



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

**POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ: UMA ABORDAGEM
NEO-INSTITUCIONAL E NEO-SCHUMPETERINA.**

Silvia Cristina Maia Olimpio

2007

Silvia Cristina Maia Olimpio

**POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ: UMA ABORDAGEM
NEO-INSTITUCIONAL E NEO-SCHUMPETERINA.**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos –NAEA, Universidade Federal do Pará, para a
obtenção do título de Mestre em Planejamento do
Desenvolvimento.

Orientador

Prof. Dr. Índio Campos

2007

Silvia Cristina Maia Olimpio

Política de incentivos fiscais do Estado do Pará: uma abordagem neo-institucional e neo-schumpeterina.

Dissertação apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos –NAEA, Universidade Federal do Pará, para a obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Aprovada em

Banca

ANTONIO CORDEIRO SANTANA
MARCUS XIMENES
ÍNDIO CAMPOS

UFRA
UFPA
UFPA

2007

AGRADECIMENTOS

De maneira especial ao Prf. Dr. Indio Campos pela valiosa orientação, discussão e sugestões que foram indispensáveis para a realização da pesquisa.

Ao Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA) pelo ensinamento e aprendizado.

Aos inesquecíveis colegas do NAEA, em especial a turma de 2005.

Á todos os funcionários e corpo docente que compõe a Instituição.

A minha filha pelo incentivo e colaboração ao ingresso na vida acadêmica.

As instituições e empresas que colaboram com a pesquisa compreendendo sua importância científica, em especial a funcionária Vanda Sidrin da antiga SEICON e as empresas CASA GRANADO S/A, HILÉIA Ltda e FACEPA pela atenção.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E INCENTIVO FISCAL NO BRASIL.....	17
2.1 A configuração do espaço econômico com a industrialização.....	18
2.2 A trajetória industrial na Amazônia.....	19
3. OS INCENTIVOS FISCAIS GOVERNAMENTAIS.....	24
4. POLITICA DE INCENTIVOS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARA.....	31
4.1 A Reforma Administrativa do Estado do Pará.....	31
4.2 A Política de Incentivo Fiscal do Governo do Estado do Pará.....	34
5. INSTITUICOES, INOVACAO E DESENVOLVIMENTO.....	42
5.1 A Nova Economia Institucional.....	42
5.1.1 Custos de Transação.....	46
5.1.2 As Instituições Empresariais.....	48
5.2 A Abordagem Neo-Schumpeteriana.....	50
5.3 A Complementaridade Teórica.....	53
6 AS EMPRESAS INCENTIVADAS.....	56
6.1 Caracterização das Empresas Incentivadas do Setor da Transformação.....	59
6.2 Investimento.....	63
6.3 Inovações.....	79
7. CONSIDERACOES FINAIS.....	82
8. REFERÊNCIAS.....	85

8. ANEXOS.....	93
-----------------------	-----------

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Situação Fiscal do Estado do Pará (1995-2000, em R\$)	32
Tabela 02 – Receita e Despesa Total do Estado do Pará(1995-2004)	33
Tabela 03 – Projetos Aprovados com Incentivos Fiscais no Estado do Pará em 2003.	40
Tabela 04 – Indústrias no Estado do Pará por Atividades Econômicas	56
Tabela 05 – Industrias de Transformação Incentivadas	68
Tabela 06 – Identificação das Empresas	59
Tabela 07 – Origem do Capital das Empresas Incentivadas	60
Tabela 08 – Ano de Fundação das Empresas	61
Tabela 09 – Custo do Investimento sem Incentivo Fiscal	63
Tabela 10 - Custo do Investimento com Incentivo Fiscal	65
Tabela 11 – Transações Comerciais	67
Tabela 12 – Destino das Vendas	70
Tabela 13- Externalidades Locacionais	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial.

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

FIEPA – Federação das Indústrias do Estado do Pará

NEI - Nova Economia Institucional.

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

SEPROD - Secretaria Especial de Estado de Produção

SEFA Secretaria Executiva de Estado da Fazenda

SEICOM - Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração

SAGRI - Secretaria Executiva de Estado de Agricultura

SECTAM -Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente

BANPARÁ - Banco do Estado do Pará S.A

PGE - Procuradoria Geral do Estado

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Níveis de Análise da NEI	44
--------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Projetos Incentivados por Setor	39
Gráfico 02 – Níveis de Investimento	

Olimpio, Silvia.

Orientador: Índio Campos

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos e Estudos da Amazônia.

1. Indústria. 2. Incentivo Fiscal. 3. Instituições. 4. Inovações

RESUMO

Este estudo avalia os impactos da implantação da política de incentivo fiscal do Governo do Estado do Pará sob a ótica neoinstitucional e neoschumpeteriana. As externalidades dinâmicas compreendem um dