativa de produção. Dessa forma, apenas forneciam matéria-prima aos países industrializados do centro econômico e mantendo a posição de países periféricos.

Esse modelo primário-exportador, sofreu um choque de superprodução no ano de 1930, que obrigou o governo a adotar medidas para preservar o preço dos produtos, no caso, a compra de parte da produção para assegurar a rentabilidade dos produtores, e deixando cristalino a fragilidade e inviabilidade de manutenção do modelo. Essa intervenção do estado na economia, viria a ser defendida por Keynes após a superação da crise econômica no período de guerra.

Após o fim da segunda guerra mundial em 1945, na conferência de Bretton-Woods, foram criadas instituições que se dedicariam à coordenação do equilíbrio econômico mundial, como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Essa, por seu turno, criou a

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), no início de 1948, encarregada de estudar os problemas de desenvolvimento local e propor soluções. Com efeito, a CEPAL logo lograria o título de reformistas por contestar abertamente a Lei das Vantagens Comparativas.

Surgia uma Escola alternativa, que se afastou profundamente do pensamento econômico que dominava as concepções sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento no pós-guerra. A proposta da CEPAL, idealizada por Raul Prebisch (1901-1986), presidente do Banco Central da Argentina, foi de industrialização pela ação ativa do Estado, postulando que a condição de subdesenvolvimento não era inalterável, e não havia um determinismo histórico impossível de ser superado para romper a condição de subdesenvolvimento.

Cardoso e Faletto, citado por Souza explica que

“O setor de mercado interno de muitos países, antes protegidos pela política de substituição de importações, implementada a partir da Grande Depressão Mundial, permitindo o livre acesso apenas às empresas Nacionais, abriu-se às multinacionais por volta de 1955. (2011, p.159)

Os membros do CEPAL identificaram que o subdesenvolvimento dos países periféricos era ocasionado por variáveis internas e externas. Externamente, havia a dependência dos países periféricos em relação aos países centrais, que resultava na deterioração dos termos de troca, pois os países dependiam, na maior parte dos casos, do dinamismo de apenas um produto de exportação para o mercado norte-americano, sempre protegido por barreiras comerciais. Internamente, havia concentração fundiária, reduzida dimensão do mercado interno e a elevada taxa de crescimento demográfico e a agricultura apresentava baixa produtividade.

Prebisch esperava que o governo promovesse a transformação da estrutura agrária para estimular o uso da terra, a adoção de novas tecnologias para o aumento da produção, além de insistir para que o Estado incentivasse o empresariado nacional a investir na industrialização de seus países, entendendo que o Estado não é uma entidade abstrata e incorpórea. (SOUZA, 2011, p.161).

2.2 CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO

Conceituar crescimento econômico é uma tarefa das mais fáceis, pois encerra conteúdo mais restrito representando apenas aumento quantitativo da capacidade produtiva sem apresentar, necessariamente, alguma transformação qualitativa da estrutura da economia, porém desenvolvimento econômico é um conceito mais abrangente que se preocupa de verificar se o crescimento econômico está acompanhado de melhoria de indicadores sociais e, mais recentemente, se constitui-se em desenvolvimento sustentável.

2.2.1 Crescimento x desenvolvimento

Ao longo da sessão anterior verificamos como os diversos economistas interpretaram o funcionamento da economia, buscando identificar variáveis que pudessem ser manipuladas para produzir crescimento econômico, buscando responder à pergunta sobre quais os meios para viabilizar um crescimento econômico capaz de satisfazer as nossas necessidades econômicas?

Os mercantilistas defendiam que o crescimento econômico acontecia pela acumulação de ouro e prata, de forma que, uma nação se desenvolveria se conseguisse acumular o máximo possível desses metais. Os fisiocratas entendiam que a economia caminhava sozinha para uma situação de pleno emprego onde todas as necessidades seriam atendidas, rejeitando qualquer interferência do Estado na economia. Por outro lado, Adam Smith foi o autor que tratou com mais cuidado esse assunto, especialmente em sua obra Riqueza das Nações, onde defendeu que o crescimento econômico depende do excedente de riqueza acumulado em cada período e do seu emprego produtivo no período seguinte.

David Ricardo por seu turno defendia que o crescimento econômico aconteceria até o momento em que a economia atinja o estado estacionário, onde não haverá crescimento populacional nem econômico. Carl Marx entendia necessária uma mudança nas instituições sociais para melhoria do processo de crescimento econômico, entendendo que o mercado não consegue resolver por si

só, problemas sociais necessitando forte intervenção estatal para conduzir a economia ao pleno emprego.

Keynes também defendeu uma participação ativa do Estado na economia, para estabilizar a demanda agregada evitando que sua diminuição prejudique o crescimento econômico, e o equilíbrio da economia. Por fim, vimos que os economistas da escola Cepalina defendiam o rompimento do paradigma que lhes conferia a situação de países de periferia, indicando que Governo deveria esforçar-se para desenvolver a industrialização do país, pela lógica da substituição de importações.

Por outra ótica, verificamos que um dos fundamentos da economia apresentados por Mankiw nos ensina que o comércio pode ser bom para todos, isso porque à medida que as pessoas conseguem se especializar na produção dos produtos que fazem melhor, para os quais possuem vantagem competitiva, podem promover a troca com os demais países daqueles produtos que não tem tanta eficiência produtiva e com isso conseguem consumir mais produtos do que tentando produzir tudo o que precisam (MANKIW, 2009, p.09).

Esse princípio certamente está em consonância com o ensinamento de Adam Smith que, após longo período de pesquisas no campo econômico e psicológico, entendeu que as sociedades passam necessariamente por quatro estágios de desenvolvimento, caça, criação, agricultura e comércio, associados principalmente a fatores interiores dos indivíduos que buscam constantes melhorias próprias, tese defendida em seu livro "Riqueza das Nações" (1776).

Ao atingir o estágio de comércio, a sociedade se estrutura em um sistema produtivo de maior escala, que vai desencadear um processo industrial consoante a revolução do sistema produtivo mundial, que deu início ao processo de acumulação de capital, bem como do padrão de vida dos países beneficiados por esse processo. Esse fenômeno é descrito como princípio econômico na visão de Mankiw que afirma que "o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços" (MANKIW, 2009, p. 12).

Observa-se que a teoria econômica defende que o ser humano sempre busca maximizar a sua satisfação, trazendo como consequência uma busca por melhorias no processo produtivo que fez ao longo do tempo as sociedades desenvolverem meios de produção mais eficientes que maximizem a capacidade produtiva. Isso fez com que o homem rompesse com o sistema econômico de subsistência, sucedido por uma economia manufatureira que hoje funciona em escala industrial, caracterizada fortemente pelo emprego de máquinas e pelo ganho em escala no sistema produtivo.

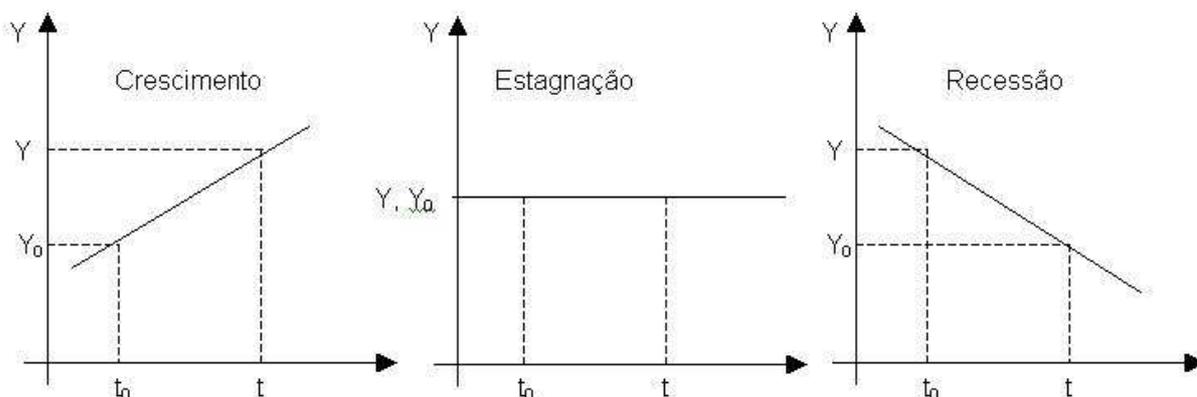
Dentro dessa lógica econômica qualquer estratégia de desenvolvimento deve estar direcionada a identificar produtos que o país possua vantagem competitiva de produção para que a transição do sistema extrativista e agroexportador ocorra de forma sustentável para a fase de comércio e de produção industrial. Essa transição ocorrerá pela melhoria e aperfeiçoamento do sistema produtivo de forma a especializar e buscar formas mais eficientes de produção.

Para medir se há crescimento, utiliza-se com mais frequência a comparação da variação da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que é o “valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país em um dado período de tempo” (MANKIWI, 2009, p.502), comparando um período com outro. Porém, é necessário segregar os efeitos da variação nos preços daquilo que é produzido entre os períodos comparados, de onde deriva o conceito de PIB real.

Uma economia está crescendo se o PIB real de um ano for maior que o PIB real do ano anterior, (produção total descontando os efeitos da inflação). Caso o PIB real se mantenha estável, infere-se que a economia sofreu estagnação no período e, caso apresente um PIB menor caracterizará período de recessão econômica, embora não seja tão simples a caracterização de um período de recessão econômica, que apresenta, “além das rendas mais baixas, outras formas de revés econômico como: aumento do desemprego, queda dos lucros, maior número de falências e assim por diante” (MANKIWI, 2009, p.511).

Os conceitos apresentados podem ser visualizados pela figura abaixo:

Figura 7 Crescimento do PIB



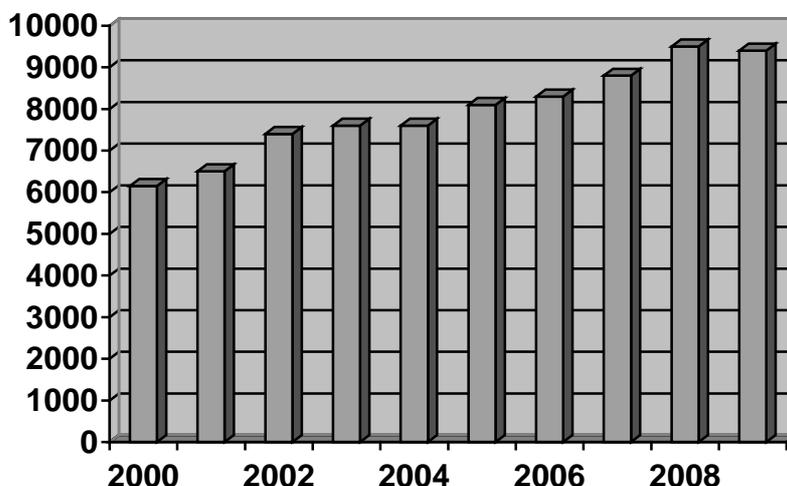
Fonte: Mankiw, 2009, p.510.

O indicador apresentado não é capaz de identificar de que forma a sociedade usufrui o crescimento econômico, mas apenas informa que o volume de produção está evoluindo, que mais riqueza está sendo gerada. Esse indicador deve ser confrontado com o crescimento da população para demonstrar se o crescimento está acompanhando as oscilações demográficas, refletindo melhorias para a população, para aferir a quantidade de bem-estar social e a distribuição de renda. Nesse aspecto, importante referenciar o conceito de desenvolvimento econômico:

Desenvolvimento econômico define-se, portanto, pela existência de crescimento econômico contínuo (g), em ritmo superior ao crescimento demográfico (g^*), envolvendo mudanças estruturais e melhoria de indicadores econômicos (SOUZA, 2011, p. 7)

Dentro desse conceito, o crescimento econômico deve superar o crescimento populacional para que haja expansão do nível de emprego, o que deverá elevar a renda e o produto por pessoa. Assim, outra forma de medir o crescimento e a distribuição econômica acontece pelo quociente entre a produção da economia e o número de pessoas na sociedade, ou seja, através do PIB *per capita*, obtemos um indicador simples do bem-estar social.

Gráfico 1 PIB per capita Brasil (U\$)



Fonte: CIA World Factbook, disponível em: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=br&v=67&l=pt>, acesso em março/2011.

Para aprofundar a análise de bem estar social, a ONU elaborou a ideia de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Embora o PIB per capita, ofereça uma ideia de bem estar social não consegue traduzir o nível de educação da sociedade, o acesso a sistemas de saúde ou outros serviços públicos de relevância social. Para analisar essa esfera mais humana da economia, considera o valor corrigido, pelo poder de compra da moeda de cada país, do PIB *per capita* e levando em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação.

A longevidade é considerada no indicador por números de expectativa de vida ao nascer, enquanto que a educação é considerada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda será determinada através do PIB per capita citado anteriormente e convertido para o dólar para assegurar a paridade do poder de compra (PPC). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Em última análise o IDH desloca o foco do desenvolvimento para políticas centradas em pessoas.

Figura 8 IDH por Regiões Brasil

Posição	Região	IDH		País comparável
		Em 2005	Em 2004	
1	Região Sul	▲ 0,829	▲ 0,825	 Malásia
2	Região Sudeste	▲ 0,824	▲ 0,817	 Sérvia
3	Região Centro-Oeste	▲ 0,815	▲ 0,809	 Rússia
4	Região Norte	▲ 0,764	▲ 0,755	 Jamaica
5	Região Nordeste	▲ 0,720	▲ 0,713	 Moldávia

Fonte: ONU/PNUD/2005

Outro indicador social que reflete com muita clareza a evolução das condições humanas acontece pela aferição do número de pessoas pobres na região, transparecendo se o crescimento da economia e da população está equilibrado e direcionado para a elevação da renda *per capita* e redução do desemprego, contribuindo, conseqüentemente, para a redução proporcional dessas ocorrências e de outras derivadas, como a violência, desnutrição, mortalidade infantil e outros problemas sociais. Na análise mundial, percebemos uma sinalização de melhoria das condições humanas, constatando que o “Banco Mundial estima uma população miserável de 1,5 bilhão de pessoas no ano de 2003, enquanto que em 1990 o número era inferior a 1,3 bilhão” (SOUZA, 2011, p. 11).

2.2.2 Desenvolvimento Sustentável

O termo desenvolvimento sustentável surgiu a partir do acréscimo de uma terceira variável: o Meio Ambiente, a partir da qual ficou claro que não bastava apenas a preocupação com o estado da economia ou se ela estava crescendo mais do que a população e melhorando a qualidade de vida na sociedade. Passou a constitui elemento de estudo a verificação de sustentabilidade da economia, isso porque a escassez dos recursos naturais e a poluição gerada pelas atividades econômicas demonstraram que é necessário desenvolver práticas que minimizem os danos ambientais.

Conceitualmente, o termo desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1970 com a publicação do relatório de Roma que pregava crescimento zero como forma de evitar uma catástrofe ambiental, evidentemente que tal posicionamento não atenderia às necessidades de uma população mundial crescente, demandando uma posição conciliadora para a necessidade de crescer a economia e preservar o meio ambiente (MAY, 2003, p. 5-6).

A realidade atual demonstra que o aumento da população mundial e da economia tem promovido um grau de integração e globalização onde o futuro dos habitantes de Tóquio, Amsterdã e Denver, bem como de seus descendentes é influenciado por aquilo que os fazendeiros no Brasil fizeram para satisfazer as necessidades básicas de sua família, e de igual modo, os fazendeiros no Chile estão preocupados com as conseqüências da poluição que o lixo industrial do Japão e da América do Norte tem causado nas suas reservas piscosas.

A economia globalizada transforma a degradação ambiental em um problema comum a todos os países, independente de seu sistema econômico e do nível de desenvolvimento, interferindo mais do que outras questões econômicas (como uma inflação alta, uma excessiva dívida externa ou a estagnação econômica) por provocar alterações que vão causar impactos sobre outros povos no mundo inteiro (PANAYOTOU, 1994, p. 15). O autor em referência apresenta as seguintes reflexões:

“Primeiro existem causas subjacentes de degradação ambiental que são comuns a países em diferentes locações geográficas, com diferentes culturas e em diferentes níveis de desenvolvimento. Segundo, o crescimento econômico, por si só, não provoca, nem remedia, a degradação ambiental; as conexões são muito mais sutis e complexas. Terceiro, os problemas ambientais são insidiosos e rebeldes, ou pelo menos mal compreendidos, resultando em negligência ou em intervenções que tratam dos sintomas em vez das causas subjacentes.”

A concepção de desenvolvimento econômico sem um mínimo de degradação ambiental, não é algo factível, pois qualquer exploração de fontes não renováveis terá como resultado inevitável a exaustão delas, bem como a mudança de paisagem e a acumulação de resíduos e lixo, o que será observado em qualquer dos setores

econômicos: extrativismos, industrialização ou serviços, a exemplo da atividade agropecuária que certamente promoverá um grau de desflorestamento necessário ao cultivo de outras espécies no local.

Percebe-se, portanto que o problema não será resolvido pela eliminação da degradação ambiental, mas pela minimização de seus impactos, de forma a adotá-la em níveis compatíveis com as necessidades econômicas da sociedade, pois “nem todo desmatamento, erosão do solo ou poluição da água merecem ser prevenidos” (PANAYOTOU, 1994, p. 19). Algumas vezes a remoção, mudança ou destruição é benéfica à sociedade e necessária à melhoria da qualidade de vida da população.

Aprofundando os estudos nesse tema, em meados de 1983, a Organização das Nações Unidas (ONU) decidiu pela criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), que iniciou um processo de estudos sobre as questões ambientais e de desenvolvimento, que em 1987, decidiu adotar como conceito de desenvolvimento sustentável “aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades”.

Em continuidade aos trabalhos realizaram a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ou ECO 92, ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 1992, originando um documento conhecido como “agenda 21” que define uma sucessão de regras e metas comuns para os países participantes, estabelecendo novas diretrizes políticas que objetivavam a redução das agressões ao meio ambiente.

O Brasil, ainda nos anos 80, aderiu à corrente ambientalista que pregava a necessidade de uso consciente dos recursos ambientais e adotou a legislação ambiental brasileira definindo o conceito de desenvolvimento sustentável nos artigos 2º e 4º da lei 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente, transcritos a seguir:

“art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

...

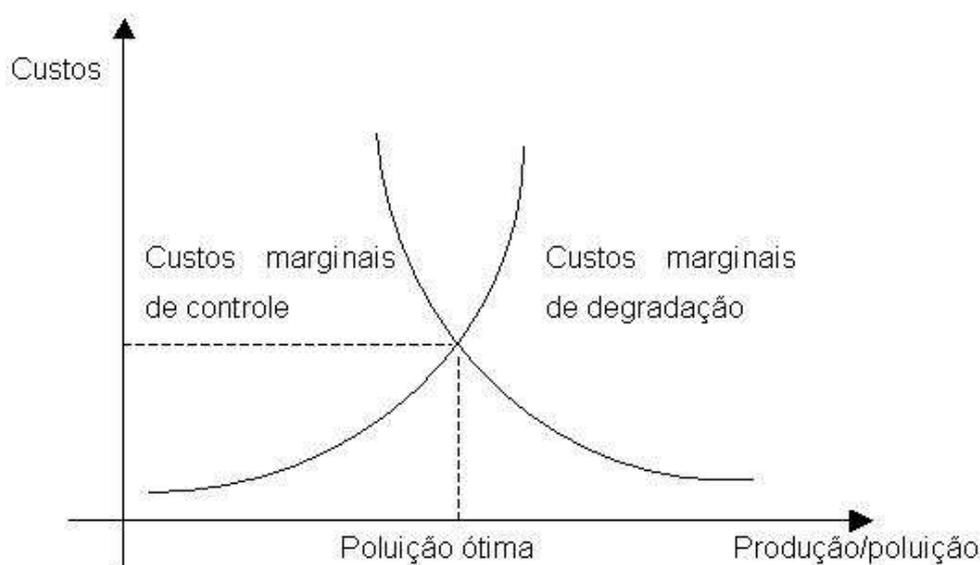
art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”

Observa-se que o direito ambiental adotou uma postura de utilização dos recursos naturais com finalidade mais ampla, respeitando ao tripé do desenvolvimento: econômico, social e ambiental, mas que não consegue estimular com maior eficiência a utilização racional de recursos naturais, visto que a maioria desses recursos ainda é obtida de forma gratuita, prejudicando a preservação pela falta de noção do custo econômico.

Nesse estudo dos recursos naturais, a escola de economia ecológica defende a existência de um sistema com restrição de expansão, que é composto de forma complementar por capital natural e capital construído. A eficiência na utilização dos recursos naturais será cada vez maior, quanto maior seja o desenvolvimento tecnológico e o progresso científico, admitindo que essa eficiência possa ser melhorada por uma estrutura regulatória baseada em incentivos econômicos, o que demonstra a existência de um *trade off* entre os custos de controle de poluição e a quantidade de poluição tolerável pelo crescimento econômico.

Figura 9 Nível de Poluição Ótima



Fonte: May, 2003, p.11.

2.2.3 Desenvolvimento Regional

Além da preocupação com o crescimento econômico, desenvolvimento humano e preservação dos recursos naturais, a economia deve ocupar-se de estudar o que produzir, como produzir e onde produzir, principalmente pela constatação que as atividades econômicas não se desenvolvem de forma uniforme no espaço geográfico, mas apresentam tendência a uma concentração econômica nas fases iniciais do processo de crescimento e ocupação territorial (SOUZA, 2009, p. 2). Para Lima “a economia regional deve se preocupar com as razões de distribuição heterogênea das atividades econômicas no âmbito de um determinado território” (2006, p. 66).

As preocupações iniciais com o tema surgiram com o inglês William Petty (1623-1687) que via com bons olhos o desenvolvimento das grandes cidades e o crescimento demográfico, uma vez que expande os mercados e facilita a divisão do trabalho (AYDALOT *apud* SOUZA, 2009, p. 3). Muitos autores importantes dedicaram tempo de sua pesquisa para entender os fatores de melhoria do desenvolvimento regional, mas os problemas de ocupação territorial dos Estados Unidos a partir da década de 1920 e a necessidade de reconstrução industrial e urbana da Europa após a segunda guerra mundial fizeram emergir vários planos e estudos sobre desenvolvimento regional (SOUZA, 2009, p. 9).

O pensamento clássico entendia que a livre ação do comércio levaria a economia a alcançar o ponto ótimo de equilíbrio, conseqüentemente levando os mercados a uma especialização onde cada espaço acabaria por se ocupar das atividades que desenvolvesse com mais eficiência, de forma que a economia como um todo caminhará para o ponto ótimo. Por outro lado, os neoclássicos desenvolveram pensamentos alternativos que afirmava que as relações de entre os espaços criava hiatos de desenvolvimento. Dentre essas, a teoria da gravitação afirmava que o peso relativo em população e/ou em potencial econômico é que vai determinar a natureza das relações inter-regionais, enquanto a teoria da atração afirmava que determinados espaços seriam dotados de características, referentes a

equipamentos e/ou organização que os tornavam aptos a atrair recursos e fatores de produção (LIMA, 2006, p.70).

Alfred Weber trouxe uma contribuição muito relevante ao mundo científico quando afirmou que “a empresa procura a localização que minimize os custos salariais ou os custos de transporte de matérias-primas e de produtos acabados” (SOUZA, 2009, p.30), explicou essa teoria pelo fato de algumas empresas decidirem a sua localização com base em fatores geográficos que determinam o custo dos transportes, do trabalho e a renda da terra, por outro lado, algumas vão escolher a localização com base em fatores especiais como conservação da matéria prima, disponibilidade de água, insolação, umidade relativa do ar, etc.

Outra contribuição igualmente importante originou-se com Christaller (1893-1969) que procurava explicar a hierarquia existente entre centros urbanos de diferentes tamanhos, balizando seu pensamento nos centros de uma região, cuja influência ou formação aconteceria em função da acessibilidade dos consumidores e do alcance máximo de bens e serviços. Entendendo que a vida comunitária organiza-se em núcleos urbanos enquanto que as atividades econômicas apresentam uma tendência a se organizar em centros (SOUZA, 2009, p. 38).

Na década de 50, foi apresentada teoria dos pólos de crescimento econômico, proposta por François Perroux, que deslocava a explicação do desenvolvimento regional da ação individual dos agentes econômicos para a ação de empresas que exerciam um papel dominante pela posição e dimensão. Essa teoria motivou processos de ordenação territorial nos anos 60 e 70, recebendo complementações de Jacques R. Boudeville, que propôs a distinção entre pólos de crescimento e pólos de desenvolvimento (dependente da evolução dos pólos de crescimento) (AYDALOT *apud* LIMA *et al*, 2006, p. 73).

Perroux defendia que o crescimento econômico surgia de forma concentrada em algumas partes do território nacional, para depois se difundir a todo o conjunto da economia (SOUZA, 2009, p.11). Considerava que podiam surgir pólos de crescimento em torno de aglomerações urbanas ou próximas a grandes fontes de matérias-primas ou em torno de locais de passagens e fluxos comerciais significativos. Salieta-se que o pólo de crescimento possui uma forte identificação

geográfica, gerando complexos industriais que são capitaneados por indústrias motrizes que atraem uma série de indústrias periféricas promovendo relações de insumo-produto duradouras. Nesse sentido, quando se inicia o desenvolvimento numa certa região, desencadeia-se uma série de forças de atração a quase todos os tipos de atividades econômicas de outras regiões, ocasionando desigualdades.

O pólo de crescimento tem grande potencial para se transformar em pólos de desenvolvimento, mas para isso, é necessário gerar transformações estruturais que promovam uma expansão da produção e do emprego no macro-ambiente, materializadas através do surgimento e desaparecimento de empresas; difusão imperfeita dos fatores de produção no território e entre setores; e crescimento desigual de setores e regiões.

A teoria de Perroux pressupõe a existência de alguns pólos principais e de vários pólos secundários, de menor dimensão e hierarquizados ao principal. Criando a ideia de polarização que considera a hierarquia dos pólos urbanos e industriais de crescimento e sinaliza uma possível ordem para a efetivação de um pólo econômico, baseado em um conjunto de qualidades infra-estruturais, científicas, socioeconômicas e políticas, pré-existentes ou induzidas em uma região, que cria condições para a implantação de um pólo, e também, em um conjunto de apoios e instrumentos institucionais na região que facilite a organização empresarial a fim de otimizar os arranjos produtivos do pólo.

Dessa forma, fica claro que um centro econômico é formado em torno de uma empresa principal, uma indústria motriz, capaz de agregar novos empreendimentos e reduzir os custos de transação, gerando um centro econômico que órbita em torno de centros periféricos. Souza (2009, p. 137) observa que no longo prazo, o crescimento será distribuído do centro para a periferia, consoante a teoria dos pólos, mas que se mantém concentrado no espectro espacial e setorial, em regiões subdesenvolvidas, asseverando que “Enquanto a região central cresce com altas taxas, as demais permanecem estagnadas e perdem participação no produto nacional”.

Nesse ponto, é importante fazer distinção entre o conceito de região, que está diretamente ligado ao conceito de território contínuo ou de fronteira, e o conceito de

espaço que não é delimitado por uma fronteira, mas representa uma região geográfica que pode abranger vários Municípios, Estados ou países. São três fatores que caracterizam o espaço: o geográfico, o matemático e o econômico, esse último, relaciona-se com a localização das relações de comportamento de produtores e consumidores (BOUDEVILLE, 1972, p. 17).

Boudeville trabalhou com vários conceitos de região, considerava as noções de região homogênea, polarizada e região-plano. A região homogênea seria caracterizada pela semelhança das unidades que a compõe, como os aspectos geográficos de vegetação, clima e relevo. A região polarizada, por seu turno, seria delimitada a partir de um pólo urbano-industrial que organiza sua área de influência, deixando implícita a hierarquia entre o pólo principal e os pólos secundários. Por fim, a região-plano pode ser homogênea ou polarizada e está afetada a um problema específico, como secas ou nível de pobreza. (SOUZA, 2009, p. 15).

Retornando aos pólos de crescimento, é importante destacar os trabalhos de Alfred Marshall, sobre a organização industrial que tomaram por base a realidade da Inglaterra no final do século XIX, e destacavam a importância do conhecimento incorporado nas faculdades humanas, defendendo que medidas que favorecessem o aumento do conhecimento dos trabalhadores estariam contribuindo diretamente para o crescimento dos trabalhadores e contribuindo diretamente para o crescimento da riqueza material de um país (IGLIORI, 2009, p. 25).

Marshall identifica a forte tendência de especialização e divisão da mão de obra, enquanto o segundo está relacionado à integração. A especialização decorrente da divisão do trabalho, representa um importante fator para o aumento da eficiência e da qualidade dos processos produtivos de uma firma, sendo uma das principais responsáveis pelo crescimento dessas. Quando Marshall estuda a localização das indústrias, procura entender a divisão das atividades entre as nações, identificando a existência de condições naturais e a permanência de membros da nobreza na região (demanda) (IGLIORI, 2009, p. 27).

O papel desempenhado pelo desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação assume grande relevância na localização industrial, pois avanços nesses setores seriam capazes de alterar as forças que atuam sobre a localização

por movimentos opostos, tornando menos custoso adquirir produtos em localidades distantes, e contribuindo para a elevação da produção e produtividade industrial pelo ganho de escala obtido na concentração das empresas em uma determinada localização, o que permitiria também recrutar mão de obra mais adequada ao atendimento das necessidades.

Krugman dá seqüência aos estudos de Marshall sobre retornos crescentes, reconhecendo a importância de todos os fatores causadores de economias externas, como a existência de um mercado de trabalho especializado mais robusto; a existência de mercados para fornecer produtos intermediários e a existência de condições para *spillovers* tecnológicos. Chega a conclusão de que os principais motivos que levam ao desenvolvimento de determinadas regiões em detrimento de outras está associado ao retorno crescente de escala, e das condições de imperfeição de mercado (IGLIORI, 2009, p. 47).

Em 1934, Schumpeter oferece explicações para o funcionamento da economia capitalista, dando destaque às inovações como combustível para das mudanças econômicas, utilizando como referencia de seus estudos o modelo do fluxo circular que em uma economia estacionária reproduz-se a si própria em cada período, sem modificações essenciais, onde só haveria desenvolvimento se o círculo fosse rompido. Essa economia era essencialmente, movida pelo empresário, que seria o elemento capaz de inovar em conhecimento e tecnologia para romper com o círculo.

Logo em seguida Freeman dá ênfase à importância das múltiplas relações externas mantidas por uma firma para fortalecer o fluxo de conhecimento e informações técnicas e científicas. Nesse período a palavra inovação ganha forte significado com o desenvolvimento cada vez maior de pesquisa e desenvolvimento. O autor defendia a importância das firmas multinacionais na difusão de inovações considerando as boas condições de realizar transferências de equipamentos especializados, coordenar programas de treinamento e organizar os processos de aprendizagem (IGLIORI, 2009, p. 65).

Ainda temos a contribuição de Porter que entendia que as raízes da produtividade residem nos ambientes nacionais e regionais onde podem ser

localizadas as facilidades que apóiam o desempenho das empresas. Com isso há um ganho elevado quando os efeitos agregados da maior produtividade das empresas são demonstrados (vantagem comparativa). Em seu estudo, percebeu que as indústrias caminham sempre para a formação de clusters e que será a natureza desses que irá caracterizar a capacidade de competição de um país.

Por fim, verificamos que o desenvolvimento de uma região ocorre a partir do desenvolvimento de um centro econômico ou cluster, que deriva da necessidade de agregar a infraestrutura com o conhecimento e a tecnologia para permitir às empresas obter o ganho de escala e os retornos crescentes, necessários ao crescimento da vantagem comparativa e, conseqüentemente de sua expansão na economia mundial, gerando também o crescimento regional e das periferias do centro econômico.

2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Procuramos, neste capítulo, considerar as diferentes correntes teóricas do pensamento econômico, sobre desenvolvimento econômico mediante análise histórica da evolução das relações econômicas da sociedade e a forma como os grandes pensadores conseguiram sintetizar os fenômenos econômicos que existiam. Foi possível perceber que as teorias econômicas parecem caminhar em ciclos que em determinados momentos exigem a presença do Estado e em outros exige o seu afastamento.

Verificamos, ao se ter conhecimento das idéias de Adam Smith que o primeiro ciclo estava se fechando, tendo iniciado com a forte participação do Estado na expansão mercantilista, seu afastamento iniciou na predominância dos fisiocratas e foi amplificada no capitalismo. Com o surgimento da escola Marxista, a forte intervenção estatal estava de volta, e manteve-se mais atenuada com os neoclássicos e Keynesianos.

Nesse diapasão, a concepção Keynesiana ainda perdura com forte influencia sobre a economia hodierna, explicando de uma forma mais completa o funcionamento e a dinâmica da economia e inovando ao considerar a possibilidade

de existência de equilíbrio no mercado mesmo com desemprego e considerando a importância e influência da moeda na economia, bem como os efeitos advindo de um controle e regulamentação sobre a sua quantidade. Tais ideias de Keynes foram bem desenvolvidas, e o Estado ganhou espaço para intervir na economia, exercendo uma gerência macroeconômica bem como, para correção das falhas de mercado, levando a sociedade ao denominado “Estado de bem-estar social”.

Considerou-se também, nesse capítulo, o pensamento sobre o fenômeno da globalização que está se implementando no mundo todo em seqüência do projeto de desenvolvimento capitalista que deve caminhar para o livre comércio entre os países mediante eliminação das barreiras burocráticas e das taxas alfandegárias.

A Teoria estruturalista, por seu turno, é a idéia que encerra este ciclo de considerações sobre o referencial utilizado para embasar esta dissertação, propondo um rompimento com o modelo primário-exportador e o desenvolvimento de uma política de industrialização de países subdesenvolvidos na América Latina mediante substituição de importações. Defendiam que o governo promovesse a transformação da estrutura agrária para estimular o uso da terra e a adoção de novas tecnologias para o aumento da produção.

Observamos a importância do Estado enquanto redutor de diferenças e injustiças sociais na busca da promoção de desenvolvimento sustentável. Um ponto relevante ocupou-se de diferenciar o crescimento econômico do desenvolvimento sustentável na tentativa de verificar meios para viabilizar um crescimento econômico capaz de satisfazer as nossas necessidades econômicas

Por fim consideramos teorias sobre o tema de desenvolvimento regional, que ocorre a partir do desenvolvimento de um centro econômico ou cluster, que deriva da necessidade de agregar a infraestrutura com o conhecimento e a tecnologia para permitir às empresas obter o ganho de escala e os retornos crescentes. Relacionando todo o conteúdo de desenvolvimento, sustentabilidade e regionalismo para alicerçar uma base de conhecimento que permita analisarmos com mais profundidade o problema desenvolvido nesse trabalho.

3 ECONOMIA POLÍTICA

Este capítulo, subdividido em três seções, aprofunda a análise teórica de fatores que impedem um funcionamento eficiente do mercado, calçado apenas na mão invisível de Adam Smith, e conseqüentemente identifica as funções que o governo deve desempenhar para amenizar as falhas que existem no mercado. Objetivamos neste capítulo, abordar o pensamento de alguns cientistas que realizaram pesquisas sobre o funcionamento dos mercados e desenvolveram um ramo da economia denominada de economia política.

Inicialmente, procuramos identificar quais são as falhas existentes no mercado segundo a visão de importantes estudiosos como Musgrave, Giambiagi e Mankiw, além de conhecer várias idéias sobre os fatores que interferem numa alocação eficiente dos recursos disponíveis em uma economia. Onde conseguimos perceber que o mercado não é perfeito e não consegue funcionar em direção a um bom ponto de eficiência em função dessa imperfeição.

A teoria das falhas de mercado, considerada na primeira seção, constitui um modelo importante no desenvolvimento deste estudo, por se mostrar adequado para a análise que estamos fazendo da participação do Estado na economia como uma entidade interventora incumbida e capaz de promover desenvolvimento, executando funções específicas que promovam a compensação das falhas identificadas. Essas funções serão descritas na segunda seção desse capítulo.

Na terceira e última seção, serão feitas considerações sobre fatores que levam uma economia a se desenvolver. Ocasão em que identificaremos razões ou situações que favorecem uma determinada localização geográfica a lograr o desenvolvimento enquanto o mesmo desenvolvimento pode não ser observado em outras localidades e, portanto, indo além da localização geográfica para identificar questões como o desenvolvimento da mão de obra, infraestrutura e outros.

3.1 FALHAS DE MERCADO

Pudemos observar que a economia já percorreu vários ciclos de intervencionismo e liberalismo da ação estatal, que se originaram desde o momento em que o homem deixou de ser apenas social e passou à categoria de ser econômico, dedicando-se à produção de excedente para troca e originando a economia de mercado. Essa mudança no ser humano, foi possível devido ao desenvolvimento da agricultura, da racionalização de mão de obra e divisão de tarefas, da evolução do conhecimento e tecnologia que empregava instrumentos, máquinas e equipamentos no sistema produtivo.

As ideias liberalistas de livre funcionamento do mercado, a mão invisível de Adam Smith e o 'saudável' individualismo capitalista implicavam na teoria que a iniciativa privada é mais eficiente na alocação de recursos que o setor público, o que poderia levar a sociedade para um nível elevado de bem estar social, que atenderia às necessidades da sociedade empregando todos os recursos econômicos da forma mais eficiente possível. Esse estado é conhecido como ótimo de Pareto, e representa uma situação onde ninguém consegue melhorar seu grau de satisfação sem reduzir o grau de satisfação de outro indivíduo (GIAMBIAGI, 2008, p. 4).

Para ocorrência dessa situação ótima, Giambiagi anota a necessidade de alguns pressupostos como a ausência de progresso técnico e o funcionamento de um modelo de concorrência perfeita, porém destaca que tal situação seria possível em um mercado teórico onde não existisse falhas de mercado que promovessem distorções no livre funcionamento dos mercados na direção da alocação plena e eficiente dos recursos econômicos. Com essa mesma percepção Musgrave (1980, p. 5) assevera o fato de que "o mecanismo de sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas", justificando a atuação governamental como necessária para guiar, corrigir e suplementar o mecanismo econômico em alguns aspectos.

Percebe-se, que as teorias extremistas de absoluto controle estatal são prejudicadas pela ineficiência burocrática dos governos, enquanto as teorias de absoluta ausência desse controle são prejudicadas pelas falhas do mercado, e ambas não atendem às necessidades de bem estar social e não conseguem levar o

mercado ao mais alto grau de a eficiência no emprego dos recursos econômicos da sociedade. Esse fato deixa claro, que a presença do Estado na economia é importante para atenuar as distorções provocadas pelas falhas de mercado, elevando a discussão para a definição de qual seria o tamanho ideal de sua participação capaz de promover a eficiência que nem o mercado sozinho nem o governo sozinho são capazes de atingir.

3.1.1 Bens públicos

Para o mercado atingir o estado de bem estar social, todos os bens desejados pela sociedade precisam ser fornecidos de forma eficiente através do sistema de mercado, o que não representa nenhum problema em relação aos bens privados que serão fornecidos individualmente através das transações entre consumidor e vendedor/produtor, porém, com relação aos bens públicos, cujo consumo ou uso é indivisível e não excludente, não haverá eficiência na tentativa de cobrança pelo fornecimento através da iniciativa privada, e o seu não fornecimento reduzirá a alocação socialmente eficiente.

Explicando melhor, a diferença de bens públicos e privados subsiste essencialmente em duas características: um bem privado é excludente e rival. É excludente porque o consumo de uma unidade de bem pode ser negado a determinados indivíduos, mas também é rival porquanto o consumo de uma unidade do bem, por um indivíduo, impede o consumo da mesma unidade por outro indivíduo. Mankiw (2009, p.224) exemplifica bens privados citando uma casquinha de sorvete. O sorvete é excludente porque é possível impedir que uma pessoa o tome – basta não dar o sorvete a essa pessoa. A casquinha também é rival porque se uma pessoa tomar um sorvete, outra não poderá tomar o mesmo sorvete.

Os bens públicos então, são aqueles não excludentes e não rivais. As pessoas não podem ser impedidas de usar um bem público e quando a usa não diminui a disponibilidade do serviço ou mesmo a capacidade de outra pessoa usá-lo. Giambiagi (2008, p. 5) exemplifica tal situação com o policiamento público, considerando que o governo aumente o policiamento de uma rua residencial, todos

os moradores da rua serão beneficiados, sem que possamos distinguir entre o moradores A ou B. A mesma situação ocorre com a iluminação pública, com o paisagismo, com a adoção de medidas para melhorar a qualidade do ar respirado pelos moradores.

Musgrave (1980, p. 6) explica que o mecanismo do sistema de mercado é adequado para o fornecimento de bens privados, pois baseado na troca, somente pode existir quando existe o direito de propriedade exclusiva. Dessa forma, o sistema de mercado, transacionando bens privados, promove a exclusão do consumo, e funciona como um grande leilão onde o nível dos preços será orientado pela oferta e demanda do bem. Essa lógica de alocação não é eficiente para os bens públicos, pois excluir um consumidor qualquer do benefício do bem, é freqüentemente impossível ou implica em custos elevados.

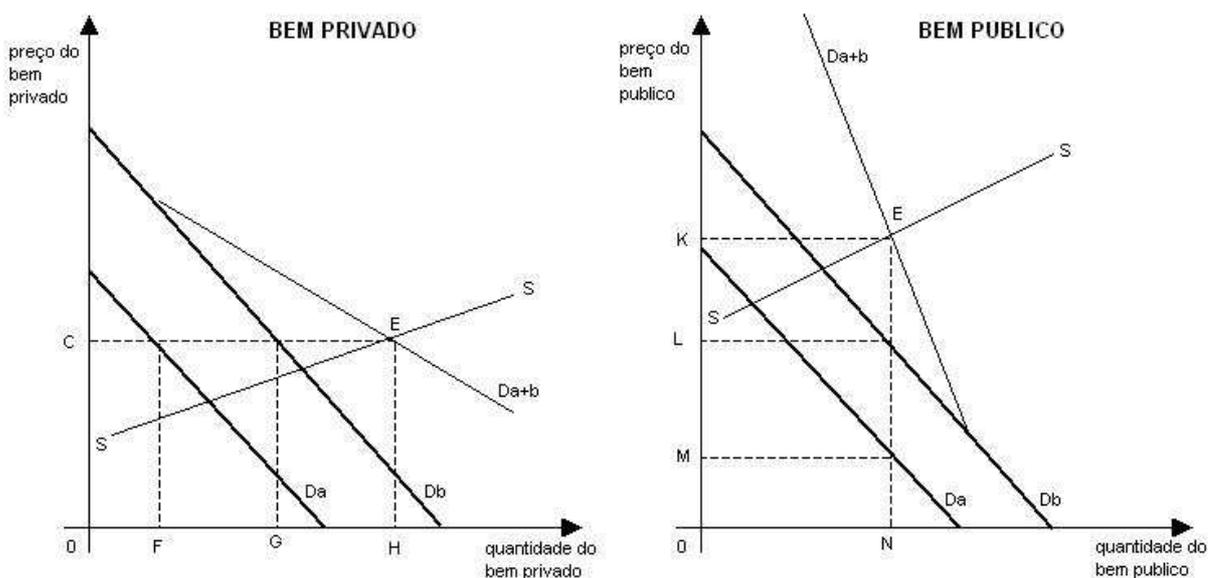
Fica claro que a definição de direitos de propriedade é de fundamental importância para o funcionamento do mercado e que o comércio não pode ocorrer sem o princípio da exclusão, pois os consumidores tentarão usufruir os benefícios dos bens públicos sem oferecer preço que revelem suas preferências. “É por essa razão que a responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de tributos” (GIAMBIAGI, 2008, p. 5).

Por outro lado, Musgrave (1980, p. 7) pondera que os problemas relacionados ao fornecimento dos bens públicos não se resumem ao papel do governo na cobrança dos tributos que financiem o fornecimento dos bens públicos, mas também estão relacionados à decisão sobre a quantidade de bens que devem ser ofertados, além de resolver o nível da contribuição de cada consumidor, pois a dificuldade fundamental consiste na determinação dos benefícios disponibilizados para cada indivíduo.

Fica difícil imaginar uma sociedade que consiga elevado nível de bem estar social sem usufruir bens públicos, principalmente quando alguns desses serviços são mínimos para assegurar a soberania da sociedade como a segurança nacional, outros fundamentais para a convivência social como a estrutura judicial e policial, além de locais para convivência e lazer como as praças públicas. Demonstrando que

a ausência absoluta do Estado certamente promoverá a ausência desses bens e serviços para a sociedade.

Figura 10 Curvas de Demanda por Bens Privados e Públicos



Fonte: Musgrave, 1980, p.7.

O gráfico acima permite visualizar a dificuldade de obter alocação eficiente dos bens público. Vejamos o gráfico ao lado esquerdo da figura que apresenta a curva de demanda do mercado D_{a+b} (demanda do produto A mais a demanda pelo produto B) e soma a quantidade que A e B compram a cada nível de preços, onde SS é a curva de oferta e o equilíbrio é representado no ponto E . O lado direito da figura é análogo, porém a curva de demanda do mercado D_{a+b} representa a soma das demandas de D_a e D_b uma vez que todos consomem a mesma quantidade do bem.

3.1.2 Externalidades

Na definição apresentada por Mankiw (2009, p.204) Uma externalidade surge “quando uma pessoa se dedica a qualquer ação que provoca impacto no bem estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto”. Logo percebemos que a ausência de pagamentos ou recebimentos distorce o preço do produto que a ação promove e faz com que o

mercado aloque recursos de forma ineficiente. Essa constatação, demanda a intervenção do Estado para amenizar os efeitos das externalidades negativas e elevar os efeitos das externalidades positivas.

Como exemplo simples, podemos imaginar uma indústria que produz um produto qualquer e despeja água contaminada de produtos químicos no rio. Sua ação produz externalidade negativa que representa um custo de bem estar para a sociedade, na medida em que o rio ficará impróprio para lazer, podendo ficar impróprio para o consumo, podendo matar os peixes, reduzindo a oferta e elevando os preços desse bem. Também é exemplo de externalidade aquela provocada pelo barulho da turbina dos aviões que perturbam os moradores que circunvizinham um aeroporto.

A intervenção do Estado deverá ocorrer através da produção direta ou da concessão de subsídios para gerar externalidades positivas, por exemplo, quando promove uma campanha contra a dengue contratando pessoas e incentivando a limpeza de quintais, distribuindo quites de limpeza e tampas para as caixas d'água, todo esse conjunto de ação será desenvolvido diretamente pelos servidores públicos e por voluntários particulares que aderem aos incentivos e apelos do Governo. Com isso estará gerando externalidades positivas para toda a sociedade, pois mesmo quem não se preocupar em participar da campanha será beneficiado com a redução dos focos de mosquito.

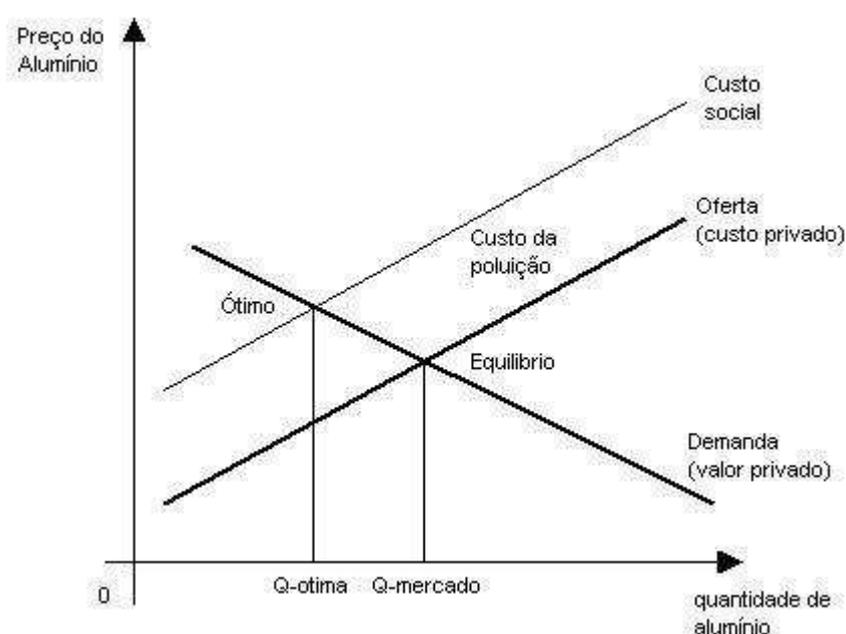
Também atuará impondo multas ou criando impostos para desestimular externalidades negativas, como quando eleva a tributação sobre o cigarro na tentativa de reduzir o número de fumantes na sociedade, proibindo o fumo em prédios públicos, lugares fechados, aeronaves e lugares abertos ao público e impondo multa a quem insistir em gerar externalidade negativa pela emissão da fumaça que o cigarro provoca. Também reduz as externalidades negativas quando multa os infratores de trânsito e eleva os níveis de desrespeito à legislação.

Por fim, intervirá pela regulamentação da prestação de serviços ou do provimento de bens, por exemplo, quando estabelece um padrão de qualidade mínima que os brinquedos tem atender para serem comercializados e consumidos

com segurança pelas crianças. Quando estabelece padrões de prestação de serviços como o fornecimento de energia elétrica, telefonia, transporte público etc.

Podemos visualizar a ineficiência causada pelas externalidades no gráfico abaixo, que demonstra o equilíbrio do mercado estabelecido em um ponto que ignora o custo social da poluição. Isso ocorre quando o governo não estabelece tributação ou regulamentação que compense a sociedade pela atividade poluidora que a indústria exerce durante a produção de seus bens. É, portanto, um custo que deixa de ser considerado na alocação do mercado.

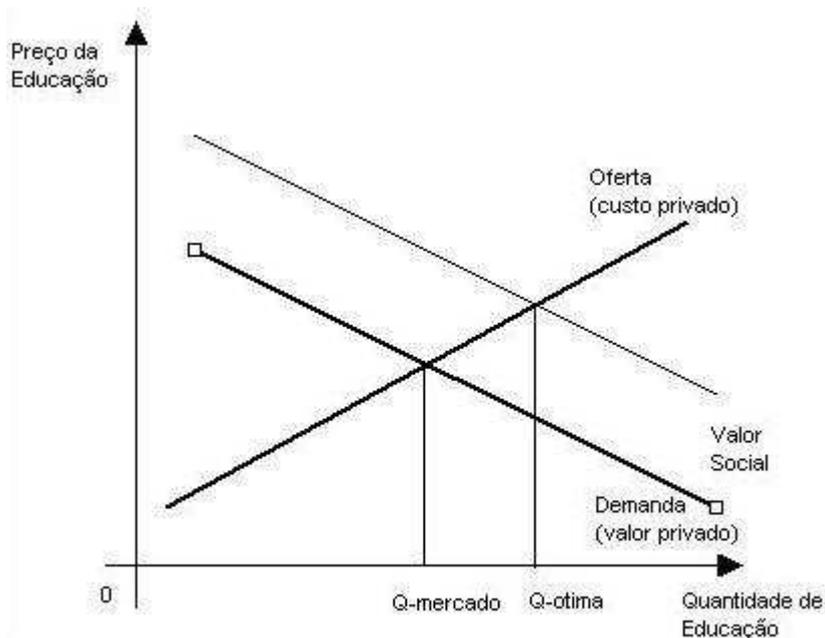
Figura 11 A Poluição e o Ótimo Social



Fonte Mankiw, 2009, p.206.

Embora algumas atividades imponham custos a terceiros, outras podem gerar benefícios também, como por exemplo, a educação. Ela gera externalidades positivas porque uma população mais instruída promove a atividade econômica com mais vigor, auxilia na composição de um governo mais competente, reduz os níveis de criminalidade e de conflitos beneficiando a sociedade como um todo e não apenas o indivíduo consumidor da educação que certamente será beneficiado por um salário maior. Podemos perceber, portanto que curva de demanda não reflete o valor do bem para a sociedade.

Figura 12 A Educação e o Ótimo Social

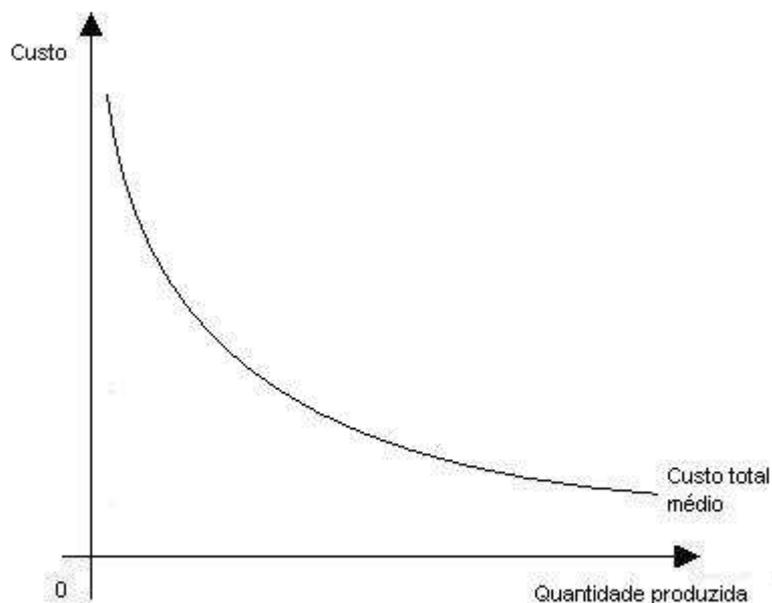


Fonte Mankiw, 2009, p.208.

Percebemos, portanto, que a mão invisível não é capaz de equacionar satisfatoriamente a alocação eficiente na sociedade quando os produtos negociados causam efeitos em terceiros. Ela é muito eficiente quando se trata de negociação que envolve apenas os interesses dos compradores e vendedores, maximizando o excedente de cada um, porém os custos e benefícios sociais derivados da atividade econômica e que causam efeitos externos demonstram que a mão invisível pode falhar na alocação eficiente.

3.1.3 Monopólios Naturais

O monopólio natural acontece quando uma só empresa consegue ofertar um bem ou serviço a um mercado inteiro a um custo menor do que duas ou mais empresas (MANKIW, 2009, p. 316). Alguns setores são compelidos ao monopólio natural em função do processo produtivo caracterizar-se pelo retorno crescente de escala, onde o custo de produção unitário vai declinar conforme o aumento da quantidade produzida, de forma que, dependendo do tamanho do mercado consumidor do produto ou serviço pode não ser interessante manter mais de uma empresa produtora desses bens. Tal situação é caracterizada no gráfico abaixo:

Figura 13 Economia de Escala como causa de um Monopólio

Fonte Mankiw, 2009, p.317.

Normalmente, nos setores de monopólio natural, o custo inicial do negócio é elevado, mas depois o ganho marginal torna-se elevado em função dos baixos custos de cada unidade produzida. Podemos citar vários exemplos, como a construção de uma usina hidrelétrica, cujo investimento inicial é extremamente elevado, porém a produção de energia depois tem um custo marginal menor que o inicial. Nos mercados de monopólio natural, por vezes as demais empresas não acham interessante entrar para concorrência por considerar que não poderão atingir os mesmos baixos custos da monopolista, pois terá uma fatia menor do mercado, e nesse caso o custo total do produto tenderá a se elevar.

Um mercado monopolista não é regulado pela mão invisível, ele mesmo tem força para influenciar o preço do seu produto, uma vez que não enfrenta a livre concorrência do mercado, porém, quando ele eleva o preço de seu produto a quantidade consumida será menor e a receita marginal obtida será menor do que o preço do seu bem. Os monopólios produzem menos do que a quantidade socialmente eficiente e cobram preços superiores ao custo marginal, gerando peso morto (MANKIW, 2009, p. 340).

O governo deve lidar com o monopólio natural por meio da regulação impedindo que o forte poder de mercado concentrado pelas empresas monopolistas

tenha como resultado a cobrança de preços abusivos dos consumidores, representando uma forte perda de bem estar social. Outra forma de atuação seria o próprio governo exercer a atividade econômica monopolista, produzindo diretamente o bem ou serviço referente ao setor caracterizado pelo monopólio natural.

3.1.4 Mercados Incompletos

Um mercado incompleto é aquele que não consegue ofertar um determinado bem ou serviço, mesmo que seu custo de produção esteja abaixo do preço que os consumidores estariam dispostos a pagar (GIAMBIAGI, 2008, p. 7). É uma situação freqüente nas economias em desenvolvimento onde um leque de serviços e produtos deixam de ser ofertados por falta de infraestrutura, tecnologia ou financiamento. Por exemplo, o abastecimento de produtos industrializados em uma cidade que não dispõe de acesso rodoviário, ferroviário ou qualquer outro meio de transporte. A carência de alguns profissionais especialistas em determinada área, como médicos.

Nesse caso de mercado incompleto a atuação do governo é necessária para disponibilizar o serviço para a economia local, desenvolvendo infraestrutura para criar condições de fornecimento dos bens pela economia privada ou mesmo pelo fornecimento direto. Por vezes sua atuação será necessária no processo de planejamento e coordenação do desenvolvimento de uma industrialização que crie condições de desenvolvimento econômico. Também poderá atuar diretamente como agente financiador de empreendimentos, uma vez que o mercado financeiro pode não estar disposto a assumir riscos de longo prazo com a economia pequena.

O fato é que a mão invisível não consegue resolver sozinha a questão de ausência de oferta, uma vez que o mercado esteja demandando um determinado produto para o qual o tamanho da economia não comporte tal oferta. Nesse ponto, mais uma vez, só é possível atender às necessidades da sociedade com a ação contundente do governo, buscando atender ao anseio da sociedade para maximiar o bem estar social. Mankiw assevera que por vezes os governos podem melhorar os resultados do mercado (2009, p. 10).

3.1.5 Falhas de informação

A assimetria de informação e as falhas relacionadas a imperfeições no fluxo de informação que impedem que ela esteja disponível para todos os indivíduos da economia é um grande problema a prejudicar a alocação eficiente de recursos na economia. Isso porque algumas decisões de mercado serão tomadas com base em informações desatualizadas, provocando distorções em termos de bem estar social, na medida em que a economia estará se distanciando da alocação eficiente do ponto de vista social.

É importante lembrar que a decisão sobre investimentos envolve riscos e análise de dados que demandam a exatidão e disponibilidade das informações com rapidez, e ao tempo em que essa informação foi retida por um dos lados envolvidos no negócio, não estão tomando a decisão com base na mesma visão do mundo, de forma que o preço que será praticado naquele momento não irá corresponder ao preço verdadeiramente merecido.

Um exemplo simples por ser obtido pela reflexão de uma simples venda de carro, onde o vendedor sabe que o veículo está com problemas de manutenção e em vias de apresentar mais um problema grave, óbvio que o veículo não poderia ser vendido pelo mesmo preço de um similar em boas condições mecânicas, porém, como não é do conhecimento do pretendo comprador, tal veículo será vendido acima do preço que valeria enquanto que o comprador está pagando um valor acima do que o mercado pagaria se a informação fosse transparente.

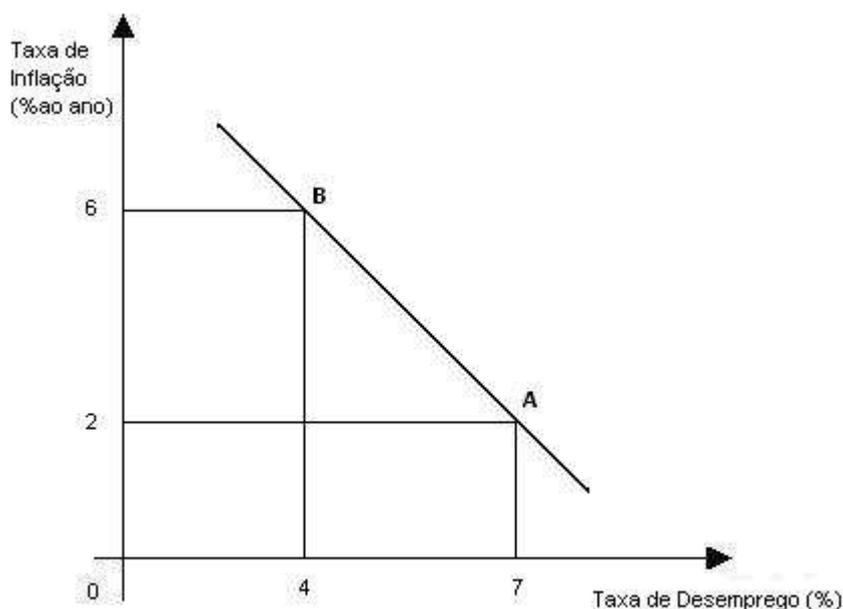
É bem verdade que a tecnologia e as novas formas de comunicação tem evoluído em um ritmo exponencial e, cada vez mais, as informações circulam com uma velocidade incrível. Porém é papel do Estado atuar positivamente para reduzir essas falhas de informação, e contribuir para que o fluxo de informações seja o mais eficiente possível, sua atuação ocorre principalmente como entidade regulamentadora que exigirá a publicação dos balancetes contábeis das empresas de capital aberto, exigirá a transparência de informações nos rótulos das embalagens dos produtos expostos a venda, como também a informação nas bulas

dos medicamentos, enfim, promovendo o máximo de informação que auxilie o mercado na tomada de decisões.

3.1.6 Desemprego e Inflação

O livre funcionamento do mercado não demonstrou qualquer eficácia para evitar a ocorrência de inflação e desemprego na economia, ou pelo menos amenizar os efeitos que ela causa para a sociedade, isso porque a taxa natural de desemprego está correlacionada com diversas características do mercado de trabalho, como a legislação do salário mínimo, o poder de mercado dos sindicatos, o papel dos salários de eficiência e a eficácia da busca de empregos. Por seu turno a inflação é diretamente influenciada pelo crescimento na oferta de moeda. Embora essas duas variáveis não se relacionam no longo prazo, em curto prazo a sociedade se depara com a escolha entre inflação ou desemprego (MANKIWI, 2009, p 781).

Figura 14 Curva de Phillips



Fonte Mankiw, 2009, p.784.

A curva de Phillips representa a correlação negativa existente entre o desemprego e a inflação no curto prazo, e serve de parâmetro para o Governo desenvolver políticas públicas que promovam o balanceamento ótimo das duas

variáveis. Percebemos que o ponto A representa uma baixa taxa de inflação, porém com alto percentual de desemprego, enquanto que o ponto B da curva demonstra baixo nível de desemprego, mas a custo de uma inflação elevada. Ainda que o ideal seja baixa inflação e baixo desemprego, a observação do comportamento da economia, representado na curva de Phillips demonstra que não é possível.

3.2 FUNÇÕES DO GOVERNO

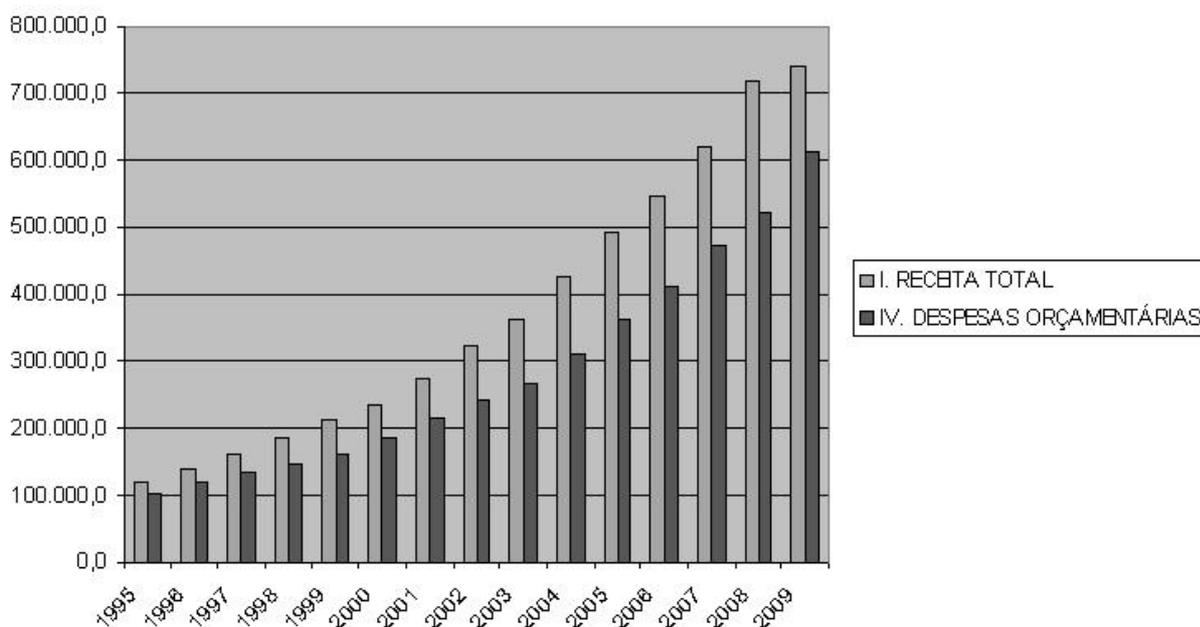
Atualmente, além das funções primárias do governo na promoção da integridade e soberania de seu território e povo, na decisão dos litígios que se instauram em função de conflitos entre os indivíduos, na organização social, e na garantia dos direitos de propriedade, também há uma demanda para promoção de infraestrutura que crie condições de desenvolvimento econômico, provimento de serviços médicos, sociais e educacionais além de várias outras atividades que deveriam ser exercidas pela iniciativa privada, pois na visão econômica clássica, trariam mais eficiência para a economia.

Observa-se, porém que algumas realidades de mercado impedem que ele funcione sem a presença do Estado. Inicialmente, é necessário oferecer uma estrutura de proteção aos contratos, através de um sistema legislativo estabelecido, sem o qual o mercado não funcionará corretamente. O modelo de livre funcionamento do mercado não é capaz de fornecer todos os bens que a sociedade deseja e que elevam o bem estar social, o que também demanda o fornecimento dos bens públicos por intermédio do Estado.

Deverá atuar de igual modo, na redução dos efeitos das externalidades negativas, na condução dos resultados do mercado para obter elevado nível de emprego, estabilidade de preços e crescimento do PIB desejado pela sociedade. O governo também deve estar atento para o nível de pobreza de sua sociedade, que também terá implicação no nível de violências, pois, mesmo que a alocação seja eficiente, atingindo o ótimo de Pareto, pode não haver uma distribuição mínima de renda.

Temos como resultado das diversas falhas de mercado apresentadas anteriormente, que o Governo aparece, necessariamente, como elemento pró-ativo para exercer funções alocativa, distributiva e estabilizadora que tem refletido um aumento da participação dos gastos do setor público ao longo do tempo, com a conseqüente elevação da arrecadação tributária e do seu percentual em relação às riquezas produzidas na economia. No caso brasileiro, observamos um movimento crescente na arrecadação tributária do governo federal para fazer frente às despesas governamentais que também se elevaram, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Figura 15 Resultado Primário do Governo Brasileiro



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

3.2.1 Função Alocativa

Em função da necessidade de bens públicos para atender às necessidades da sociedade e da deficiência do setor privado em fornecê-los, espera-se que o fornecimento de tais bens recaia sobre o governo, que cobrará tributos para fazer frente a essas despesas. Assim, o governo estará exercendo uma função alocativa na economia sempre que se apropriar de uma parte da riqueza gerada para decidir onde será mais importante a alocação desse produto, seja em ações estratégicas

para o desenvolvimento de infraestrutura, seja para pesquisa, desenvolvimento ou capacitação. No exercício de tal função deverá determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados além de calcular o nível de contribuição de cada consumidor (GIAMBIAGI, 2008, p.12).

A dificuldade de determinação ideal dos bens a serem ofertados deriva da dificuldade de obter informação junto à sociedade, pois eles não apresentarão estímulos para declarar o valor que atribuem aos bens públicos, uma vez que as pessoas preferirão utilizar-se dos bens públicos sem pagar. Musgrave (1980, p.7) assevera que o consumidor não tem motivos para oferecer pagamento voluntário aos produtores do setor privado, da mesma forma, não tem inclinação para revelar para o governo o valor que atribuem aos serviços públicos.

Seguindo sua análise, Musgrave informa que a escolha da provisão de bens públicos é feita pela população através do voto, numa técnica alternativa para determinar a oferta de bens públicos, bem como os custos envolvidos nessa provisão, caracterizando-se como o sistema que mais se aproxima do reflexo das preferências da sociedade, pois é certo que a decisão poderá não agradar a todos na sociedade, porém reflete a preferência da maior parte das pessoas. “a decisão por um determinado governante através do processo eleitoral funciona como uma espécie de revelação de preferências por parte da sociedade”(GIAMBIAGI, 2008, p.12).

Há que se destacar a diferença entre a provisão dos recursos públicos e a produção pelo setor público, pois quando afirmamos que um bem é fornecido pelo setor público, nós estamos caracterizando bens cuja produção é financiada pelo orçamento desse setor e que se encontram disponíveis sem implicar em despesa direta para os seus consumidores. Portanto, o setor público não precisa ser o produtor dos bens, mas a fonte de recursos para a sua aquisição certamente terá origem no caixa do tesouro governamental (MUSGRAVE, 1980, p.8).

Por outro lado, temos alguns serviços que a sociedade deseja para os quais é esperado que o governo zele para que a população seja adequadamente servida em termos de oferta e da qualidade de certos bens ou serviços. Ele é responsável pela provisão e disponibilidade dos serviços agindo na intermediação e regulamentação

das atividades. Assim ocorre também com alguns serviços que apresentam uma importância estratégica para a sociedade, como a saúde e educação, e para os quais o Governo deve envidar esforços para que haja a adequada disponibilidade do bem público.

3.2.2 Distributiva

Os Governos devem estar atentos para perceber se a distribuição de renda que está ocorrendo na sociedade, oriunda dos fatores capital, trabalho e terra, está de acordo com os anseios da sociedade, pois de nada valeria uma economia produzir grandes riquezas sem conseguir promover melhorias sociais e diminuição da marginalização e pobreza. Entretanto, os mecanismos de distribuição não são de simples discussão ou implementação, pois demanda uma análise do que se considera um estado justo ou adequado de distribuição.

A distribuição de renda pode ser promovida através de um esquema de transferência que combine progressividade de imposto de renda para famílias de renda elevada e subsídios para famílias de baixo nível de renda, de forma que uma carga tributária mais pesada vai recair sobre as pessoas de maior renda, por arcarem com uma parte do imposto pago a menor pelos contribuintes de baixa renda. Outra forma de distribuição pode ocorrer com a utilização dos impostos pagos pelas pessoas mais ricas para promover a construção de moradias para as pessoas mais pobres.

Por fim, podemos ainda utilizar um conjunto de impostos e subsídios, sendo os primeiros aplicados àqueles bens consumidos pelas camadas superiores de renda, enquanto que os subsídios favorecem os bens de consumo popular. A seguridade social, os programas de subsídio para compra de gás, medicamentos e alimentação, conhecido como bolsa família. E ainda que as medidas redistributivas impliquem em um custo de eficiência, tal fato não caracteriza um argumento contra as mesmas (MUSGRAVE, 1980, p. 11).

3.2.3 Estabilizadora

A função estabilizadora é necessária para reduzir os impactos da redução de emprego provocada pelos ciclos de desenvolvimento econômico e foi desenvolvida por Keynes quando contrapôs a crença de auto-ajuste do mercado pela flexibilidade de preços e salários. Keynes deslocou o foco para o nível de demanda agregada, defendendo que essa variável era que interferia no pleno emprego da economia, de forma que as firmas só estariam dispostas a empregar determinada quantidade de trabalho conforme as expectativas de venda de seus produtos (GIAMBIAGI, 2008, p.14).

A história demonstra que a economia tende a se desenvolver respeitando movimentos cíclicos onde são observados períodos de alto crescimento seguidos de períodos de recessão. A expectativa do mercado será afetada a cada novo ciclo que se iniciar, seja para elevação da inflação, quando o nível de emprego se elevar durante o crescimento econômico, seja para aumento do desemprego, quando a expectativa for de redução na demanda agregada. Keynes explicava que a rigidez de curto prazo dos salários faz com que o empregador tenha que desempregar mão de obra para preservar sua margem de lucratividade.

Na ausência de políticas econômicas orientadoras, a economia tende a estar sujeita a flutuações significativas e/ou passar períodos de desemprego ou inflação, Nesses períodos, a teoria Keynesiana defende que o governo pode exercer controle sobre a demanda agregada através das políticas fiscal e/ou monetária. Quando aparece o desemprego, a expansão de medidas que visem incrementar a demanda agregada se fazem necessárias. Por outro lado, se os gastos excederem o produto ofertado a inflação vai ser elevada, exigindo medidas que promovam a redução dos gastos.

Mankiw (2009, p 770) apresenta como princípio da economia a afirmação de que as pessoas reagem a incentivos, assim, caso o governo reduza a tributação sobre a renda as pessoas ficarão com mais recursos para consumir, de modo que tem um maior incentivo a trabalhar e produzir bens e serviços. Reagindo a esse incentivo, a quantidade de bens e serviços ofertada será maior para cada nível de preços e a curva de oferta agregada se deslocará para a direita. De igual maneira,

um aumento nos gastos do governo aumenta a quantidade de bens e serviços ofertados a qualquer nível de preços e também desloca a curva de demanda agregada para a direita.

3.3 FATORES DE DESENVOLVIMENTO

Em países em desenvolvimento a **formação de capital**, desenvolvimento tecnológico, estabilidade nas estruturas sociais e políticas, pontos de estrangulamento e sistema fiscal são fatores críticos para a promoção do desenvolvimento de uma economia. É necessário que a taxa de formação de capital seja bem mais elevada que a taxa de crescimento populacional, onde o capital deve ser entendido de forma abrangente, incluindo os dispêndios que aumentem a produtividade, tomando a forma de investimento público ou privado. Economias em estágio inicial de formação demandam um grau de investimento mais elevado do setor público no desenvolvimento de infraestrutura e na capacitação e desenvolvimento de mão de obra. (MUSGRAVE, 1980, p. 638).

O primeiro problema a ser contornado pelas economias em desenvolvimento diz respeito a disponibilidade das fontes de recursos para investimento. A menos que recursos ociosos possam ser colocados em operação a primeira fórmula demandará a redução do consumo corrente para liberar recursos para investimento. A possibilidade mais real é obtenção de recursos no exterior, na forma de investimento privado, ajudas oficiais ou de empréstimos. Porém, tais fontes nem sempre estão disponíveis, e a possibilidade mais real está relacionada à formação de poupança privada ou pública.

O governo exerce papel fundamental no processo de elevação da taxa de poupança ao facilitar a captação mediante a criação de instituições financeiras apropriadas para atração além de promover o direcionamento dessas poupanças para uso produtivo. Porém, a formação de poupança privada, por vezes, demora um pouco para se desenvolver em função da necessidade de um clima econômico favorável, demandando que a poupança pública seja priorizada. Essa poupança

pública pode ser obtida pela elevação das receitas públicas originadas, na maioria das vezes pela arrecadação tributária.

Outro fator importante é o **desenvolvimento tecnológico**, tanto no setor industrial quanto na agricultura, pois os grandes aumentos de produtividade na agricultura de numerosos países em desenvolvimento demonstram os benefícios do aumento da produtividade nesses setores produtivos. Os investimentos privados além de elevar o capital na economia são capazes de introduzir **inovações** tecnológicas que elevam a produtividade da economia. Associado a isso, a busca pela eficiência na utilização dos recursos econômicos nos países em desenvolvimento são extremamente importantes em função da escassez dos recursos públicos e privados, que demandam a maximização do potencial produtivo (MUSGRAVE, 1980, p. 639).

A composição das instituições governamentais e a **estabilidade política** são de extrema importância para assegurar o florescimento da iniciativa individual, permitindo que planos de desenvolvimento e de negócios sejam desenvolvidos e implementados, onde também é importante que os frutos do desenvolvimento sejam amplamente distribuídos e que as desigualdades extremas na distribuição de renda sejam eliminadas. Enquanto a poupança pública pode ser incrementada através do aumento do nível de tributação, os incentivos privados ao investimento podem conflitar com as políticas fiscais redistributivas (MUSGRAVE, 1980, p. 640).

Freqüentemente o comércio internacional apresenta vantagens para a maioria dos países, porém, aqueles em desenvolvimento procuram obter máquinas e equipamentos que não estão disponíveis no comércio interno, para tanto, será necessário à **obtenção de divisas** que deverá ocorrer através da elevação do processo de exportações, de forma que as políticas públicas devem se preocupar não apenas com consumo e investimento, mas também com produtos domésticos e comercializáveis, podendo utilizar a política tributária para incentivar a alocação desses recursos (MUSGRAVE, 1980, p. 640).

Por fim, o desenvolvimento econômico pode ser prejudicado por diversos **pontos de estrangulamento** que surgem na economia e que podem limitar a taxa de crescimento. A taxa de poupança, por exemplo, é o primeiro fator de

estrangulamento a ser superado para que o nível de investimentos possa ser elevado, após o crescimento da taxa de poupança e conseqüente desenvolvimento da economia a capacidade de absorção e os fatores de apoio aos investimentos, precisarão ser melhorados para não estrangular a economia. Outro ponto de estrangulamento é balanço de pagamentos que começa a sofrer pressão com a capacidade de a economia obter divisas equilibrando as exportação e importações. O crescimento equilibrado necessitará, portanto, de um plano de desenvolvimento adequado (MUSGRAVE, 1980, p. 640).

Além desses fatores, os governos devem investir para incentivar a instalação e desenvolvimento da atividade produtiva, utilizando diversos mecanismos que estão sob sua gerencia como o subsídio da produção, facilidade de financiamento para a instalação do parque industrial, facilitando a obtenção de terreno para construção da estrutura física e aquisição das máquinas e equipamentos. Outro estímulo importante é concedido pela redução da carga tributária para compensar os custos iniciais de instalação, mediante aplicação das políticas fiscais como forma de incentivar a atividade econômica e a distribuição dessa atividade em um espaço geográfico.

Os estímulos fiscais são utilizados em vários países ao redor do mundo, não apenas para desenvolver suas indústrias, mas também para protege-las da competição de outros mercados, utilizando as denominadas barreiras comerciais. Assim é que a tributação em um país deverá ser distribuída de forma a compensar as dificuldades de produção de determinadas regiões, cumprindo uma finalidade que não é apenas arrecadatária, porém servindo ao desenvolvimento econômico.

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Procurou-se, neste capítulo, aprofundar a análise da importância da presença do Estado na economia avançando nas discussões do capítulo anterior que demonstraram ciclos com extremo controle estatal e outros com extremo liberalismo, mas em ambos os casos, a presença ou afastamento do Estado dos controles

econômicos sempre almejava a melhoria da eficiência econômica pela maximização do emprego dos recursos disponíveis.

Verificou-se, ao se ter conhecimento das idéias de Musgrave e Giambiagi, que o mercado não é perfeito para chegar sozinho ao melhor ponto de equilíbrio, possuindo diversas falhas de funcionamento que prejudicam tal resultado. Demandando que uma entidade organize e regule seu funcionamento, por exemplo, quanto à realidade dos bens públicos que são demandados por toda a sociedade, mas que não pode ser fornecido adequadamente pelo sistema de mercado baseado na troca, uma vez que não é possível definir direitos de propriedade sobre alguns deles.

Outras questões como as externalidades provocadas por todas ações que realizamos, negativas como a poluição ou positivas como a educação, são danos ou benefícios promovidos para a sociedade e não remunerados adequadamente. Os monopólios naturais, que existem em função dos elevados custos de exploração de determinados produtos e eliminam a possibilidade de concorrência. Os mercados incompletos que não conseguem ofertar alguns produtos ou serviços, as falhas de informação, e a relação entre desemprego e infração visualizada na curva de Phillips, demonstram que, de fato o Governo deve ser o condutor das políticas econômicas.

Como condutor, portanto cabe ao Governo exercer as funções de alocação de recursos, para atender à necessidade de bens públicos que a sociedade possui em função da deficiência do setor privado em fornecê-los. A função de distribuição de recursos, por seu turno deve ser capaz de promover melhorias sociais e diminuição da marginalização e pobreza. Por fim, função de estabilização econômica é necessária para reduzir os impactos da redução de emprego provocada pelos ciclos de desenvolvimento econômico.

Por fim, percebeu-se que muitos dos fatores essenciais para o desenvolvimento econômico podem ser ofertados ou melhorados por ação do Estado como condutor das políticas econômicas, onde fica muito claro sua importância na condução dos rumos e direcionamentos da economia.

4 SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Este capítulo, subdividido em duas seções, aprofunda o estudo sobre as estratégias adotadas pelo Estado na promoção de desenvolvimento econômico, especialmente sobre a estratégia utilizada por países da América Latina, onde se insere o Brasil, caracterizando a realidade inicial do desenvolvimento econômico baseado no modelo econômico primário exportador, a crise de 1920 e o processo de industrialização nacional.

Nossa análise tem por objetivo abordar o pensamento dos economistas da Comissão Econômica para a América Latina que apresentavam um contraponto às teorias de desenvolvimento que se baseavam no estágio de desenvolvimento histórico. O pensamento desses economistas representou um importante movimento econômico que se estruturou a partir da década de 20, onde iniciamos por um levantamento da realidade econômica do Brasil nesse período, a relevância da crise enfrentada em 1920 e o início do processo de industrialização.

A teoria de desenvolvimento baseada na substituição de importações, considerada no capítulo, constitui um modelo que dará embasamento a este estudo, por se mostrar adequado para análise dos resultados que podem ser alcançados pelo Estado no processo de condução da economia, especialmente, fomentando o processo de industrialização que é a principal atividade que gera crescimento da atividade econômica. Essa teoria é ponderada ao final do capítulo pela apresentação de considerações sobre os fatores negativos derivados do seu uso como estratégia de desenvolvimento, visto que se apóia, principalmente, em medidas protecionista de mercado que causam na economia uma redução de eficiência, denominada de peso morto.

4.1 MODELO ECONÔMICO PRIMÁRIO EXPORTADOR

Após a segunda guerra mundial, o pensamento econômico dominante defendia que cada país deveria se especializar na produção de bens para os quais tivessem mais vantagens comparativas, o que implicava na manutenção da realidade econômica dos países em desenvolvimento, tidos como periféricos aos centros já desenvolvidos. As teorias defendiam que o produto da economia mundial, organizada dessa forma, aumentaria beneficiando o bem-estar social mundial (SOUZA, 2011, p.151).

Na América Latina, porém, a CEPAL apresentou uma proposição alternativa e reformista ao pensamento dominante, que defendia uma ação efetiva do Estado para estabelecer o capitalismo mediante industrialização nesses países. A concepção da CEPAL defendia que após o esforço público para promover a industrialização o crescimento da produção iria ocorrer mais rapidamente do que nos países já desenvolvidos, em função dos rendimentos crescentes e decrescentes (FIGUEIREDO, 1990, p 40).

A economia Brasileira que enfrentou a grande crise do capitalismo na década de 1930 era predominantemente agro-exportadora, baseada num modelo colonizador imposto por Portugal e que perdurou durante os primeiros séculos de sua história. Nesse modelo de economia, o Brasil fornecia matérias primas e produtos agrícolas para conseguir a compra de produtos manufaturados e tinha como principal produto exportado o café que representava 50% do volume de exportação, conforme observamos na tabela abaixo:

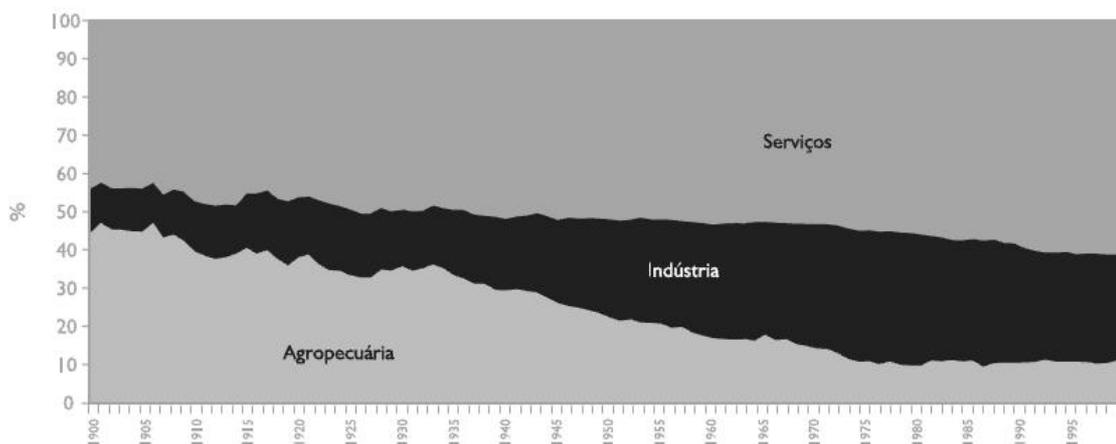
Tabela 1 Principais Produtos de Exportação do Brasil 1901-1965

Período	Principais produtos de exportação (em %)				
	Total	Café	Borracha	Algodão	Outros
1901/1910	95,2	51,3	28,2	2,1	13,6
1911/1920	84,2	52,4	11,4	2	18,4
1921/1930	88,5	69,6	2,5	2,4	14
1931/1940	77,6	50	1,1	14,3	12,2
1941/1950	66,6	43,2	1,1	11,3	11
1951/1954	82,8	63,8	0,2	9,9	9
1955/1960	75,3	60	0,1	4,5	10,7
1961/1965	67,4	50,6	0,3	7,7	8,9

Fonte: IBGE 2006

Durante essa crise, o setor cafeeiro enfrentou problemas de superprodução, que teve por conseqüência lógica uma abrupta redução nos preços do produto. O problema não irradiou conseqüências mais profundas para a economia em função de medidas intervencionistas que o Governo decidiu adotar quando promoveu uma forte desvalorização cambial, socializando as perdas, além de procedimentos para retenção e destruição de parte da produção cafeeira. Furtado comenta a política de destruição dos excedentes do café considerando como uma “política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados” (1979, p. 192).

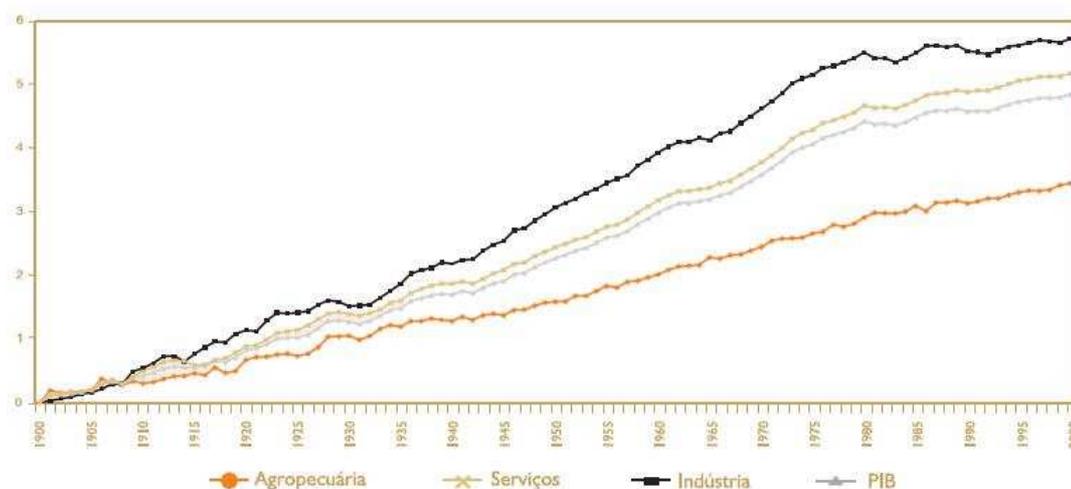
Figura 16 Participações Percentuais no PIB a Preços Constantes



Fontes: Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988, 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990; Indicadores conjunturais. Contas nacionais trimestrais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: fev. 2002.

A superação do modelo de economia agro-exportadora começou ser observada a partir da grande depressão mundial da década de 30, como observamos na figura acima, onde a participação do setor agropecuário começa a perder participação na composição do produto nacional em detrimento da maior participação do setor industrial. A figura abaixo demonstra que a elevação percentual do setor industrial manteve-se acima dos demais setores ao longo do tempo analisado:

Figura 17 Índice do produto Real – PIB e Setores – Brasil 1900-2000



Fontes: Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988, 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990; Indicadores conjunturais. Contas nacionais trimestrais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: fev. 2002.

4.2 A CRISE DE 1920 E O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

O processo industrial no Brasil começa a se desenvolver a partir da década de 1930, quando o país de economia preponderantemente agrícola recebeu os impactos da grande depressão mundial que quebrou a economia internacional e afetou as exportações de café e demais produtos agrícolas que sustentavam a economia nacional. Também foi favorecido pela mudança do eixo da política econômica, que assumiu um caráter mais nacionalista e industrialista depois da revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder em substituição ao então presidente Washington Luís, dando início ao chamado “Estado Novo”.

O país iniciou o processo de industrialização em sintonia com as teorias da escola Cepalina, mas sem a preocupação de identificar os produtos de vantagem competitiva. Esse processo iniciou-se no país com o objetivo de substituir os produtos importados por produtos produzidos pela indústria nacional, ou seja, o objetivo era fornecer os produtos que a demanda interna necessitava, motivado pelas dificuldades cambiais que começou a enfrentar devido ao descompasso entre os preços dos produtos agrícolas que exportava e os preços dos produtos industrializados que adquiria.

A substituição de importações foi concebida na escola Cepalina pelo economista Raul Prebisch (1901-1986) presidente do Banco Central da Argentina, que apresentou uma visão crítica à teoria das vantagens comparativas de Ricardo. Prebisch percebeu que os problemas da América Latina iriam se agravar no modelo vigente vem função da perda do poder de compra das suas exportações, pois seus estudos evidenciaram que a relação preços agrícolas/preços industriais caíram da igualdade em 1880 para 67% em 1945 (SOUZA, 2011, p.157).

Ao comentar o processo industrial de países da América latina, que já vinham sofrendo com crises da economia agro-exportadora, (PREBISCH. 1964, p. 86):

A grande depressão mundial marca definitivamente o fim desta forma de desenvolvimento (...). Ante a impossibilidade de manter o ritmo anterior de crescimento das exportações tradicionais, ou de o acelerar, impõe-se então a substituição de importações – principalmente das indústrias – para contrabalançar essas disparidades, e inicia-se assim o desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos.

O processo inicial de substituição de importações modificou a composição da estrutura de produção doméstica e de produtos importados, elevando a participação da indústria nacional no consumo interno total, muito embora a característica protecionista tenha imprimido pouca ou nenhuma competitividade às indústrias, permitindo que algumas indústrias altamente ineficientes se mantivessem em atividade. Esse fato também era agravado pela constatação que política cambial transfere renda da agricultura para a indústria desestimulando as exportações agrícolas. A mudança na estrutura de consumo doméstico pode ser observada na figura a seguir:

Figura 18 Produção Doméstica e Importação de Produtos Manufaturados

(1949 - 1964) em bilhões de cruzeiros a preços de 1955

Ano	Bens de Consumo		Bens de produção		Total de produtos manufaturados
	não duráveis	duráveis	Intermediários	Capital	
A) Importações					
1949	5,4	8,9	18,2	15,8	48,3
1955	4,5	2,1	22,6	13,7	42,9
1959	2,8	2,9	21,2	29,2	56,1
1964	3,9	1,5	18,6	8,7	32,7
B) Produção Doméstica					
1949	140,0	4,9	52,1	9,0	206,0
1955	200,9	19,0	104,0	18,0	341,9
1959	258,0	43,1	159,6	59,5	520,2
1964	319,5	93,8	261,1	79,7	754,2
Importações sobre Oferta Total [A/(A+B)]					
1949	3,7	64,5	25,9	63,7	19,0
1955	2,2	10,0	17,9	43,2	11,1
1959	1,1	6,3	11,7	32,9	9,7
1964	1,2	1,6	6,6	9,8	4,2

Fonte: Bergsman e Malan (1971)

O economista Prebisch (1964, p. 93) assevera que a crise externa que promoveu um estrangulamento nas finanças nacionais foi o combustível que promoveu a industrialização, tanto que, se fosse resolvido, não haveria por que insistir com a necessidade de mudança de modelo:

Com efeito, se um país em desenvolvimento, graças à expansão dos seus mercados exteriores, consegue dar às suas exportações um ritmo similar ao da sua procura de importações, terá corrigido as disparidades do seu intercâmbio, e não necessitará de continuar com a política substitutiva de importações.

Fonseca (2003, p.19), chama atenção para o fato que a substituição de importações “trata-se de um processo de desenvolvimento que, antes de reduzir o quantum das importações, altera sua pauta, mudando o perfil do setor externo” e segue fundamentando seu pensamento:

O termo substituição de importações, por isso, pode gerar equívocos e até ser impróprio, pois pode dar a entender que se trata de um modelo ou estilo de desenvolvimento que visa levar

os países à autarcia, quando, na verdade, para se substituir algumas importações precisa-se partir para outras, fruto da demanda derivada, sem contar os novos itens que vão aparecendo internacionalmente e que tendem a ingressar na pauta de importação dos países de industrialização tardia, pois sua indústria não acompanha o mesmo ritmo da inovação dos países centrais.

O pouco que foi discutido até o momento é suficiente para percebermos que a lógica da substituição de importações apenas para fornecer ao mercado interno os produtos finais de que necessita não está alinhado às teorias econômicas que defendem a busca da eficiência produtiva, e pouco contribuem para a geração de rendas na localidade em que se aplica, conforme o contraponto apresentado pelo professor Henrique Rattner, citado por Botelho (2006, p. 203):

As críticas da escola de dependência foram ainda mais radicais: a prática da ISI (industrialização Substitutiva de Importações) foi condenada por ter aceito as estruturas existentes da distribuição de renda e da demanda; de ter encorajado a entrada do capital estrangeiro, eliminando muitos produtores nacionais e transformando a estrutura industrial com a predominância de poderosos oligopólios e, finalmente, da importação de tecnologias não apropriadas, cujos efeitos redutores de emprego e geradores de evasão de moeda estrangeira, sob a forma de pagamento de dividendos, lucros e royalties se fariam sentir a médio prazo. Os resultados dessa estratégia refletiriam um processo de acumulação 'selvagem', com efeitos desintegradores profundos na economia e sociedade dos países em desenvolvimento.

No entanto, a lógica de substituição de importações apoiada em medidas protecionista de mercado é por vezes questionada pelos efeitos que causa na economia, sobretudo pelo peso morto que impõe quando da utilização de tarifas aduaneiras. Percebe-se que, se há a necessidade de utilização de tarifa aduaneira é porque o produto é mais barato no mercado internacional, ou seja, a economia doméstica não tem vantagem competitiva em relação ao mercado internacional e deveria optar por outras fontes de produção.

A aplicação de uma tarifa alfandegária como medida protecionista, reduz a quantidade dos produtos que seriam importados, bem como, desloca o mercado para um ponto mais próximo do equilíbrio que existia na ausência de comércio

Dessa forma, quando o governo estabelece uma cota de importação sobre determinado produto não altera o mercado de fundos emprestáveis ou o investimento externo líquido. Mas apresenta efeito sobre as exportações líquidas para qualquer taxa de câmbio real dada. O resultado é que a demanda pela moeda nacional no mercado de câmbio será elevada, fazendo com que a moeda tenha uma apreciação que tende a reduzir as exportações líquidas, compensando o efeito direto da cota de importação sobre a balança comercial (MANKIWI, 2009, P. 709).

Nesse sentido, a lógica da substituição de importações deve ser mais abrangente do que a simples decisão política de produzir no mercado nacional os produtos que anteriormente o país importava. A industrialização é um processo necessário a qualquer país que deseja se desenvolver, mas nas palavras do professor Botelho a lógica da substituição de importações deve ser complementada pela lógica da substituição das exportações “onde o fulcro estratégico está simbolizado pela oportunidade de se cantar no mundo a aldeia local” (BOTELHO 2006, p. 199).

É, portanto um processo que deve ser induzido por uma política industrial voltada para dentro, no desenvolvimento de indústrias que agreguem valor aos insumos e recursos naturais extraídos de nossas reservas naturais, para abastecermos nosso mercado e a partir daí passarmos a exportar aquilo que está excedendo o nosso consumo. Desenvolvendo além das técnicas de produção agrícolas, tecnologia para a produção de bens de capital que possibilitem a nossa autonomia industrial naquilo que possuímos a vantagem competitiva.

4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Procurou-se, neste capítulo, identificar as teorias envolvidas no processo de industrialização vivenciado pela economia nacional e qual foi o papel exercido pelo Estado na promoção desse desenvolvimento, auxiliando nossa compreensão sobre o modelo adotado e se ele pode ser utilizado para o desenvolvimento industrial de Roraima, ou se o fenômeno ocorreu independentemente de uma ação do Estado que possa ser reproduzida, ainda que parcialmente naquela localidade.

Verificou-se, ao se ter conhecimento das idéias de Raul Prebisch, presidente do Banco Central da Argentina e membro da Cepal, uma importante visão crítica à teoria das vantagens comparativas de Ricardo ao demonstrar, através de estudos, que os problemas da América Latina iriam se agravar no modelo vigente, primário exportador, em função da perda do poder de compra das suas exportações com o passar do tempo, ao contrário do que afirmava a teoria das vantagens comparativas.

Outra idéia interessante é a Teoria das vantagens comparativas que predominava no início do desenvolvimento nacional, onde seus adeptos defendiam que cada país deveria se especializar na produção de bens para os quais tivessem mais vantagens comparativas, entendendo que o produto da economia mundial, organizada dessa forma, aumentaria beneficiando o bem-estar social mundial.

Considerou-se também, nesse capítulo, o pensamento de Celso Furtado, brilhante economista brasileiro que identificou as dificuldades que nosso país vivenciava pela teoria das vantagens competitivas e a realidade de uma economia primária exportadora, fornecendo matérias primas e produtos agrícolas para conseguir a compra de produtos manufaturados, tendo como principal produto exportado o café, com mais de 50% do volume de exportação da época.

Observou-se, porém, que o modelo de substituição de importações provoca distorções no equilíbrio de eficiência da economia, uma vez que utiliza barreiras alfandegárias (tarifárias ou não tarifárias) para restringir a entrada de produtos industrializados no mercado, razão pela qual, a lógica da substituição de importações deve ser mais abrangente do que a simples decisão política de produzir no mercado nacional os produtos que anteriormente o país importava.

Por fim observou-se que a implementação das teorias da substituição de importações não ocorre apenas para fornecer ao mercado interno os produtos finais de que necessita, pois dessa forma não estaríamos caminhando na direção de melhorar a eficiência produtiva, e contribuindo pouco para a geração de rendas na localidade em que for aplicada, mas como a industrialização é um processo necessário a qualquer país que deseja se desenvolver, a política deve ser complementada pela lógica da substituição das exportações.

5 DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Este capítulo, subdividido em duas seções, trata do referencial teórico desenvolvido sobre a temática do desenvolvimento regional da Amazônia, com o objetivo de abordar o pensamento de alguns pesquisadores que realizaram estudos sobre o processo de desenvolvimento econômico e ocupação dessa região, bem como, o contexto em que tal processo de ocupação e desenvolvimento se desenvolveu.

De início buscamos identificar o histórico de políticas econômicas que foram utilizadas na região, iniciando no ciclo de exploração da borracha e convergindo para a utilização da teoria de pólos de desenvolvimento econômico, que considera a existência de centro industrial e periferias, constituindo o modelo que dará embasamento a este estudo, por se mostrar adequado para análise da atual fase de desenvolvimento vivenciada pelo Estado de Roraima.

Na segunda seção será abordada a utilização das políticas fiscais como ferramentas para promoção da atividade econômica, especialmente as que promoveram a criação do pólo industrial no centro geográfico da Amazônia, a cidade de Manaus, a extensão de incentivos para as atividades econômicas nos demais Estados que passaram a compor a denominada Amazônia ocidental e a criação das áreas de livre comércio, bem como a relevância dessas iniciativas conforme estudos dos professores Botelho e Samuel Benchimol.

Observamos que a região Amazônica importa em uma grandiosa área de cinco milhões de Km² que ocupa 40% do continente Sul-Americano e mais da metade do território Brasileiro, cobrindo áreas dos estados do Amazonas, Acre, Amapá, oeste do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Pará, Roraima e Tocantins. Toda essa área envolve o território de nove países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela, que exercem sua soberania sobre a parcela da região que lhes cabe, possuindo a incumbência de

desenvolver a economia dessas regiões, ao mesmo tempo em que recebem pressões internacionais para preservação dos recursos naturais existentes.

As atividades econômicas da Amazônia, até a década de 50, estavam concentradas na cidade de Belém, capital do Estado do Pará que também concentrava a maior densidade demográfica na Região e possuía uma infraestrutura econômica dotada de um porto com acesso direto ao Oceano Atlântico. Manaus, capital do Amazonas, maior estado territorial brasileiro, com uma área de 11.401 km² contava, à época, com uma população de 150 mil habitantes. Sua economia retratava uma situação de fragilidade, não muito diferente do restante do interior amazônico, carente de infraestrutura de transporte mesmo diante do maior ciclo econômico da exploração da borracha.

5.1 POLÍTICAS INICIAIS

Na Amazônia brasileira, as políticas de desenvolvimento que visaram à exploração econômica da região através do extrativismo não lograram êxito duradouro em função da pouca fertilidade dos solos, da escassez de pastos de qualidade, das restrições ambientais para a exploração da madeira, da superação do uso do látex que encurtou o virtuoso e curto ciclo da borracha, e dos apelos ambientais que trouxeram restrições a modelos que prejudicarem a preservação dos recursos naturais do planeta.

A primeira tentativa de valorização econômica ocorreu no século XVIII, sob inspiração do mercantilismo português que tentou introduzir o cultivo do arroz em Carolina, no vale do Tocantins, do café no Pará, trazidos da Guiana, do cacau no baixo Amazonas, a criação de pesqueiros no Solimões e a introdução do boi no vale do Rio Branco. Durante esse período ocorreu a organização administrativa da região com a criação das Capitânicas de São José do Rio Negro, Mato Grosso e Goiás, estruturando a Amazônia em dez circunscrições político-territoriais (MATOS, 1980, p. 81).

Com o fortalecimento da revolução industrial em 1840, a borracha ganha importância como matéria prima de diversos produtos e torna-se insumo crítico para

os fabricantes de veículos e máquinas. Esse produto, que já era explorado no Estados do Pará e no baixo rio Amazonas desde 1821, ganha escala de exploração comercial a partir de 1850, iniciando o processo de interiorização dos seringais ao longo dos rios formadores do alto Amazonas, o Madeira, o Purus, o Juruá, promovendo um fluxo migratório, principalmente de nordestinos. O escoamento da produção inicialmente era feito por canoas primitivas tripuladas por indígenas, fator que reprimia bastante a produção e equacionado com a criação da Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas em 1852.

A exploração econômica da borracha correspondeu a um período de forte movimento econômico que perdurou de 1850 a 1912, durante o qual, o produto chegou a representar 40% da pauta de exportações do país, mas perdeu competitividade ao enfrentar a concorrência das plantações asiáticas e da borracha chinesa, trazendo um período de 30 anos de recessão econômica para a região. Com a segunda guerra mundial surgiu um novo ciclo de exploração da borracha como uma contribuição do Brasil ao esforço de guerra das nações democráticas, substituindo a borracha da Malásia que foi tomada pelos japoneses, porém esse ciclo foi bem mais curto, encerrando-se em 1945.

A partir de 1946 o país inicia a utilização da política fiscal para desenvolvimento da Amazônia, materializada na Constituição Federal daquele ano que assegurava a aplicação do mínimo de 3% da renda tributária nacional para a valorização dessa região. Apenas em 1953 a determinação foi regulamentada pela lei nº 1.806 que definia a Amazônia Legal, conceituava o plano de valorização como um esforço nacional de ocupação territorial da região e criou a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), como resultado dessa iniciativa, contabilizamos a implantação de termoelétricas em Belém e Manaus, a abertura de estradas interligando Belém a Brasília e Cuiabá a Porto Velho.

5.2 PRINCIPAIS POLÍTICAS FISCAIS

Após 1964, o presidente Castelo Branco marcou presença forte do estado na região, buscando estimular as atividades comerciais através da concessão de

incentivos fiscais que tornassem os preços dos produtos favoráveis ao aquecimento do comércio local para gerar emprego e renda aos moradores, mediante estímulos para a formação de um pólo de crescimento na cidade de Manaus que favorecesse toda a região. Para atender essas finalidades, transformou a SPVEA em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), transformou o Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia (BASA) com mais amplos poderes e recursos.

Por fim, instituiu a Zona Franca de Manaus (ZFM), administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), criando uma área de livre comércio em Manaus, através do Decreto Lei nº. 288/67, com a finalidade, preconizada no seu artigo 1º, de “criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento” representando uma estratégia geopolítica para interiorização do desenvolvimento para o território da Amazônia Ocidental (BOTELHO, 2006, p.33).

No ano seguinte, o Decreto Lei nº. 356/68 estendeu alguns dos benefícios da Zona Franca de Manaus para uma região que passou a ser conhecida como Amazônia Ocidental, que abrange os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, além do que, no final da década de 80, foram criadas áreas de livre comércio (ALC) destinadas ao desenvolvimento e integração das cidades de fronteira, dentre essas, as localizadas nos municípios de Pacaraima (transferida para Boa Vista) e Bonfim, ambas em Roraima.

5.2.1 Zona Franca de Manaus

Nesse cenário de dificuldades, surgiu a idéia da criação de um Porto Franco que seria o embrião da futura Zona Franca de Manaus, com a finalidade de promover a integração econômica da região. Para Mendes (2002, p. 329) o projeto geopolítico idealizado no final dessa década, de iniciativa do Deputado Federal Francisco Pereira da Silva foi acolhido e aprovado, sendo posteriormente transformado na Lei nº 3.173 de 06 de junho de 1957, pelo então presidente

Juscelino Kubitschek. Por razões de ordem burocrática, que impedia seu regular funcionamento, somente dez anos depois ganhou a devida operacionalidade.

O modelo inicialmente concebido foi reformulado e ampliado pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Objetivou-se viabilizar uma base econômica para a região. A Zona Franca de Manaus passou a ser considerada como uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, centros industriais, comercial e agropecuário dotados de condições econômicas que permitissem seu desenvolvimento, isso face aos fatores locais e à grande distância em relação aos centros consumidores de seus produtos.

A administração da área econômica passou a ser exercida pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, entidade autárquica, criada pelo Decreto-Lei 288/67, com personalidade jurídica, patrimônio, autonomia administrativa e financeira próprios, estabelecida na cidade de Manaus. Essa autarquia deveria gerenciar os incentivos e controlar os projetos industriais, expandindo suas ações para os demais estados da Amazônia Ocidental. No ano seguinte, no dia 30 de setembro de 1968, ocorreu o lançamento da pedra fundamental do Distrito Industrial.

Segundo Maia (2003, p. 43) as primeiras indústrias que se instalaram no Distrito Industrial iniciaram sua produção em 1972. No início processavam-se apenas as peças importadas. Com o tempo surgiram as indústrias de materiais ópticos, de relógios, eletroeletrônicos e de informática. O setor comercial registrou sensível evolução devido à ausência de limitação de importação de produtos, exceção feita às armas e munições, fumos, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiro e perfumes. Estimulado pela venda de produtos com importações proibidas nos outros estados brasileiros, Manaus passou a contar com um grande fluxo turístico doméstico, tendo havido também expansão do setor terciário.

Durante os anos de 1975 a 1990 a política industrial que norteava as ações no Brasil tinha como preocupação maior a produção de insumos. Especificamente, com relação à Zona Franca de Manaus, como afirma Lins (1979), perseguiram-se as metas estabelecidas pelo Decreto-Lei 288/67, relativas à manutenção dos centros

comercial, industrial e do distrito agropecuário. Nesse período foram editados os Decretos-Leis nº 1.355/74 e nº 1.435/75 estabelecendo-se os índices mínimos de nacionalização para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus e comercializados nas demais cidades brasileiras.

Também foram estabelecidos contingenciamentos para os limites máximos globais anuais de importação e, através do Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986, foi prorrogado, pela primeira vez, o prazo de vigência do modelo da Zona Franca de Manaus, de 1997 para 2007. Em 1998, por meio do Artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o prazo foi prorrogado para até 2013 e, posteriormente, através da Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003 foi estabelecida nova prorrogação de seu prazo de vigência, agora para 2023.

Com o advento da Lei nº 8.387/91, foram estabelecidas profundas mudanças no modelo da Zona Franca de Manaus. Passando a vigor uma nova política Industrial, caracterizada pela abertura da economia brasileira e pela redução do Imposto de Importação para o restante do país. Nessa fase a SUFRAMA adotara o planejamento corporativo dando início a uma gestão dos processos produtivos básicos, desenvolvendo ações para atrair e promover investimentos, difundindo os efeitos positivos do Pólo Industrial de Manaus. Também, a partir desse novo marco, foi dada ênfase à qualidade e produtividade. Implantou-se o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e Programa de Competitividade Industrial.

A adaptação a esse novo cenário criado através da Lei 8387/91 caracterizou-se: pela perda de relevância da atividade comercial; pela eliminação dos limites máximos globais anuais de importação (Decreto nº 205/91); pela adoção de redutor de 88% do Imposto de Importação para a Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/91); pela adoção do Processo Produtivo Básico; pela definição de que as indústrias de produção de bens e serviços de informática deveriam aplicar, anualmente, no mínimo 5% do seu faturamento bruto em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia e, as indústrias instaladas no Pólo Industrial de Manaus deram início a um amplo processo de modernização industrial, com ênfase à automação, qualidade e produtividade.

As diversas fases enfrentadas pela Zona Franca de Manaus podem ser resumidas no quadro abaixo:

Figura 20 Fases Históricas da ZFM

Períodos	1951-1967	1967-1975	1975-1991	1991-2008
Denominação	Embrionária	Afirmação	Consolidação	Desenvolvimentista
Característica	Existência apenas no papel	Início das operações	Elevado nível de comércio	Parque industrial verticalizado
Marcos Regulatórios	Projeto de Lei n. 1.310/1951 Lei n. 3.173/1957	Decreto-lei n. 288/1967 Decreto n. 61.244/1967	Decreto n. 1.435/1975	Lei n. 8.387/1991

Fonte: Bispo, 2009, p.106.

5.2.2 Amazônia Ocidental

Para consolidar a estrutura de pólo econômico em Manaus foi publicado o Decreto Lei nº. 356/68 que estendia os benefícios da Zona Franca de Manaus para os bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na Zona Franca de Manaus, quando destinados para utilização e consumo interno nas áreas pioneiras, nas zonas de fronteira e em outras localidades da Amazônia Ocidental, que abrange os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, porém restringindo as isenções fiscais aplicadas aos bens de produção e de consumo e aos gêneros de primeira necessidade quando de origem estrangeira. Nesse caso, a isenção seria aplicada aos seguintes produtos:

- a) Motores marítimos de centro e de popa, seus acessórios e pertences, bem como outros utensílios empregados na atividade pesqueira, exceto explosivos e produtos utilizados em sua fabricação;
- b) Máquinas, implementos e insumos utilizados na agricultura, na pecuária e nas atividades afins;
- c) Máquinas para construção rodoviária;
- d) Máquinas, motores e acessórios para instalação industrial;

- e) Materiais de construção;
- f) Produtos alimentares; e
- g) Medicamentos.

O referido decreto estabeleceu que uma portaria interministerial a ser editada pelos Ministros Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, da Fazenda e do Interior fixaria, periodicamente, a pauta das mercadorias a serem comercializadas com os benefícios instituídos neste Decreto-lei, levando em conta, inclusive, a capacidade de produção das unidades industriais localizadas na Amazônia Ocidental. Esse dispositivo é atendido hodiernamente pela portaria interministerial de nº 300, de 20 de dezembro de 1996 que “aprova a nova pauta de produtos e bens a serem comercializados com os benefícios instituídos no Decreto-lei nº 356, de 15 de agosto de 1968”.

5.2.3 Áreas de Livre comércio

As áreas de livre comércio de importação e exportação são partes de território que funcionam sob regime fiscal especial, sendo criadas por lei e com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças específicas da Região Norte do País para, também, incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana. A entrada de produtos estrangeira nestas áreas ocorrerá com suspensão do pagamento dos impostos de importação e sobre produtos industrializados, que poderão ser convertidos em isenção em casos específicos. Até o momento foram criadas as seguintes áreas de livre comércio, no território brasileiro (art. 472, § único do Regulamento Aduaneiro).

ALC de Tabatinga (AM);

ALC de Guajará-Mirim (RO);

ALC de Boa Vista (RR);

ALC de Bonfim (RR);

ALC de Macapá e Santana (AP);

ALC de Brasília, com extensão para Epitaciolândia, e Cruzeiro do Sul (AC).

Com a transferência da ALC de Pacaraima para Boa Vista, um grande avanço foi conquistado quando os legisladores concederam a isenção de imposto sobre produtos industrializados – IPI para os produtos que forem produzidos na ALC e revendidos para qualquer ponto do território nacional com a utilização predominante de matéria prima regional, conforme artigo 6º da Lei Nº 11.732, de 30 de Junho de 2008.

Art. 6º Os produtos industrializados nas Áreas de Livre Comércio de Boa Vista - ALCBV e de Bonfim - ALCB, de que trata a Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991, ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional.

§ 1º A isenção prevista no caput deste artigo somente se aplica a produtos em cuja composição final haja predominância de matérias-primas de origem regional provenientes dos segmentos animal, vegetal, mineral, exceto os minérios do capítulo 26 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, ou agrosilvopastoril, observada a legislação ambiental pertinente e conforme definida em regulamento.

O benefício existia apenas para aquisição de mercadorias para consumo ou venda interna na ALC, que só incentivava o comércio, passando agora a incentivar a interiorização industrial na Amazônia.

Uma análise da desoneração tributária do imposto de importação – II e do IPI sobre operações internas e vinculado à importação, em relação ao total de receitas federais arrecadadas, demonstram a insignificância dos gastos tributários³ direcionados ao desenvolvimento das ALCs, conforme apresentado nos dados extraídos do Demonstrativo de Benefícios Tributário da Secretaria da Receita

³ A Receita Federal passou a utilizar o termo “gasto tributário” em substituição ao termo “benefício tributário”, passando a adotar o seguinte conceito: “Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais”.

Federal do Brasil – RFB com a previsão dos valores que deixam de ser arrecadados para o Governo Federal em função das isenções concedidas para essas localidades e que não chegam a cinco centésimo por cento dos recursos arrecadados com esses impostos.

Tabela 2 Gastos Tributários em ALC 2009

Tributo	Previsão 2009	Participação (%)		
		PIB	Receitas Administradas	Tributo
Imposto de Importação	R\$ 6.050.254,00	0,0002	0,0011	0,03
IPI operações Internas	R\$ 167.556.176,00	0,01	0,03	0,47
IPI Vinculado a Importação	R\$ 4.944.102,00	0,00	0,00	0,04

Fonte: Receita Federal do Brasil

Além da isenção do IPI para os produtos industrializados na ALC de Boa Vista, outro avanço muito importante na consolidação da ALC veio da conquista de mais uma desoneração em relação às contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), uma vez que a alíquota será zero no cálculo das contribuições sobre as vendas para a ALC.

Todos os incentivos concedidos às áreas de livre comércio, entretanto, demonstram pouca capacidade de promover o desenvolvimento de uma atividade econômica forte, muito embora a pouca atividade seja intensamente combatida por economistas do sul do país preocupados com o desenvolvimento de sua região. Porém, é interessante observarmos que a desoneração tributária por região, apresentada na tabela abaixo, atesta que uma boa fatia dos benefícios tributários é concedida para regiões desenvolvidas do país, conforme tinha informado Corrêa (2001, p.156) que contrapôs as críticas às políticas de desenvolvimento da região norte denominando de Zona Franca de São Paulo o pólo industrial de componentes eletrônicos instalados naquela cidade que usufruía de incentivos fiscais.

Tabela 3 Previsão de Gastos Tributários Regional por Tributo - 2009

Tributo	Previsão (R\$)	Participação Percentual por Região					Total
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
I. Imposto sobre Importação	3.624.692.860	62,69	0,99	0,77	31,41	4,14	100
II. Imposto s/ a Renda e Proventos de qualquer natureza	36.171.416.019	9,28	16,12	6,63	55,12	12,86	100
II.a) - Pessoa Física	11.135.204.664	2,99	13,25	7,46	61,64	14,66	100
II.b) - Pessoa Jurídica	24.885.551.078	12,08	17,48	6,24	52,12	12,08	100
II.c) - Retido na Fonte	150.660.277	11,19	4,17	8,91	67,24	8,49	100
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	19.832.085.174	68,8	6,5	1,87	17,59	5,24	100
III.a) - Operações Internas	17.030.143.347	65,72	7,52	2,11	18,66	5,99	100
III.b) - Vinculado à Importação	2.801.941.827	87,5	0,3	0,35	11,13	0,73	100
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	1.144.431.702	5,54	20,5	12,14	53,75	8,06	100
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	27.204.648	3,25	8,77	17,89	46,07	24,02	100
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	5.651.385.134	7,85	6,14	6,57	66,65	12,78	100
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6.086.730.904	2,42	9,54	6,76	60,22	21,07	100
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	29.418.538.714	7,62	7,49	5,22	65,06	14,61	100
IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	11.628	3,4	3,69	0,15	73,84	18,92	100
TOTAL	157.959.997.976	21,74	10,32	5,16	50,77	12,01	100

FONTE Receita Federal do Brasil

Somado à baixa relevância dos incentivos fiscais, Botelho também manifesta preocupações quanto às dificuldades de interiorização do desenvolvimento em função da limitação orçamentária imposta à Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, instituição responsável pela administração da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e ALCs, demonstrando que “o programa de trabalho da Suframa para 1995 contempla apenas US 6 milhões, representando tão somente 4% do total de despensas” (2006, p.71).

5.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Procurou-se, neste capítulo, recuperar o histórico do processo de desenvolvimento econômico na região amazônica e especialmente das políticas de concessão de incentivos fiscais para essa região, que inclui os modelos da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e áreas de livre comércio, desenvolvidas após o fracasso dos processos de desenvolvimento que se baseavam na lógica do extrativismo agro exportador, onde se destacou o ciclo de exploração da borracha.

Sob inspiração do mercantilismo português foi introduzido o cultivo do arroz em Carolina, no vale do Tocantins, do café no Pará, trazidos da Guiana, do cacau no baixo Amazonas, a criação de pesqueiros no Solimões e a introdução do boi no vale do Rio Branco, mas o principal produto explorado foi a borracha durante um período de forte movimento econômico que perdurou de 1850 a 1912, representando 40% da pauta de exportações do país, tendo perdido competitividade ao enfrentar a concorrência das plantações asiáticas e da borracha chinesa.

Esgotado esse modelo, o governo decidiu criar um centro industrial, comercial e agropecuário no interior da Amazônia que reunisse condições econômicas que viabilizassem seu desenvolvimento. A Zona Franca de Manaus, então, passou a ser uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, que valorizou ainda mais a atividade industrial e a produtividade nacional após a década de 90, quando ocorreu a abertura da economia brasileira pela redução do Imposto de Importação para o restante do país.

A Teoria de desenvolvimento de pólos proposta por François Perroux, estudada no capítulo anterior, é certamente a idéia que fundamenta a criação do modelo zona franca de Manaus associado às teorias sobre as funções alocativa e distributiva que cabem ao Estado enquanto promotor das políticas econômicas. Onde pudemos observar que efetivamente promoveu algum desenvolvimento regional, ainda passível de melhorias no nível de concentração da atividade econômica, que irradiou pouco para os demais estados da região.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE RORAIMA

Este capítulo, subdividido em três seções, aprofunda a análise do problema objeto deste estudo, onde buscamos dados e informações sobre a realidade do problema levantado, alicerçado as análises no pensamento de alguns cientistas que se propuseram a estudar a temática do desenvolvimento regional e sobre a dinâmica econômica do desenvolvimento econômico.

Na primeira seção trataremos das realidades de mercado em Roraima em cumprimento ao objetivo específico de identificar os fatores inibidores da localização industrial no Estado de Roraima, analisando questões como o uso e disponibilidade de terra, distância de grandes centros consumidores, os meios de transporte e infraestruturas para escoamento de produção, matriz e capacidade energética, infraestrutura de telecomunicações e outros fatores relevantes, com base em informações estatísticas de instituições reconhecidas.

Na segunda seção faremos um levantamento do perfil das indústrias de Roraima, para cumprir com o objetivo específico de levantar o perfil das indústrias de Roraima, quanto ao porte (grande, pequeno porte ou micro empresa), localização e tipo, também partindo de informações estatísticas de instituições reconhecidas que permitam a análise da seção seguinte.

Na terceira e última seção faremos uma análise dos incentivos fiscais para Roraima, cumprindo com o objetivo específico de analisar se os benefícios são utilizados pelas indústrias. Desenvolvemos essa análise identificando quais são os tributos que deixam de ser cobrados em decorrência da política de incentivos fiscais e verificando se a desoneração proposta é adequada ao perfil de indústrias levantado na seção anterior.

Portanto, a partir desse ponto direcionamos a análise para o mercado industrial de Roraima, visando identificar se os incentivos tributários concedidos à

instalação de indústrias no Estado foram eficientes para alavancar o desenvolvimento local, uma vez que os fatores de mercado e a realidade geográfica também influenciam na decisão locacional das empresas e podem atuar como fatores inibidores da localização industrial, além de levantarmos o perfil das indústrias que hoje estão localizadas para análise quanto ao porte, atividade, localização e tipo, atingindo alguns objetivos específicos propostos nesse trabalho.

Os fatores que interferem na decisão de localização geográfica de uma indústria foram identificados pelos teóricos da localização da atividade econômica que buscavam a determinação de onde produzir com a máxima eficiência. Os principais estudiosos foram Von Thünen, Alfred Weber e August Lösch, que observaram que a localização sofre influências da existência de fonte de matérias primas, do custo dos transportes, da vantagem comparativa de produção, dos custos de salários, entre outros. Alterações promovidas por melhorias tecnológicas alteração na fonte de matérias primas ou na matriz populacional conferem dinâmica à decisão locacional (SOUZA, 2009, p.23).

Na análise locacional, Von Thünen (1873 - 1850) desenvolveu o conceito de custo de oportunidade, ao demonstrar que produzir algo que apresente receita inferior a outros produtos que poderiam ser produzidos no mesmo local não era interessante, pois a produção deveria gerar receita superior à que seria gerada por qualquer outro produto. Ele evoluiu na análise Ricardiana da fronteira agrícola, identificando a receita de situação obtida por produtores que se localizam próximos aos centros consumidores, enquanto que as unidades produtoras da periferia só conseguem receitas para cobrir o custo de produção. Tal realidade pode ser modificada pela minimização dos custos de transporte ou pela redução do custo de produção, como demonstrado na figura que segue:

3. Processo de internacionalização da produção que separa as empresas das dotações de fatores de um único país.

6.1 REALIDADES DE MERCADO EM RORAIMA

O Estado de Roraima, localizado no extremo norte do Brasil e preservando as fronteiras do país com a Venezuela e a República Cooperativista da Guiana, soma seu território à imensa região amazônica que ocupa 40% do continente Sul-Americano, e mais da metade do território Brasileiro, da qual também fazem parte os Estados do Amazonas, Acre, Amapá, oeste do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Pará e Tocantins. A localização desses Estados, distantes dos grandes centros econômicos e carentes de infraestrutura, exige políticas públicas que promovam a atividade econômica, a ocupação territorial e a manutenção da soberania sobre a região.

Dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que a população de Roraima em 2010, soma a quantidade de 450.479 habitantes, onde 47,2 % da população residente em Roraima correspondem a pessoas que nasceram em outros estados. Na capital Boa Vista está a maior concentração da população: 284.313, que representa 63% do universo. A taxa de crescimento populacional, anual, foi de aproximadamente 4,2% no período de 2000 a 2010 (IBGE, 2010).

O centro econômico mais próximo é a cidade de Manaus que apresentou no ano de 2008 um PIB superior a R\$ 38 bilhões produzido, principalmente, pelo Pólo Industrial de Manaus. A capital Amazonense soma uma população de 1.802.014 habitantes em 2010, e está localizada a uma distância de 658km da capital de Roraima, com acesso por rodovia pavimentada (BR 174). A distância aos principais centros econômicos da Região sul e sudeste do país ultrapassam os três mil quilômetros, elevando sobremaneira os custos de frete para a distribuição da produção local (SEPLAN, 2003).

Figura 22 Mapa de Integração Física de Roraima



Fonte: SEPLAN/RR

As reservas minerais de Roraima contém diamante, ouro, minérios radioativos, zinco, ferro, tório, topázio, cassiterita, calcário e muitos outros (FECOMERCIO, 2009, p.44). A vegetação apresenta-se de três formas predominantes: Floresta Tropical Amazônica no baixo Rio Branco; os campos gerais de Rio Branco, formado por gramíneas e a região serrana, que possui valores ricos em húmus com gramíneas propícias para os animais de criação. Possui quatro grupos de solos, que se apresentam em maioria propícios ao desenvolvimento de atividade agrícola, como resumido no quadro abaixo:

Quadro 1 Grupos de solo - Roraima

Grupos de Solo	Características de cada grupo de solo e aptidão agrícola	Em hectare
Grupo I	Com elevada aptidão e distribuição restrita, constituída de terra roxa estruturada e latossolo roxo	275.000
Grupo II	Em termos gerais pode ser considerado como terreno de média e boa aptidão agrícola, sendo o grupo de maior distribuição dentro do Estado, ocupando 65% da área total de Roraima. esta unidade predomina na região de floresta.	16.800
Grupo III	Unidade constituída de solos litólicos e aluvião, cuja aptidão agrícola é localizada e/ou restrita.	4.100
Grupo IV	Representação por solos de baixa ou nenhuma aptidão agrícola, sendo o grupo de maior diversificação de solos.	1.825

Fonte: Roraima - O Brasil do hemisfério norte (1994)/perfil socioeconômico do Estado Seplan (2003)

Uso da Terra

A disponibilidade de solo, os custos de aquisição e a segurança jurídica da posse e exploração dos recursos revestem-se em fator crítico no processo de decisão de investimento para determinada região. Esse é um ponto que também apresenta gargalos no Estado de Roraima, pois os tipos de propriedade e de uso da terra ainda são complexos e indefinidos, vivenciando um processo de grandes transformações e mudanças na transferência de propriedade de terras para o Estado e em função de várias demarcações de reservas.

É uma estrutura ainda de caráter incipiente, típica das áreas de frentes pioneiras que avançam sobre áreas devolutas, ou aparentemente devolutas, com modelos primitivos de produção, ou até mesmo sobre áreas privadas. A estrutura fundiária e os modelos de produção mantiveram-se intactos por cerca de dois séculos até a criação do Território e, posteriormente, do Estado. Eram terras situadas no extremo norte do país, onde grandes fazendas de gado, latifúndios, conviviam nas áreas de campos e cerrados com as populações indígenas, que não tinham propriedade legalmente definida.

O Estado do Roraima vivencia uma situação bem peculiar quanto à disposição das terras para titulação de propriedade, pois apenas 38% do seu território é passível de alguma exploração econômica, inutilizando a riqueza dos recursos naturais e a vocação agropecuária que a região tem. Na tabela abaixo é possível constatar a distribuição das terras de Roraima entre diferentes instituições, ficando claro que o governo federal, através da FUNAI, IBAMA, INCRA e Forças Armadas permanece com a posse da maior parte do território Roraimense.

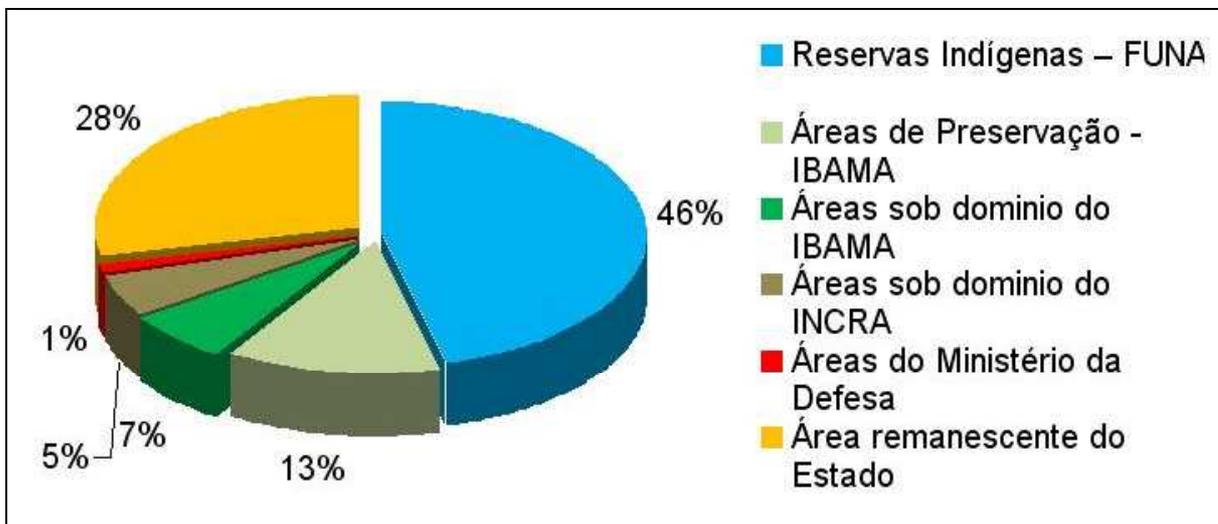
Tabela 4 Distribuição das Terras de Roraima em 2009

RORAIMA	Área (km²)	%
Reservas Indígenas – FUNAI	103.640,55	46,2%
Áreas de Preservação - IBAMA	28.900,29	12,9%
Áreas sob domínio do IBAMA	14.798,63	6,6%
Áreas sob domínio do INCRA	10.912,90	4,9%
Áreas do Ministério da Defesa	2.757,08	1,2%
Área remanescente do Estado	63.289,53	28,2%
Área total	224.298,98	100,0%

FONTE:CGPTE-RR; Elaboração: SEPLAN-RR/CGEES

Representado graficamente:

Figura 23 Distribuição das Terras de Roraima em 2009



Fonte: SEPLAN/RR

Meios de transporte, aeroportos, rodovias e acesso a portos.

Em termos de infraestrutura de transportes o Estado de Roraima ainda padece pela precariedade das estradas e pela ausência de formas mais baratas para de transportar as mercadorias para consumo. Em termos de Estrada, a BR 174 é a principal via para interliga Roraima ao restante do país, percorrendo 747km com custo elevado de manutenção. A saída para Manaus, além de interligar com o restante do país, dá acesso ao porto mais próximo para movimentação de carga intercontinental por meio marítimo.

A BR 174 também proporciona a saída para a Venezuela em direção ao Caribe e mais um porto localizado a 1.400km da capital Boa Vista. No outro lado do Estado, questão estratégica, foi construída uma ponte para interligar fisicamente as cidades de Bonfim e Lethen na Guiana como uma primeira etapa para a construção e asfaltamento de uma estrada que possa interligar a capital de Roraima à capital Guianense Georgetowm distante 641Km. Essa estrada, após concluída reduzirá sensivelmente os custos e a dificuldade de logística de transporte que a Unidade

Federada enfrenta. A malha rodoviária interna de Roraima soma 4.324,17 km de extensão, com 3.726,67 km já pavimentados.

O aeroporto internacional de Roraima foi inaugurado em 1973, recebendo reforma em 1998 para ampliação do terminal de passageiros, a pista de pouso e decolagem e o pátio de manobras, além da construção de uma pista de rolamento. O aeroporto tem capacidade para receber mais de um milhão de passageiros por ano com conforto e segurança, embora, o fluxo de passageiros em 2006 tenha somado apenas um total de 151mil pessoas entre embarques e desembarques. Infelizmente a estrutura não foi preparada para grande movimento de cargas, possuindo apenas um pequeno e tímido terminal de cargas que movimentou apenas R\$ 572.771,00 no mesmo ano (INFRAERO, 2009).

O transporte fluvial é pouco utilizado, pois o rio branco não possui condições de trafegabilidade durante o ano todo, oferecendo boas condições apenas no trecho que segue após a cidade de Caracarai, a 230 quilômetros de distância de Boa Vista. Não existe malha ferroviária que passa a ser mais interessante para o transporte de mercadorias em distâncias superiores a 600 km. Mas observamos que no Brasil, mesmo com toda a dimensão continental a utilização de transporte ferroviário representa apenas 20% no total de transporte realizado.

Tabela 5 Participação Relativa dos Modais de Transporte - 2009

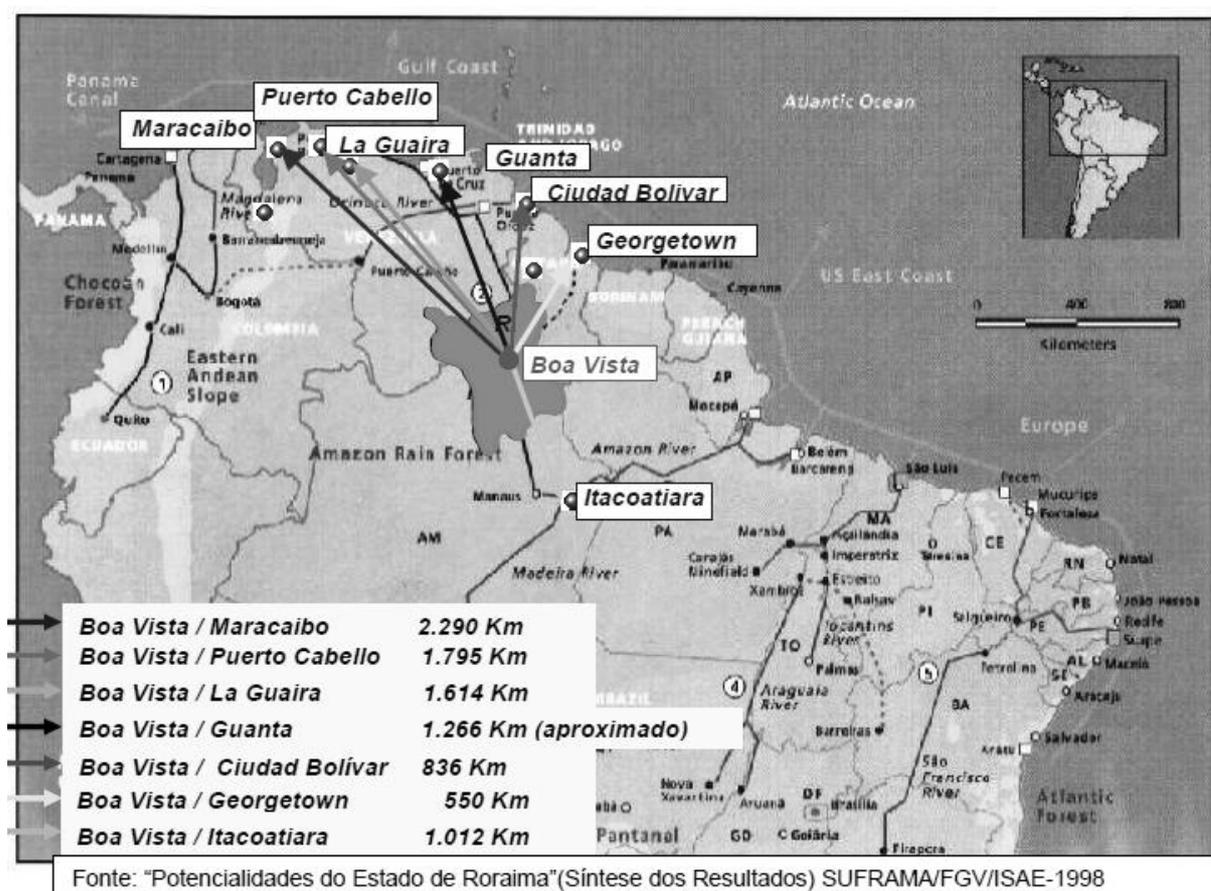
Modal	Local		
	Brasil	EUA	Europa
Rodoviário	61%	26%	75%
Ferrovário	20%	38%	13%
Aquaviário	20%	16%	7%
Dutoviário	5%	20%	5%
Aeroviário	1%	1%	nd

Fonte: CEL/Coppead/UFRJ e Revista Frota & Cia, 2009

A matriz de desenvolvimento de Roraima está direcionada para a abertura de estradas, mesmo com as enormes distâncias que existem entre a capital e os maiores centros comerciais, impondo um custo de transporte e frete que elimina qualquer vantagem comparativa que o local possa desenvolver com suas características locais e suas fontes de recursos naturais. Necessário, portanto,

aperfeiçoar o plano de desenvolvimento apresentado na figura a abaixo para contemplar novas alternativas de transporte, nesse contexto, o dirigível surge como uma alternativa muito interessante em termos de custo de aquisição e manutenção.

Figura 24 Escoamento da Produção de Roraima

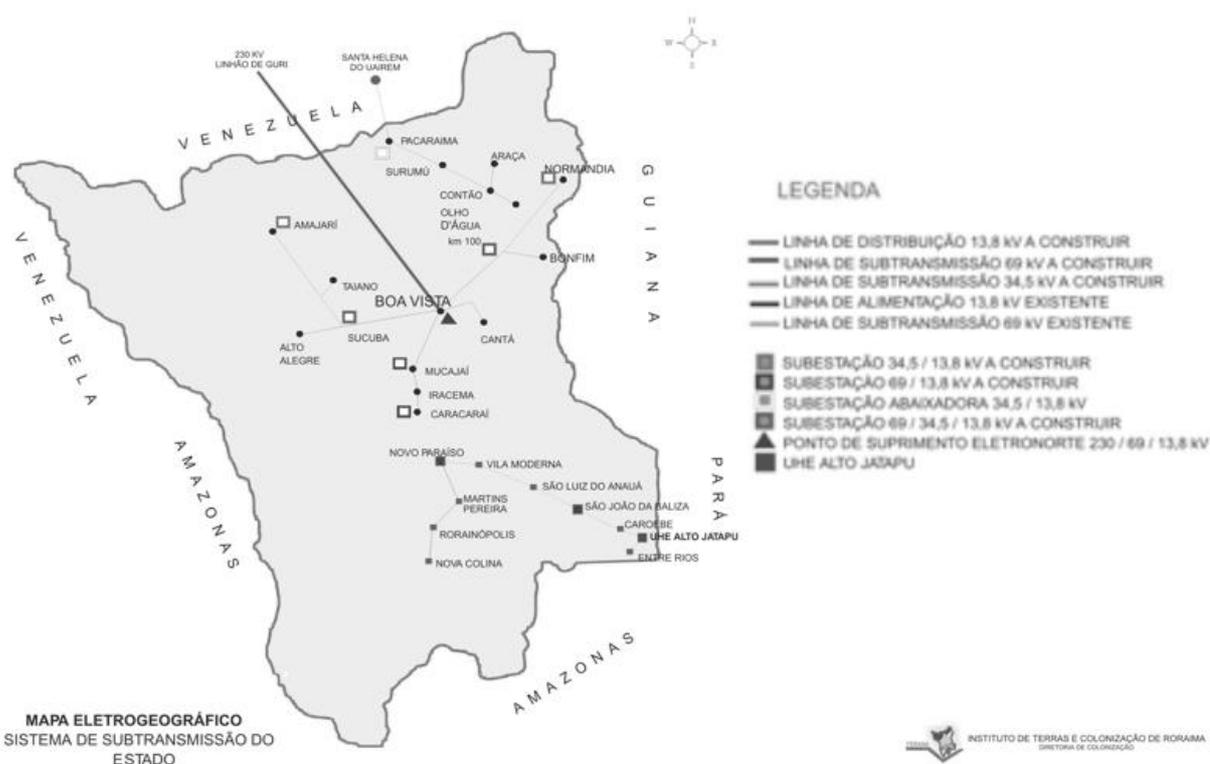


Matriz e capacidade energética.

A principal fonte de energia elétrica utilizada no Estado é importada da Venezuela, sendo gerada em *Ciudad Guayana*, Estado de *Bolívar* e distribuída através do linhão de Gury. O contrato firmado assegura o fornecimento de até 200MW de energia, que atende com muita folga o atual consumo de 70MW, porém, há fatores de risco relacionados a esse contrato que pode ser influenciado por eventual instabilidade política no país vizinho que vive uma democracia questionável do presidente Hugo Chaves.

Os municípios no interior do Estado recebem energia gerada por sistemas isolados de geração e distribuição local, operacionalizado pela Companhia Energética de Roraima (CER). Foram construídas as Hidroelétricas de Alto Alegre e Jatapu que atendem a nove localidades, através de linhas de transmissão de 69KV e 13,8 KV. Dessa forma, a matriz energética de Roraima encontra-se estruturada na forma representada na figura abaixo:

Figura 25 Matriz Energética de Roraima



Fonte: SEPLAN/RR

O País possui capacidade energética instalada que soma até 91.690.735,25 kW, e nesse contexto, a representatividade energética dos 198.522,40 Kw de Roraima é de apenas 0,22%, embora tenha condições de atender a um crescimento ponderado no setor industrial por um tempo necessário ao desenvolvimento de novas geradoras de energia. A estimativa de consumo em MWh do setor industrial de Roraima até o ano de 2013 será da ordem de 69.661 MWh (Boa Vista Energia – BOVESA).

Telecomunicações

As telecomunicações no Estado representaram avanços fortes após o processo de privatização ocorrido no ano de 1998. Várias operadoras de telefonia celular se instalaram na cidade que possuía em 2007, mais de 60mil pontos de acesso fixos instalados, de uso privado e público (ANATEL). Infelizmente há um gargalo quanto ao acesso à *internet*, que até pouco tempo só oferecia acesso discado e banda larga por satélite com custo elevado e baixa qualidade. Em 2009 um tronco de fibra ótica finalmente interligou Roraima ao restante do mundo digital com uma tecnologia mais apropriada, mas infelizmente o acesso até hoje não está disponibilizado para toda a população.

Indicadores de educação e qualificação da mão de obra.

Comentamos no início desse capítulo o conceito de vantagem comparativa e de vantagem competitiva, que se diferenciam pelo fator conhecimento e conseqüentemente, pela melhoria nos processos tecnológicos de produção. Quem está melhor posicionado geograficamente, seja próximo do centro consumidor, ou próximo da fonte de matérias primas obtém vantagem comparativa em relação aos demais produtores, porém aquele que sabe fazer o mesmo produto com o menor custo de insumos terá vantagem competitiva sobre os demais.

Nesse aspecto, um outro fator importante para um mercado desenvolver o setor industrial está relacionado à disponibilidade de mão de obra qualificada para execução dos trabalhos. Normalmente, os grandes centros já desenvolvidos apresentam estrutura de graduação, de formação e de qualificação de profissionais para prestarem as melhores soluções para as empresas. Como Roraima não possui um centro econômico tão desenvolvido, e não tem mercado para absorver uma mão de obra, por exemplo, de engenharia eletrônica.

A rede de ensino é considerada satisfatória pela Secretaria de Planejamento, com 721 prédios escolares para 136.360 alunos, nos diversos níveis do ensino. São mais de 14mil alunos matriculados no ensino superior, distribuídos nas áreas de humanas, biomédicas e exatas. Há também o importante serviço das entidades do

sistema “s” composto pelo SEBRAE, SENAC, SENAI, SENAR, SEST/SENAT que oferecem cursos de capacitação profissional em vários ramos e atividades.

Tabela 6 Educação de Nível Superior – 2005 a 2007

Dependencia Administrativa	Número de Instituições			Cursos oferecidos			Alunos matriculados*		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Pública	3	3	3	27	49	54	4.714	3.473	6.696
Federal	2	2	2	22	27	29	3.071	3.317	3.668
Estadual	1	1	1	5	22	25	1.643	156	3.028
Privada	8	8	8	27	31	35	3.956	5.152	5.666
Particular	7	7	7	25	29	32	3.690	4.789	5.303
Comunitária/Filantrópica	1	1	1	2	2	3	266	363	363
TOTAL	11	11	11	54	80	89	8.670	8.625	12.362

Fonte: MEC/INEP/Deaes, 2005 a 2007. *Matrículas em cursos de Graduação Presenciais

Quadro 2 Cursos Ofertados no Estado de Roraima – 2009

GRADUAÇÃO	CURSOS
Bacharelados	Administração, Agronomia, Arquitetura, Ciência da computação, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Comunicação Social, Direito, Engenharia Civil, Formação de Psicólogo, Geografia, Geologia, História, Medicina, Psicologia, Secretariado Executivo, Relações Internacionais, Zootecnia, Matemática.
Licenciaturas	Ciências Biológicas, Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia, Química, Licenciatura Intercultural.
Tecnólogos	Tecnólogo em Desenvolvimento de Sistemas de Informação, Tecnólogo em Saúde Pública, Licenciatura em Educação Infantil e Ensino Fundamental, Geografia, Biologia, Física, Química e Matemática.

Fonte: SEPLAN/RR; IFPD

Comércio exterior.

A análise da balança comercial do Estado de Roraima com países estrangeiros apresenta saldo positivo em todos os anos analisado (2004 a 2008), embora o ideal seja a busca pelo equilíbrio. Observamos na tabela a seguir, que o principal produto exportado é a madeira e que a maioria dos produtos exportados

seguem ainda na forma *in natura* enquanto que os produtos importados chegam com algum nível de beneficiamento. Oferecendo um sinal negativo de que a indústria local não está conseguindo obter vantagem competitiva para colocar seus produtos no comércio internacional com valor agregado.

Tabela 7 Pauta de Exportações de Roraima – 2004 a 2008

ITENS	US\$ (FOB) Pauta de Exportação de Roraima				
	2004	2005	2006	2007	2008
Madeira	3.665.080	4.538.503	7.949.905	7.130.246	8.887.897
Móveis	1.232	9.790	-	8.889	-
Couro	1.433.798	974.756	530.677	-	-
Cadernos e papéis	88.729	146.818	-	-	51.919
Soja	7.000	2.629.142	4.246.933	9.458.945	5.767.155
Outros	77.107	184.248	3.686.703	162.988	1.629.349
TOTAL	5.272.946	8.483.257	16.414.218	16.761.068	16.336.320

Fonte: Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Secex

Tabela 8 Pauta de Importações de Roraima – 2004 a 2008

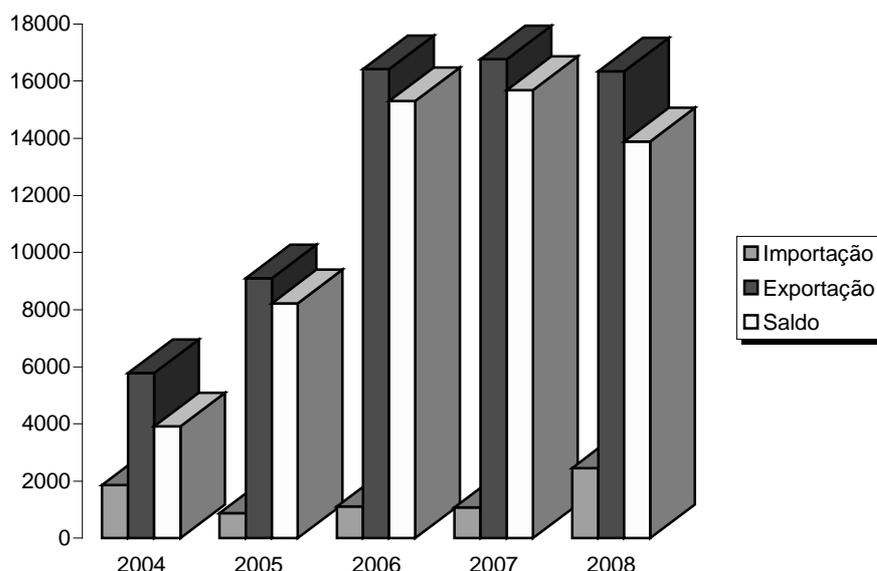
Produtos	US\$ (FOB) Pauta de Importação de Roraima				
	2004	2005	2006	2007	2008
Ferro e Derivados	165.662	345.104	277.367	595.266	809.416
Chapas de vidro	254.452	237.323	189.814	222.815	355.593
Peças de Avião ou Helicóptero	2.522	-	-	79.550	11.153
Máquinas e equipamentos	-	-	377.985	-	15.000
Energia elétrica	-	-	-	42.474	402.380
Couros/peles	76.008	-	-	24.000	-
Azubos ou fertilizantes	952.392	28.635	-	-	-
Cimento	34.023	-	-	-	174.710
Outros	382.536	268.322	269.421	112.625	685.616
TOTAL	1.867.595	879.384	1.114.587	1.076.730	2.453.868

Fonte: Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Secex

O saldo da balança comercial apresentou movimento crescente no período analisado em função do tímido crescimento das importações, tendo estabilizado no final do período e apresentado pequena queda em 2008. Importante observar também, que durante o período analisado houve poucas aquisições de máquinas e

equipamentos para serem utilizados no processo industrial, reforçando a percepção do fraco desenvolvimento dessas atividades no local.

Gráfico 3 Importação, Exportação e Saldo da Balança Comercial – 2004 a 2008



Fonte: Receita Federal do Brasil

Comércio e Produto Interno Bruto.

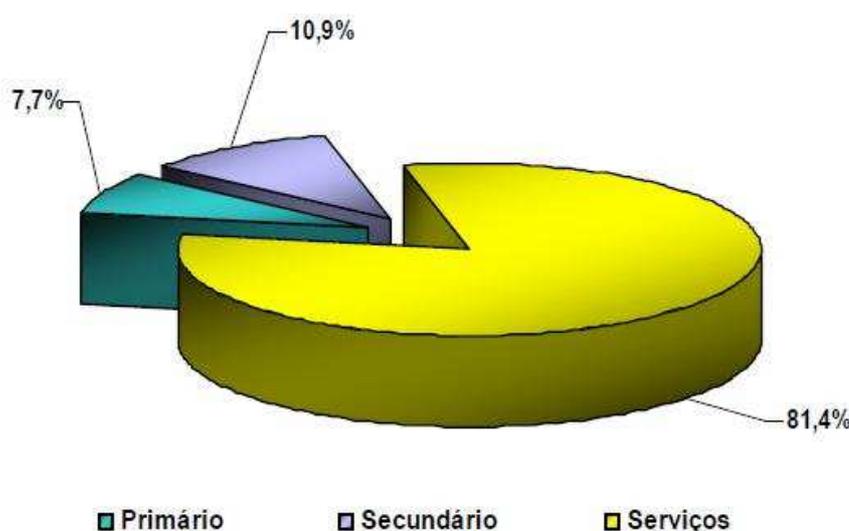
Roraima ainda vivencia uma realidade de economia movimentada em função do rendimento dos servidores que ali exercem suas funções de Estado, deixando para o segundo lugar a atividade econômica de Comércio, que tem absorvido outra parte da mão de obra com a criação de alguns postos de trabalho, embora, só tenha representado uma participação de 11,5 % no PIB do Estado em 2006, somando o valor de R\$ 390 milhões. Essa realidade também decorre da ausência de indústrias no local, persistindo um modelo de comercialização dos produtos de necessidade ordinária.

Como dito, o que realmente influencia e movimenta a economia é o funcionalismo público, uma vez que os governos federal, estadual e municipal são os maiores empregadores de Estados na situação de Roraima. Com a deficiência de produção industrial local, as empresas terminam por buscar o abastecimento dos

comércios a partir da compra de produtos dos Estados mais desenvolvidos do país como Fortaleza, São Paulo, Manaus e outros.

No gráfico que segue é possível percebermos a distorção na produção dos setores, uma vez que há pouca produção industrial e o peso do serviço público na distribuição dos números do PIB por setor de atividade econômica, faz com que o setor de serviços represente 81% do total de Produção do estado. Os diversos setores de atividade estão contribuindo para a composição final do PIB, que somou R\$ 4.8 Bilhões no ano de 2006, segundo informações da SEPLAN, mas podemos perceber claramente o pouco espaço que as indústrias ocuparam nesse mercado, deixando de criar emprego e desenvolver renda.

Gráfico 4 Participação dos Setores Econômicos no PIB - 2006



Fonte: Contas Regionais de Roraima – 2005 / SEPLAN-RR / DEES

Das diversas análises apresentadas é possível inferir que o Estado de Roraima apresenta alguma infraestrutura propícia à instalação de parque industrial, porém, a distância dos mercados consumidores faz com que o custo de frete e as dificuldades de transporte apresentadas elevam o preço da produção local. A dificuldade de transporte deveria ser compensada pela redução de carga tributária para as indústrias que ali se instalarem, mantendo a competitividade com as demais indústrias instaladas no país. Além do custo de transporte a qualificação de mão de obra precisa de um reforço mais técnico e os sistemas de telecomunicações devem

acompanhar a tecnologia disponível. Passaremos agora a analisar o perfil das indústrias que estão instaladas atualmente em Roraima para análise da eficácia dos incentivos.

6.2 PERFIL DAS INDÚSTRIAS DE RORAIMA

O setor econômico produtivo de Roraima representou menos de 11% do Produto Interno Bruto do Estado no período de 2004 a 2006, e a indústria de transformação representou, em média, menos que 3,0% de participação no Valor Adicionado Bruto. Esse resultado representou uma produção *per capita* de aproximadamente R\$ 8.500,00 em 2006, ano em que o PIB somou o valor de R\$ 3,66 bilhões a preços correntes, demonstrando que a indústria não ocupa uma posição tão representativa na produção de riquezas de Roraima, mesmo com a existência dos incentivos fiscais para esse segmento na Amazônia Ocidental.

Tabela 9 Participação da Indústria no Valor Adicionado Bruto a Preços Correntes – 2004 a 2006.

INDÚSTRIA	2004	Participação %	2005	Participação %	2006	Participação %
Indústria extrativa mineral	1,5	0,1%	2,7	0,1%	1,6	0,0%
Indústria de transformação	96,0	3,7%	87,5	3,0%	71,9	2,1%
Construção	128,1	4,9%	187,5	6,4%	244,9	7,2%
Produção e distribuição de eletricidade, água e esgoto	44,5	11,7%	47,7	1,6%	49,6	1,5%
Total do Setor Secundário	270,1	20,4%	325,4	11,1%	368,0	10,8%

(R\$ Milhão)

Fonte: IBGE – CONAC, SEPLAN/RR.

Algumas das indústrias instaladas, somente conseguiram iniciar suas atividade após a superação de alguns gargalos do Estado que contribuíram para o desenvolvimento do setor industrial, dentre esses os mais relevantes devemos citar a estabilização do fornecimento de energia elétrica e a pavimentação da BR 174. O parque energético teve sua ampliação consolidada com a construção do linhão de

Guri que possibilitou a importação de energia elétrica da Venezuela para a cidade de Boa Vista.

Uma análise da participação das indústrias no PIB das vinte maiores cidades industriais do país, revelam que chegam a alcançar participação superior a 86%, porém, mantém uma média de 21,87% de participação, conforme dados de produção de 2008, apresentados pelo IBGE. A produção *per capita* se eleva até o valor de R\$ 59.402,69, mas mantém uma média mais modesta de R\$ 9.392,26.

Tabela 10 Maiores Cidades Industriais – 2008

Posição	CIDADES INDUSTRIAIS	PIB	PIB INDUSTRIA	%PIB	PIB per capita	Prod Ind. Per capita
1º	São Paulo/SP	62.875.249,00	357.116.681,00	17,61%	32.493,96	5.721,00
2º	Campos dos Goytacazes/RJ	24.382.368,00	29.125.709,00	83,71%	67.445,76	56.461,71
3º	Rio de Janeiro/RJ	14.275.326,00	154.777.301,00	9,22%	25.121,92	2.317,03
4º	Manaus/AM	13.955.116,00	38.116.495,00	36,61%	22.303,26	8.165,61
5º	Duque de Caxias/RJ	12.764.963,00	32.266.476,00	39,56%	37.328,52	14.767,56
6º	Betim/MG	11.135.756,00	25.314.346,00	43,99%	58.938,14	25.926,83
7º	São Bernardo do Campo/SP	10.578.372,00	29.872.572,00	35,41%	37.267,11	13.196,90
8º	São José dos Campos/SP	9.208.463,00	20.718.595,00	44,45%	34.007,89	15.114,94
9º	Guarulhos/SP	8.390.269,00	31.966.247,00	26,25%	24.989,21	6.558,99
10º	Brasília/DF	6.566.546,00	117.571.952,00	5,59%	45.977,59	2.567,91
11º	Curitiba/PR	6.306.202,00	43.319.254,00	14,56%	23.696,43	3.449,61
12º	Camaçari/BA	6.014.506,00	10.474.421,00	57,42%	45.949,51	26.384,62
13º	Belo Horizonte/MG	5.979.352,00	42.151.108,00	14,19%	17.313,06	2.455,95
14º	Campinas/SP	5.610.410,00	29.363.064,00	19,11%	27.788,98	5.309,65
15º	Rio das Ostras/RJ	5.410.694,00	6.271.895,00	86,27%	68.857,61	59.402,69
16º	Parauapebas/PA	5.293.734,00	6.572.427,00	80,54%	45.225,41	36.426,62
17º	Joinville/SC	5.277.246,00	13.220.313,00	39,92%	26.865,04	10.723,91
18º	Fortaleza/CE	5.138.081,00	28.350.622,00	18,12%	11.461,22	2.077,16
19º	Cabo Frio/RJ	4.874.391,00	6.579.881,00	74,08%	36.426,39	26.984,75
20º	Vitória/ES	4.649.750,00	22.694.461,00	20,49%	71.407,32	14.630,27
		228.686.794,00	1.045.843.820,00	21,87%	374.990,97	9.392,26

Fonte: IBGE, 2008

O parque industrial de Roraima atingiu a quantidade de 1.492 indústrias nesse ano (RFB, 2011), concentrando 80% na capital do Estado enquanto que o restante é distribuído em baixo percentual pelo interior, com 5,2% em Rorainópolis, 2,5% em Caracará e 2,1% em Mucajaí, por exemplo. Dados da Seplan informam

que as principais atividades industriais desenvolvidas no Estado são de construção civil e terraplanagem, com representação de 38,9%, sendo seguido pelos produtos alimentares que representaram 15,9%, o madeireiro representando 9,5%, o mobiliário representando 7,5%, o metalúrgico representando 7,4%, o editorial e o gráfico representando 5,3% (SEPLAN, 2009).

Observa-se que os principais setores agregam pouco valor aos produtos beneficiados com a industrialização, pois não são produtos de elevado padrão de pesquisa e desenvolvimento típico da indústria de transformação que trabalha com eletrônicos, informática, automóvel e outros.

Tabela 11 Estabelecimentos Industriais de Roraima – 2004 a 2006

Classificação de Atividades	Variável X Ano					
	Número de Empresas			Pessoal Ocupado		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Indústrias Extrativas	23	21	16	36	52	43
Extração de minerais metálicos	5	8	4	7	11	4
Extração de minerais não-metálicos	18	13	12	29	41	39
Indústrias de Transformação	519	601	535	1.987	2.102	1.875
Confecção de artigos de vestuários e acessórios	66	95	69	102	105	101
Edição, impressão e reprodução de gravações	34	37	31	164	159	119
Fabricação de artigos de borracha e plástico	6	7	3	26	24	23
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	4	4	5	10	8	12
Fabricação de montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	4	5	2	5	11	-
Fabricação de móveis e indústrias diversas	44	54	67	138	150	145
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	136	155	138	610	676	590
Fabricação de produtos de madeira	104	126	95	496	530	412
Fabricação de produtos de minerais ñ metálicos	30	28	22	243	203	247
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	55	54	47	102	124	99
Fabricação de produtos químicos	4	8	5	6	14	28
Fabricação de produtos têxteis	4	4	6	5	4	8
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	9	6	7	54	74	37
OUTROS	19	18	38	26	20	54

Fonte: IBGE *apud* SEPLAN, 2009

O tamanho dessas indústrias pode ser percebido na tabela 6-9 que demonstra a grande maioria é de micro ou pequenas empresas que aderiram ao regime de tributação do Simples Nacional, somando aproximadamente 69,57% das entidades do setor secundário. Menos de 29,95% estão tributando seus rendimentos com base no lucro presumido, que estabelece um valor fixo de lucro para fins de cálculo do Imposto de Renda (IR) e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). E, apenas 0,27% tributam seus rendimentos com base no lucro real da atividade econômica explorada, que consiste no cálculo exato do lucro fiscal para fins de cálculo do IR e da CSLL.

Tabela 12 Forma de Tributação das Indústrias em Roraima - 2009

Atividade	Forma de tributação					Total
	Simples	Real	Presumido	Imunes	Isentas	
Indústrias extrativas	18	-	7	-	-	25
Indústrias de transformação	607	3	130	3	-	743
Construção	413	1	310	-	-	724
TOTAL						1492

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2010

Essas informações evidenciam que o parque industrial de Roraima tem como característica maior o abastecimento da população local com gêneros alimentícios e outros de primeira necessidade, exceto no caso da indústria de madeira que apresenta elevado indicador de exportação, sem que tenha agregado valor suficiente ao produto, preferindo vendê-la em sua forma quase natural. Podemos observar que o resultado da produção industrial de apenas R\$368 milhões e cerca de 10% de todo o valor adicionado pela economia, demonstram que o Estado é forte consumidor de produtos industrializados em outros pólos industriais.

Algumas dessas indústrias estão localizadas numa área de uma área de 1.161,47 hectares, reservada por força do Decreto n.º 60 de 27 de maio de 1980 para o funcionamento de um Distrito Industrial em Boa Vista, denominado de Governador Aquilino da Mota Duarte, e situado no Km 06 da BR 174. A área do Distrito foi considerada como de utilidade pública, e segue a formatação de um projeto arquitetônico e urbanístico que reserva área industrial, área administrativa e recreativa, área de preservação.

Tabela 13 Empresas em Funcionamento no Distrito Industrial – 2008

Situação das empresas que receberam lotes	1a Etapa	2.Etapa	3a Etapa	4a Etapa	Total
Implantadas em funcionamento	29	16	10	3	58
Em fase de implantação	5	12	5	2	24
Receberam lotes e não iniciaram as atividades - (Projetos)	1	2	6	-	9
Implantadas com as atividades paralisadas ou desativadas	7	-	2	-	9
Total	42	30	23	5	100

Fonte: Departamento de Ind. Com. e Serviços – SEPLAN/RR

Uma análise particular deve ser realizada para identificar se o perfil industrial analisado está inserido conceitualmente no modelo de pólos de crescimento desenvolvidos na região Amazônica com a efetivação do pólo industrial de Manaus (PIM). Souza nos lembra que a noção de pólo e de região polarizada está intimamente associada com ideias de urbanização e de industrialização, porém, a região polarizada deve conter vários centros urbanos e industriais secundários que se relacionarão com o pólo central dinâmico, implicando na existência de funcionalidade, hierarquia e heterogeneidade nas relações do pólo com o interior da região polarizada (Souza, 2009, p. 57).

No caso especial da Amazônia ocidental o principal pólo foi instituído na cidade de Manaus com a implantação da Zona Franca de Manaus, elevando a capital amazonense ao topo da lista das maiores cidades industriais do país, as ideias de hierarquia contribuem para que os avanços beneficiem todos os centros da região. Porém, com pouco impacto sobre o desenvolvimento regional dos pólos secundários, que só fornece produtos agrícolas para o pólo central como melancia e banana. Há também a questão da busca por produção de materiais para os quais exista vantagem comparativa ou competitiva entre os diversos produtores, mas como vimos pouco antes, as dificuldades de logística, especialmente de transporte, tem atuando fortemente como elemento inibidor do desenvolvimento.

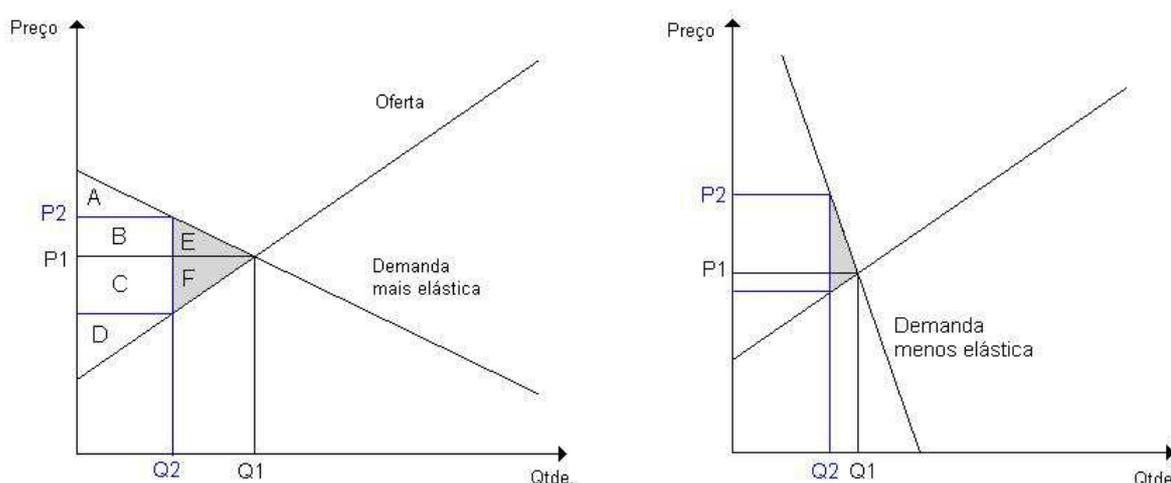
6.3 ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA RORAIMA

Para analisarmos se os benefícios fiscais são utilizados pelas indústrias de Roraima de uma forma que estimule efetivamente a produção e compense as dificuldades regionais, faremos uma descrição dos incentivos existentes, ponderando a sua relevância como fator para reduzir os custos de produção no local, especialmente de frete, para distribuição da produção aos grandes centros consumidores.

Como visto até esse ponto, a ação proativa do estado enquanto entidade promotora do desenvolvimento é desejada pela sociedade para compensar as falhas de mercado e do capitalismo, equilibrando as relações sociais e promovendo a melhoria das condições de vida da população, porém, essa atuação necessita de financiamento da atividade governamental que pode ser obtida de diversas formas, onde a mais comum é a cobrança de tributos.

A cobrança de tributos, porém, causa um efeito denominado de peso morto dos impostos que tem como resultado a redução do excedente total do produtor e do consumidor, promovido pela elevação do preço final (P) dos produtos ofertados pelo mercado e a conseqüente redução na quantidade demandada (Q) dos bens em circulação (MANKIWI, 2009, 161). O peso morto pode ser visualizado graficamente pela soma das áreas sombreadas (E+F) na figura 6-6, demonstrando uma riqueza que deixou de ser produzida e não beneficia comprador, vendedor nem governo.

Figura 26 Peso Morto dos Impostos



Fonte: Mankiw, 2009, p. 162 e 165.

Como dito, essa área representa uma perda de eficiência na economia cujo custo de satisfação das necessidades sociais recai sobre todos. Vejamos que no Brasil o peso dos impostos é bastante elevado, sendo medido pela proporção que o volume arrecadado de tributos representa em relação ao valor total de produção do país dado pelo seu PIB, considerado em termos nominais e representando a Carga Tributária Bruta (CTB). Em nosso país, somando tudo que os Estados, Municípios e União arrecadam em tributos percebemos que os impostos têm representado um peso de 34% de tudo que é produzido pela economia.

Tabela 14 Carga Tributária Bruta – 2008 e 2009

Componentes	R\$ bilhões	
	2008	2009
Produto Interno Bruto	3.004,88	3.143,02
Arrecadação Tributária Bruta	1.033,92	1.055,41
Carga Tributária Bruta	34,41%	33,58%

Fonte: RFB e IBGE

Há, portanto, uma parcela do preço que é definida pelo tamanho do Estado na economia e que pode ser utilizado para compensar as diferenças regionais de produção e equilibrar as condições de competitividade das indústrias que se localizam em regiões mais isoladas. Seguindo esse raciocínio, o Estado teria como reduzir, o preço da produção em até 34%, retirando o peso total dos impostos que incidem sobre o processo produtivo. Na prática, porém, essa desoneração máxima não é alcançada por diversos fatores, dentre eles o fato da tributação ocorrer sobre diferentes bases de incidência, como demonstrado na tabela que segue:

Tabela 15 Carga Tributária por Base de Incidência – 2008

(em % da Carga Tributária Total)

Base de Incidência	Brasil	OCDE		
		Máx.	Mín.	Média
Renda	20,5%	60,6% (a)	20,8% (e)	37,0%
Folha de Salários	24,1%	43,8% (b)	2,0% (a)	25,3%
Propriedade	3,3%	15,1% (c)	1,1% (b)	5,8%
Bens e Serviços	48,7%	60,7% (d)	17,0% (f)	31,5%
Transações Financeiras	2,1%	-	-	-
Outros	1,3%	5,3%	0,0%	0,9%
Total:	100%			

Fonte: RFB e OCDE Revenue Statistics Ed. 2009 Tabela 40 (dados de 2008 estimados)

Uma análise da tabela nos permite aferir que 48,7% da tributação recai sobre bens e serviços, exatamente a base que o Estado normalmente abre mão das receitas da arrecadação, mediante concessão de isenções para o Imposto de Importação (II) e para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Também utiliza das isenções para o Imposto sobre a Renda (IR) e para o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), além de outros de caráter extrafiscais.

Um fator importante de ser observado é que alguns desses tributos perderam importância ao longo do tempo principalmente em função de mudanças na realidade do sistema econômico, que tem implicado na produção globalizada e redução de barreiras tarifárias, a perda de importância arrecadatória e a diminuição do peso na economia podem ser notadas pela curva abaixo, que demonstra que o Imposto de renda tem sofrido maior ampliação na base arrecadatória, ao passo que os seus pares de Importação e sobre Produtos Industrializados perdem relevância de arrecadação.

Figura 27 Principais Receitas da União % sobre o PIB – 1901 a 2000



Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX, p. 368.

A observação dos dados acima se torna relevante quando percebemos que na Amazônia Ocidental, onde Roraima está inserido, o Governo tenta fomentar a atividade econômica pela concessão de incentivos fiscais de tributos federais e estaduais, mas que tem por principal desoneração o Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados, de onde podemos inferir, com pouca análise, que se trata de um estímulo que perde importância com o passar dos tempos, em face de outras áreas geográficas que gozam de localização mais estratégica para a atividade industrial. Como resultado, a atratividade de produtos importados pelas áreas da Amazônia Ocidental e aqueles que forem produzidos em Roraima, não se destacam competitivamente em relação ao custo de frete que o local possui.

Os incentivos concedidos ao sistema produtivo de Roraima estão inseridos dentro do contexto de desenvolvimento e ocupação da região amazônica, encontrando fundamentos no Decreto-lei nº 288, de 1967, que regula o funcionamento da Zona Franca de Manaus, com alcance estendido pelo Decreto-Lei Nº 356, de 15 de Agosto de 1968, às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental, segundo pauta de produtos fixada pelos Ministros de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mas, restrito aos seguintes produtos de origem estrangeira:

I - motores marítimos de centro e de popa, seus acessórios e pertences, bem assim outros utensílios empregados na atividade pesqueira, exceto explosivos e produtos utilizados em sua fabricação;

II - máquinas, implementos e insumos utilizados na agricultura, na pecuária e nas atividades afins;

III - máquinas para construção rodoviária;

IV - máquinas, motores e acessórios para instalação industrial;

V - materiais de construção;

VI - produtos alimentares; e

VII - medicamentos.

Verificamos inicialmente, que os incentivos não são concedidos para o desenvolvimento pleno da indústria nessa região, mas apenas para alguns bens de produção e de consumo e aos gêneros de primeira necessidade, de origem estrangeira, com baixo potencial para potencializar um desenvolvimento da atividade. Esses itens serão, portanto, isentos dos impostos de importação e sobre produtos industrializados, gozando dos mesmos benefícios conferidos à entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca de Manaus com destinação ao consumo interno, industrialização em qualquer grau (inclusive beneficiamento, agropecuária e pesca), instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza além da estocagem para reexportação.

São desonerações que almejam criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, levando em conta os fatores estruturais locais e a grande distância para os centros consumidores de seus produtos. Passaremos a partir de agora a uma análise de cada um dos tributos isentos na atividade industrial de Roraima no período de 2005 a 2010, com a descrição e potencial de benefício para esse segmento econômico.

Imposto sobre Produtos Industrializados

O Imposto sobre Produtos Industrializados é de competência federal, regulamentado pelo Decreto nº 7.212, de 15 de Junho de 2010, e cobrado quando ocorre um desembaraço aduaneiro de produto importado ou com a saída do produto industrializado do estabelecimento do importador, do industrial, do comerciante ou do arrematador. A base de cálculo depende da transação. No caso de venda em território nacional, a base de cálculo é o preço de venda. No caso de importação, a base de cálculo é o preço de venda da mercadoria, acrescido do Imposto de Importação e demais taxas exigidas (frete, seguro, etc).

A isenção concedida para a Amazônia ocidental é conferida sobre as operações internas (mercadorias nacionais) e sobre o IPI vinculado à importação (mercadorias estrangeiras importadas), nas seguintes situações:

1. Equivalência a uma exportação brasileira para o estrangeiro na remessa de mercadorias de origem nacional, por empresas situadas em qualquer outro ponto do território nacional, para consumo, ou industrialização na ZFM, ou reexportação para o estrangeiro, ou ainda para serem remetidas à Amazônia Ocidental (D.L. 356/68, art. 1º).
2. Isenção do imposto para os produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive a de origem pecuária, por estabelecimentos localizados na Amazônia Ocidental (D.L. 1.435/75, art. 6º).
3. Isenção do imposto na entrada de mercadorias na ZFM, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e a estocagem para reexportação, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos (D.L. 288/67, art. 3º e seu § 1º).

Com relação à situação 01, trata-se de um benefício de destino, que implica em uma desoneração para o fornecedor localizado fora da Amazônia Ocidental e que pode repassar esse desconto para o adquirente em Roraima, ou manter o preço, embolsando o lucro. Nesse caso, verifica-se que a maior parte das empresas

instaladas em Roraima busca se beneficiar do resultado da isenção do imposto, pois envolve não apenas as indústrias, mas também o comércio, conforme verificamos na tabela abaixo que listas as notas de compras com esse benefício:

Tabela 16 Notas Fiscais Suframadas por Empresas de Roraima – 2003 a 2004

UA	Total Valor Nota	Total Notas	Total de Recebedores
Boa Vista	R\$ 699.633.006,84	41.028	445
Pacaraima	R\$ 5.767.388,86	778	16
Caracaraí	R\$ 3.088.224,32	340	12
IRF/Bonfim	R\$ 1.737.927,20	77	4
TOTAL	R\$ 710.226.547,22	42.223	477

Fonte: RFB, 2006.

Esse benefício, entretanto, não é capaz de diferenciar regiões que se encontram em situação totalmente diferenciada do restante das localidades regionais, pois aplica a mesma isenção aos diversos estados da região amazônica ocidental quando Roraima está localizada a uma distância maior em quase dois mil quilômetros do centro econômico do país, São Paulo, em relação aos estados de Rondônia e Acre e, mesmo em relação ao Amazonas, fica prejudicado em uma distância superior a 750km, implicando em maior custo de frete para seus produtos prejudicando qualquer vantagem competitiva.

A situação descrita no item 02, certamente, representa o incentivo de maior importância para fomentar a indústria no Estado, estimulando a vantagem comparativa que advém da proximidade das fontes dos recursos naturais do local, e direcionando a busca de uma produção regional diferenciada, onde a isenção do IPI promoverá uma compensação ao custo de frete para colocar a produção nos mercados consumidores mais distantes. Infelizmente, esse benefício é atenuado pela legislação ambiental que atualmente coíbe o desenvolvimento de vários empreendimentos que exploram recursos naturais na Amazônia.

Conforme observado na tabela 5-9, a maioria das indústrias instaladas em Roraima destina seus esforços para a produção de bens de primeira necessidade, como a confecção de vestuário, de móveis, alimentos e bebidas, etc que utilizam matéria prima regional e que são direcionados para a economia local, porém, com potencial de atender mercados maiores cujo custo de transporte poderia ser

compensado pela desoneração do IPI, entretanto, esses produtos já possuem alíquota reduzida desse imposto em todo o território nacional, prejudicando o benefício conferido.

A situação descrita no item 03, potencializa a utilização das indústrias em Roraima no beneficiamento de insumos importados, onde as alíquotas representavam, inicialmente uma variação de até 40% no faturamento das empresas, com seus valores médio e modal de 14,5% e 12%, respectivamente, entretanto, hoje as alíquotas para os produtos da ZFM encontra-se mais elevada, em função da alteração introduzida no regime da Zona Franca em julho de 1992 que acrescentou dez pontos percentuais às alíquotas preexistentes, passando as mesmas a variarem entre o mínimo de 10% e o máximo de 50%, com os valores médios e modais de 24,3% e 22%, respectivamente.

Essa desoneração do IPI é bastante forte para a atividade econômica da Zona Franca de Manaus, porém a sua extensão para as indústrias que se instalarem em Roraima fica comprometida pela estatística de porte das empresas analisadas no capítulo anterior, de forma que, mesmo a proximidade da Zona Franca de Manaus atua como fator que inibe o crescimento de um novo pólo industrial com a mesma base de produção em função da tendência à concentração das atividades para ganho de escala, de tecnologia e de qualificação de mão de obra.

Imposto de Importação

O Imposto de Importação também é de competência federal instituído pelo Decreto-lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e possui função puramente econômica, ou regulatória, sendo devido pelo importador, sempre que ocorrer uma entrada de produtos estrangeiros no território nacional. Esse tributo já foi o mais representativo em termos de arrecadação no início da nossa história econômica, onde o protecionismo colonial impunha forte tarifa sobre a produção estrangeira, porém o contexto atual é de baixa representatividade do tributo que teve alíquota média nacional em 2010, na ordem de 5,9%, conforme tabela abaixo:

Tabela 17 Alíquotas Médias Importações Brasileiras - 2010

GRANDES CATEGORIAS ECONÔMICAS	VALOR TRIBUTÁVEL em R\$ 1.000	ALÍQUOTA MÉDIA (%)		
		Calculada s/ Acordos	Calculada c/ Acordos	Real
Alimentos e bebidas	15.040.895	12,88	4,74	4,34
Insumos industriais não especificados em outra categoria	101.129.084	8,68	7,38	5,93
Combustíveis e lubrificantes	53.430.942	0,08	0,07	0,06
Bens de capital, peças e acessórios	89.978.330	9,86	9,59	6,44
Equipamento de transporte, peças acessórios	48.432.375	21,16	11,50	8,55
Bens de consumo não especificados em outra categoria	23.418.083	14,49	13,42	12,66
Outros bens não especificados em outra categoria	223.254	10,12	9,48	0,45
TOTAL	331.660.124	10,04	7,71	5,90

Fonte: RFB, 2011.

Percebemos que os incentivos concedidos a título de imposto de importação, atualmente, têm baixa representatividade, pois ocorreu uma inversão na política tarifária do país que caminhou para uma abertura econômica, derrubando a alíquota média do II, que já chegou a representar um peso médio de 35% no ano de 1990, com variação entre 0 e 105%. Alterações iniciadas então, reduziram a alíquota média inicialmente para 17% e no segundo momento, para 14,2% (RFB, 2011). Essa alteração retirou vantagem competitiva do pólo Amazônico de Manaus e, conseqüentemente, enfraquece as indústrias em Roraima.

Imperioso lembrar que o benefício de isenção do II sobre produtos industriais importados do estrangeiro, cujo benefício é muito semelhante ao que estudamos em relação ao IPI, aplica-se apenas aos bens de capital na Amazônia Ocidental, e perde importância em sua concepção em função do movimento de redução das alíquotas iniciado a partir da década de 1990, com a abertura dos portos nacionais. Com efeito, para uma empresa que importasse insumos correspondentes a 15% do seu faturamento, sendo estes gravados com uma alíquota do II de 60%, a aplicação de um redutor de 88% representaria um percentual do faturamento de 7,9%. Com a

redução da alíquota do II para 20%, o referido percentual cairia para 2,4% (RFB, 2011).

Observa-se então que as isenções aplicadas ao Imposto de Importação pouco diferenciam a produção de Roraima do restante do território nacional, em função da baixa desoneração tributária que representa em relação aos bens importados por outras regiões, sobretudo, se esses bens forem de máquinas e equipamentos para renovação do parque industrial nacional, situação que impede o fomento da atividade produtiva por não incrementar a vantagem competitiva de Roraima na produção com insumos importados.

Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto estadual, que tem como principal fato gerador para sua incidência a circulação de mercadoria, mesmo que esta circulação iniciasse no exterior. Embora seja de competência legislativa estadual, a concessão de incentivos e favores fiscais deve ser aprovada por todos os secretários de fazenda que compõe o Conselho Nacional dos Secretários de Fazenda (Confaz).

Em Roraima, o principal projeto de isenção de ICMS importante para o desenvolvimento industrial em vigência no período analisado de 2005 a 2010 foi estabelecido através da Lei n. 215 de 11 de setembro de 1998, que instituiu incentivo fiscal para os Empreendimentos agropecuários participantes do Projeto Integrado de Exploração Agropecuária e Agro-industrial do Estado de Roraima, instituindo isenção dos tributos previstos na competência do Estado até o exercício financeiro de 2018, atendidas algumas condições como:

- I - incremento de oferta de emprego no Estado;
- II - níveis crescentes de produtividade;
- III - reinvestimento de lucros no Estado;

IV - investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento tecnológico da região.

Certamente que esse incentivo é relevante para uma indústria, pois o ICMS é um tributo não cumulativo que possui alíquota mais freqüente de 17%, que implica em relevante diferencial de preços para o empreendimento que se beneficiar com essa vantagem, porém, alguma dificuldade pode surgir para que o interessado chegue até o benefício, pois os contribuintes devem ser devidamente selecionados pela Secretaria de Estado Planejamento, Indústria e Comércio, quanto à satisfação das condições exigidas para a fruição do incentivo fiscal. Uma vez selecionado, deve requerer a isenção ao Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Fazenda, comprovando sua adequação a esta Lei e seu registro no Cadastro de Contribuintes deste Estado.

Importante também comentarmos os benefícios concedidos pelo CONVÊNIO n 038/98 que isenta do ICMS as operações com máquinas e equipamentos para o uso exclusivo na agricultura e na pecuária, quando destinados a contribuintes abrangidos pelo Projeto Integrado de Exploração Agropecuária e Agroindustrial do Estado de Roraima com vista a recuperação da agropecuária, a qual foi assolada pelo fogo. Tal incentivo é igualmente importante para as indústrias que necessitam de constante ajuste no maquinário empregado na produção.

O incentivo do ICMS é relevante para as indústrias de Roraima e concedem um diferencial em relação a outras localidades geográficas, porém enfrenta a concessão de incentivos indiretos para o fomento da atividade industrial que não são plenamente autorizados pelo CONFAZ, num contexto conhecido como guerra fiscal, onde alguns Estados oferecem incentivos para atrair indústrias que poderiam estar instaladas em localidades de melhor posicionamento geográfico, ou mesmo em situações que recebem incentivos regulares de isenção de tributos.

Simples Nacional

O sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) é o nome dado ao sistema

de tributação simplificada que foi idealizado no ano de 1996 através da Lei nº 9.317, de 1996, e aperfeiçoada pela Lei Complementar nº 123/2006, tendo por objetivo principal a facilitação do cálculo e recolhimento de tributos devidos pelas microempresas (com faturamento de até R\$ 240mil) e empresas de pequeno porte (com faturamento de até R\$ 2,4milhões).

Os optantes pelo simples realizam um único pagamento referente aos diversos tributos federais do Imposto de Renda (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS), contribuição Previdenciária (INSS), Imposto sobre Serviços (ISS), além do ICMS e IPI, onde a alíquota se elevará de forma proporcional ao faturamento, iniciando em 3% e representando uma grande redução na carga tributária das empresas optantes dessa modalidade.

O fato crítico para as indústrias de Roraima é que a legislação do Simples nacional proibiu que as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes por esse regime de tributação utilizem ou destinem qualquer outro valor a título de incentivo fiscal, conforme comando do artigo 24 da LC nº 123/06. Esse comando, portanto, é prejudicial para as micro e pequenas indústrias de Roraima que ficam niveladas ao restante do território nacional em termos de desoneração tributária, e perdem o tratamento regional diferenciado.

A quantidade de indústrias em Roraima que tributam seus rendimentos através do SIMPLES nacional somam aproximadamente 70% do total, conforme tabela 5-10, representando a quantidade que não pode receber os incentivos fiscais inerentes à localização geográfica, mas apenas os incentivos relacionados ao porte da indústria nos mesmos termos aplicados ao restante das empresas no território nacional, o que não contribui para o desenvolvimento dessas empresas e demonstrando claramente que os benefícios do Simples foram pensados apenas para as grandes regiões do país.

Imposto de Renda de empresas para atividades prioritárias

O Imposto de Renda (IR) é um imposto de competência federal regulamentado pelo Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999 que implica no pagamento de um percentual de até 25% do lucro das atividades econômicas ao governo. O imposto deve ser cobrado de todos em função do princípio da universalidade e nos mesmos percentuais pelo princípio da uniformidade, concebendo tratamento diferenciado apenas para compensar diferenças regionais, como é o caso das indústrias situadas na Amazônia legal, onde existe a redução do imposto de renda nas seguintes situações:

1. Dedução do Imposto de Renda para aplicação em empreendimentos prioritários, por intermédio do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), criado em 1974,30 e regido atualmente de acordo com o artigo 1º, inciso I, da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991 e do Decreto nº 101, de 17 de abril de 1991, que a regulamenta.
2. Dedução do Imposto de Renda para reinvestimento em empreendimentos prioritários, com contrapartida de recursos próprios, conforme o artigo 1º, inciso II, da Lei nº 8.167/91 e inciso III, do Decreto nº 101/91.
3. Isenção do Imposto de Renda para empreendimentos prioritários.

Importante observar que os incentivos tributários não são concedidos de forma plena para todas as indústrias, mas apenas para aquelas que desenvolverem atividades definidas como prioritárias para a região amazônica. Essa modalidade de incentivo constitui-se em um crédito fiscal equivalente a uma transferência financeira do Governo para os empreendedores, numa modalidade de incentivos fiscais regionais que também são conhecidos como incentivos fiscais e creditícios ou, simplesmente, incentivos fiscais – financeiros. Os projetos considerados prioritários para a região foram estabelecidos pelo Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002, para as seguintes categorias:

1. De infra-estrutura, representados pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;
2. De turismo, considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o ecoturismo e turismo regional;
3. Da agroindústria vinculados à produção de fibras têxteis naturais; óleos vegetais; sucos, conservas e refrigerantes; à produção e industrialização de carne e seus derivados; aquicultura e piscicultura;
4. Da agricultura irrigada, para projetos localizados em pólos agrícolas e agroindustriais objetivando a produção de alimentos e matérias primas agroindustriais;
5. Da indústria extrativa de minerais metálicos, representados por complexos produtivos para o aproveitamento de recursos minerais da região;
6. Da indústria de transformação, compreendendo os seguintes grupos:
 - a. Têxtil, artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;
 - b. Bioindustriais, vinculados à fabricação de produtos decorrentes do aproveitamento da biodiversidade regional, nos segmentos de fármacos, fitoterápicos, cosméticos e outros produtos biotecnológicos;
 - c. Fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;
 - d. Minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;
 - e. Químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;
 - f. de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento, salvo quando utilizarem material reciclado;

- pastas de papel e papelão, artefatos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado;
- g. Madeira, móveis e artefatos de madeira;
 - h. Alimentos e bebidas; e
 - i. Material descartável, inclusive barbeador, canetas esferográficas e hidrográficas, demarcadores, lapiseiras, lápis de resina, minas de reposição, apontadores para lápis, escovas, isqueiros, chaveiros e outros artefatos descartáveis;
7. Da eletro-eletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças;
8. Indústria de componentes (microeletrônica);
9. Fabricação de embalagem e acondicionamentos; produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano; brinquedos; produtos óticos, incluindo óculos, armações e lentes; e relógios.

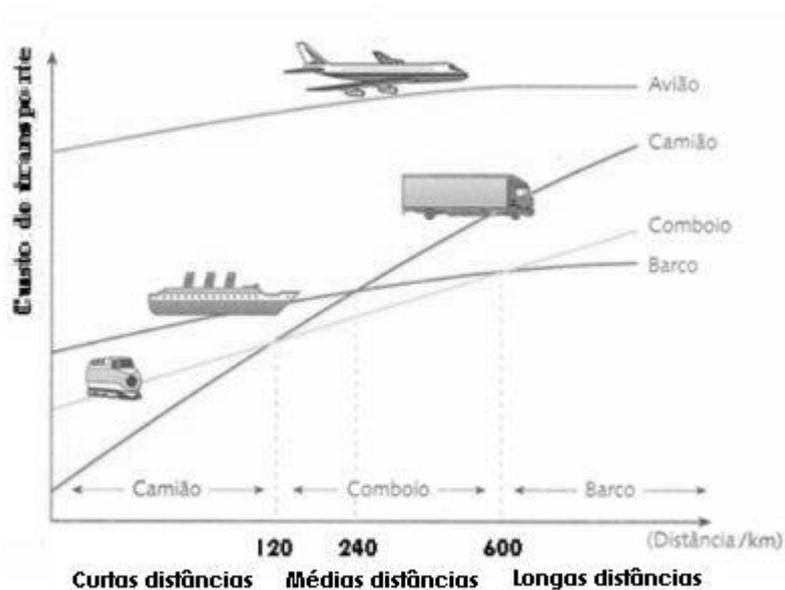
Em função dessa limitação, verificamos que o Estado de Roraima teve apenas 11 projetos de Incentivos Fiscais de redução de IRPJ aprovados no período de 2002 a 2007 (SUDAM, 2011), perfazendo apenas 1,44% do total. No mesmo período, foram aprovados 696 projetos de incentivos fiscais na região amazônica. Para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) não há nenhum projeto aprovado para o Estado de Roraima. esse incentivo é relevante pois uma empresa com uma taxa de rentabilidade de 15% sobre o ativo permanente, beneficiada com a isenção total do IRPJ, com base em uma alíquota de 25%, significaria um aumento da taxa de rentabilidade para 21,4%, elevação suficiente, portanto, para cobrir uma alta taxa de risco.

Desonerações e transporte

A localização industrial de Roraima enfrenta como principal custo de produção o frete cobrado em função da elevada distancia existente aos grandes centros consumidores. O custo de transporte é um fator relevante para a decisão de

localização industrial e tem relação direta com a fonte de matérias primas ou com a proximidade com o centro consumidor, influenciando diretamente o custo de produção assim como a tributação também o faz. O custo de transporte depende do modal utilizado, mas o principal meio utilizado, caminhão, é que representa um dos custos mais elevado para altas distancias.

Figura 28 Custo de Transporte dos Modais por Unidade de Volume



(Fonte: Alban D'Entremont, 1997)

Estudos elaborados pela Associação Nacional de Transporte Rodoviário quantificam a variação do valor da tarifa final do frete-peso do transporte de mercadorias como resultado da soma dos: custos de deslocamento da carga (fixo e variável); custo do tempo parado de carga e descarga do veículo; despesas indiretas (administração e operação de terminais); e Lucro operacional. Este tipo de composição pode ser encarado como uma regra geral, válida para qualquer tipo de serviço de transporte. O que pode variar são os valores dos parâmetros utilizados nas fórmulas, mas permitem chegar na estimativa da tabela abaixo:

Tabela 18 Custo de Transporte Rodoviário

Percurso (km)	Valor máximo (km)	Frete (R\$/t)	Percurso (km)	Valor máximo (km)	Frete (R\$/t)
0001-0050	50	65,02	1501-1600	1600	144,40
0501-0100	100	67,58	1601-1700	1700	149,52
0101-0150	150	70,14	1701-1800	1800	154,64
0151-0200	200	72,70	1801-1900	1900	159,76
0201-0250	250	75,26	1901-2000	2000	164,88
0251-0300	300	77,82	2001-2200	2200	175,12
0201-0350	350	80,38	2201-2400	2400	185,36
0351-0400	400	82,94	2401-2600	2600	195,60
0401-0450	450	85,50	2601-2800	2800	205,85
0451-0500	500	88,07	2801-3000	3000	216,09
0501-0550	550	90,63	3001-3200	3200	226,33
0551-0600	600	93,19	3201-3400	3400	236,57
0601-0650	650	95,75	3401-3600	3600	246,81
0651-0700	700	98,31	3601-3800	3800	257,06
0701-0750	750	100,87	3801-4000	4000	267,30
0751-0800	800	103,43	4001-4200	4200	277,54
0801-0850	850	105,99	4201-4400	4400	287,78
0851-0900	900	108,55	4401-4600	4600	298,02
0901-0950	950	111,11	4601-4800	4800	308,26
0951-1000	1000	113,67	4801-5000	5000	318,51
1001-1100	1100	118,79	5001-5200	5200	328,75
1101-1200	1200	123,91	5201-5400	5400	338,99
2101-1300	1300	129,03	5401-5600	5600	349,23
1301-1400	1400	134,15	5601-5800	5800	359,47
1401-1500	1500	139,27	5801-6000	6000	369,71

Fonte: Associação Nacional do Transporte de Cargas (ANTC), 2001.

Observamos, portanto, que a desoneração tributária necessária para compensar a distância a ser percorrida pelos insumos e pela produção em Roraima é bastante elevada em função do Estado ser o mais distanciado dos centros consumidores e não há um tratamento específico para compensar essa localização.

6.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A análise dos dados apresentada nesse capítulo demonstrou a realidade e o perfil das indústrias que compõem o mercado em Roraima, assim como, os incentivos tributários existentes naquela localidade que são concedidos pelos governos como uma tentativa de promover o desenvolvimento dessa atividade na região. Observamos que a existência desses incentivos é justificada por toda a base teórica analisada ao longo do desenvolvimento desse trabalho de pesquisa.

Iniciamos pelo estudo da evolução do pensamento econômico, realizado no segundo capítulo, evidenciando que as relações econômicas evoluíram e se modificaram juntamente com a evolução na organização do estado e das sociedades, passando por períodos em que a participação de Estado era fundamental para o crescimento econômico e por períodos em que a presença do Estado na economia era rejeitada pelos cientistas e pensadores da época. No estágio vivido atualmente impera o pensamento que defende a participação ativa do Estado na condução das políticas de desenvolvimento econômico, razão pela qual se espera que políticas públicas sejam capazes de induzir o crescimento no Estado de Roraima.

Esse pensamento é fortalecido pelas teorias estudadas no capítulo três, que demonstraram que o mercado não tem um funcionamento perfeito, identificando diversas falhas que impedem a alocação eficiente dos recursos, inclusive, sob o ponto de vista da melhoria das condições sociais. As teorias estudadas também indicavam a necessidade do exercício de três funções primordiais pelo Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora, que devem ser desempenhadas para melhorar o resultado geral do sistema econômico e, cujas aplicações explicam as concessões de incentivos fiscais que Estado promove na tentativa de desenvolver regiões com poucos fatores favoráveis ao desenvolvimento.

As teorias apresentadas no capítulo quatro demonstraram a aplicação de uma estratégia de desenvolvimento que se baseava na ação efetiva do Estado, denominada de política de substituição de importações com caráter protecionista, desenvolvida pela escola Cepalina e caracterizando-se na matriz de desenvolvimento do Brasil e replicado, posteriormente, para a Amazônia com o

fortalecimento do Pólo Industrial na cidade de Manaus. A aplicação das políticas fiscais para implementação da estratégia de desenvolvimento na foram estudadas no capítulo cinco, para entendermos a eficácia dessa aplicação como política de desenvolvimento regional.

Toda essa base teórica compôs o alicerce para o estudo do capítulo seis identificar quais eram os incentivos fiscais concedidos para as indústrias no Estado de Roraima no período de 2005 a 2010, e confrontá-los com os fatores inibidores da localização industrial no Estado de Roraima, bem como, com o perfil das indústrias de Roraima, especialmente, quanto ao porte: grande, pequeno porte ou micro empresa, localização e tipo para verificar o problema principal desse estudo, se os incentivos tributários concedidos às indústrias de Roraima são adequados ao perfil das empresas instaladas na região e eficazes para atrair e desenvolver empreendimentos, onde verificamos que não há a eficácia desejada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar a pesquisa foi possível confirmar a hipótese que os incentivos tributários concedidos para a instalação de indústrias no Estado de Roraima não foram eficientes para alavancar o desenvolvimento local, demonstrando que os favores concedidos não são adequados ao perfil das empresas instaladas na região e, portanto, são ineficazes para atrair e desenvolver empreendimentos. Isso porque não compensam a dificuldade de logística e a pequena dimensão do mercado local, concedidos, na maioria dos casos para outras localidades mais favorecidas geograficamente.

Durante a execução do trabalho, ficou evidente a importância do papel do Estado como entidade promotora do desenvolvimento, principalmente em função das diversas falhas de mercado que impedem o alcance do melhor grau de eficiência na forma defendida pelos economistas clássicos, através da auto regulação, ou através da mão invisível do mercado. Várias injustiças sociais se tornaram aparentes ao longo da evolução social e econômica que demonstraram a necessidade de um Governo direcionador.

Do conflito entre o Capitalismo liberalista e do Socialismo interventor deriva a síntese de uma sociedade social democrata, onde o Estado é chamado a amenizar os problemas sociais, conduzindo os rumos da economia de uma forma que o crescimento econômico também se traduza em melhoria das condições de vida da sociedade, seja pela melhoria da renda *per capita*, seja para melhoria de indicadores sociais como o IDH, a taxa de mortalidade, nutrição, pobreza, etc. Num contexto em que surge a economia política para estudar a forma como o Estado deve melhorar os resultados sociais da economia, de forma que, ainda que pensem em redução da eficiência meramente econômica, certamente caminharemos para um ponto de equilíbrio mais eficiente sob o ponto de vista da eficiência econômico-social.

O desenvolvimento dos países da América Latina fora marcado fortemente pela ação do Estado, num processo de substituição de importações defendido pela

escola de economistas do CEPAL, cujo pensamento estruturalista e reformador, contrapôs o pensamento dominante de estágios diferentes de evolução, onde os países já industrializados devem continuar como centro econômico e os demais como periféricos e fornecedores de matéria prima. A ruptura desse modelo foi o fator para o início do processo de industrialização Brasileira e de ocupação da Amazônia.

O modelo de pólo de desenvolvimento apresentado por François Perroux, implantando na Amazônia com a criação do pólo industrial de Manaus, sustentado por incentivos fiscais, levou desenvolvimento para aquela cidade, porém, não conseguiu estender para os demais estados da região o mesmo nível de desenvolvimento. Mesmo com a extensão de incentivos fiscais para o restante do território da Amazônia ocidental, não foi possível identificar um nível de atividade industrial desenvolvido em face dos incentivos concedidos.

A análise dos incentivos demonstrou que o objetivo da política é de estimular a produção de bens de primeira necessidade, certamente que direcionados para o pequeno mercado local como uma forma de evitar que os moradores tenham que adquirir esses produtos fora, porém, ignorando o ganho de escala de produção que as demais localidades já apresentam e o custo de obtenção de insumos para o baixo nível de produção que as indústrias que se aventuram em Roraima iriam sofrer.

Dessa feita, considerando que 70% das indústrias são de pequeno e médio porte tributado pelo Simples Nacional que tem tratamento igual em todos os municípios brasileiros, e que os 30% restante direcionam a maior parte da produção para a exportação que isenta a cobrança do IPI e ICMS de qualquer empresa nacional, e que alguma produção regional isenta do IPI para vendas ao mercado nacional também tem o mesmo tratamento em todo o território amazônico, mesmo os mais próximos dos maiores centros consumidores, os incentivos demonstram-se ineficientes para atrair empreendimentos de maior vulto e relevância para Roraima.

Importante, portanto, que o Estado promova a concessão de incentivos tributários que realmente desonerem a carga tributária dos produtos industrializados em Roraima para reduzir os custos de produção local, e não apenas de produtos de primeira necessidade, mas incentive a produção plena das indústrias, considerando que é o Estado mais distante dos maiores centros consumidores e que não é

razoável receber o mesmo tratamento tributário que os demais Estados da região ocidental, pois a região amazônica não pode ser vista com uma uniformidade territorial que não faz parte de sua realidade.

O desenvolvimento de um pólo industrial do extremo norte do país, é estratégico para o país promover a ocupação ordenada do território amazônico, com preservação do meio ambiente em substituição ao modelo extrativista que tem enfrentado resistências internacionais pela preocupação com a preservação de recursos naturais, onde o desenvolvimento industrial possibilitaria ao Estado fornecer produtos intermediários ao Pólo industrial de Manaus, bem como fornecer gêneros alimentícios à Venezuela e outros bens à República Cooperativista da Guina.

É necessário, portanto, avançarmos na desoneração de outros tributos como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que representa até 9,75% do preço final do produto além da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), que representa até 1,65% do preço final da produção, e estender os incentivos já existentes de redução do IPI, ICMS e II a todos os bens produzidos em Roraima, como forma de compensar as dificuldades de logística e os custos de transporte para o envio da produção aos centros consumidores.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Leila T. De Freitas. **Incentivos Fiscais Na Amazônia: Uma Política de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Agroanalysis, 1989.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE DE CARGAS. **Manual de Cálculo de Custos e Formação de Preços do Transporte Rodoviário de Cargas**. Disponível em: < <http://logisticatotal.com.br/files/articles>>. Acesso em: 29/04/2011.
- BANCO MUNDIAL. **Globalização, crescimento e pobreza. Relatório do banco Mundial**. Tradução Melissa Kassner – São Paulo: Futura, 2003.
- BECKERMAN, Wilfred. **Escassez da Razão: Desenvolvimento Sustentável e Crescimento Econômico**. Tradução André Luis de Godoy Vieira. Porto Alegre: Instituto Liberdade, 2007.
- BELATO, Dinarte. **Os Impactos da Globalização na Nossa Região. Anais do VI Encontro de Cientistas Sociais**. Ijuí: Livraria UNIJUÍ Editora, 1996.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia – um pouco - antes e além – depois**. Manaus: Ed. Umberto Calderaro, 1977.
- BENCHIMOL, Samuel Isaac. **Estrutura Geo-social e econômica da Amazônia**. 1º volume. Série Euclides da Cunha. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 1966.
- BISPO, Jorge de Souza. **Criação e Distribuição de Riquezas pela Zona Franca de Manaus**. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2009.
- BOUDEVILLE, Jacques R. **Aménagement du Territoire et Polarisation**. Paris: Génin, 1972.
- BOTELHO, Antônio José. **Redesenhando o projeto ZFM – um estado de alerta (uma década depois)**. Manaus: Ed. Valer, 2006.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 37, de 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos-leis/DecLei3766.htm>>. Acesso em: 20/04/2011.
- _____. **Decreto Nº 7.212, de 15 de Junho de 2010**. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos

Industrializados - IPI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7212.htm>. Acesso em: 20/04/2011.

_____. **Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999.** Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/RIR/default.htm>>. Acesso em: 20/04/2011.

_____. **Decreto Nº 4.212, de 26 de Abril de 2002.** Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4212.htm>. Acesso em: 20/04/2011.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro.** 27 ed. Ijuí Ed. Ijuí, Petrópolis Vozes, 2010.

CAMPOS, Roberto. **Uma Crítica ao Capitalismo.** Folha de São Paulo, São Paulo, p. 4, 26 mar. 1995. (1º. Caderno).

CMMAD – **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CHICK, Victoria. **Macroeconomia Após Keynes: um reexame da Teoria Geral.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

_____. A Teoria Geral de Keynes 50 anos depois: o que resta? In: AMADEO SWAELEN, Edward (Ed.). John M. Keynes: **Cinqüenta Anos da Teoria Geral.** Rio de Janeiro: INPES/IPEA, 1989.

CIA WORD FACTBOOK, **Produto Interno Bruto (PIB) per capita (US\$), Dados Históricos Gráficos,** disponível em: <<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=br&v=67&l=pt>>, acesso em março/2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Indicadores Industriais.** Disponível em: <<http://www.cni.org.br>>. Acesso em: 03/05/2011.

FECOMERCIO – Federação do Comércio de Estado de Roraima. **Anuário Estatístico 2009.** Boa Vista: FECOMERCIO, 2009.

FEIJÓ, Ricardo. **Desenvolvimento Econômico: Modelos, Evidências, Opções Políticas e o Caso Brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, FERDINANDO. **As Transformações do Pós-Guerra e o Pensamento Econômico do CEPAL.** Revista de Economia Política, Vol. 10, nº 4, 138-150, outubro – dezembro de 1990.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Formação Econômica do Brasil / Organizadores: José Márcio Rego e Rosa Maria Marques.** São Paulo: Saraiva, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**, São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GALBRAITH, John kenneth. **O pensamento Econômico em Perspectiva: Uma História Crítica**. São Paulo: Pioneira, 1989.

GIAMBIAGI, Fabio; Além, Ana Cláudia. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Mapas de Roraima**. Disponível em: < http://www.portalroraima.rr.gov.br/index.php?id=152&itemid=1&option=com_content&task=view>. Acesso em: 15/05/2011.

HEILBRONER, Robert L. **A História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. 21. ed. rev. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

HUGON, Paul. **História das Doutrinas Econômicas**. 14. ed. São Paulo: Altas, 1995.

IANII, Octavio. **O Neo-Socialismo Ronda o Globo**. Entrevista a Eduardo Sterzi. Zero Hora, Porto Alegre, p.8, 11 de Maio de 1996. (Caderno Cultura).

IBGE. **Uso da terra do estado de Roraima: relatório técnico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/recursosnaturais/usodaterra/usoterra_RR.pdf>. Acesso em: dez.2010.

_____. **Brasil em Números**. V. 8. Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Maiores e Menores Industrias do País**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 01/05/2011.

IGLIORI, Danilo Camargo. **Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento**. 2^a. Impressão. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2009.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1990.

LAKATOS, Eva Maria; Mariana de Andrade Marconi. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Antônio Ernani Martins. **A Teoria do Desenvolvimento Regional e o Papel do Estado**. Rev Análise Econômica. Ano 24 n^o. 45. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, março, 2006.

LOPEZ, Luiz Roberto. **A Globalização**. Zero Hora, Porto Alegre, p.5, 18 de julho de 1996. (Caderno do Vestibular).

MAGALHÃES, Dorval de. **Roraima Formações Históricas**. Rio de Janeiro. 4^a ed. 1997.

MAIA, Jaime de Mariz. **Economia Internacional e Comércio Exterior**. São Paulo: Atlas, 2003.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia: princípios de micro e macro economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

MARX, Karl. **Teorias da mais valia. História crítica do pensamento econômico**. Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MATOS, Carlos de Moreira. **Uma Geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro: J. Olympio; Brasília: INL, 1980.

MAY, Peter Hermann e outros. **Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática** – Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MEADOWS, Dennis L., MEADOWS, Donella H., RANDERS, J. & BEHRENS, William W. **Limites do crescimento - um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1972

MORAES, Roberto Campus. **Por que o Neoliberalismo Avança**. Zero Hora, Porto Alegre, p. 2, 2 de abril de 1995. (Caderno de Economia)

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas. Teoria e Prática**. São Paulo: Campus/EDUSP, 1980.

NETO, Antenor Nascimento. **A Roda Global**. Veja, São Paulo, p. 80-83, 3 abr. 1996

PANAYOTOU, TODOR. **Mercados verdes: a economia do desenvolvimento alternativo**. Rio de Janeiro: Ed. Nórdica Ltda, 1994.

POPPER, Karl S. **A lógica da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975a.

PREBISCH, Raul. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil 2009**. Disponível em: <www.Receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 24/02/2011.

_____. **Demonstrativo de Gatos Tributários 2010**. Disponível em: <www.Receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 24/02/2011.

_____. **Alíquotas Médias das Importações.** Disponível em: <www.Receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 01/03/2011.

RORAIMA. **Lei nº 215, de 11 de setembro de 1998.** Dispõe sobre o Incentivo Fiscal para os Empreendimentos Agropecuários participantes do Projeto Integrado de Exploração Agropecuária e Agro-industrial do Estado de Roraima e dá outras providências. Diário Oficial nº 1.884 de 16 de setembro de 1998. Disponível em: <http://www.servidor.rr.gov.br/bancodeleis/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=683&Itemid=26>. Acesso em: 20/04/2011.

SEBRAE. Supersimples: muito além da desburocratização da tributação. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/uf/rondonia/produtos/supersimples/super-simples>>. Acesso em: 10/05/2011.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento.** 5ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SEPLAN. **Incentivos. Micro Pequena e Médias Empresas e Produtores Rurais.** Disponível em: <<http://www.seplan.rr.gov.br/index.php>>. Acesso em: 05/05/2011.

_____. **Roraima, Conjuntura e Oportunidades. Livro 01.** Disponível em: <<http://www.seplan.rr.gov.br/roraimaemnumeros/index.php>>. Acesso em: 05/05/2011.

_____. **Roraima em Números, Anuário 2010.** Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/roraimaemnumeros/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&dir=DESC&order=name&Itemid=26&limit=5&limitstart=5>. Acesso em: 05/05/2011.

_____. **Anuário Estatístico de Roraima - 2009.** Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/roraimaemnumeros/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=1>. Acesso em: 05/05/2011.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas.** São Paulo: Abril Cultural, 1983. 2 v. (Os Economistas).

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico.** 5ª ed. rev. São Paulo: Atlas, 2011.

_____, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Regional.** São Paulo: Atlas, 2009

SUDAM. **Incentivos Fiscais na área de atuação da SUDAM.** Disponível em: <www.ada.gov.br>. Acesso em: 05/05/2011.

SUFRAMA. **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio.** Manaus: SUFRAMA, 2010.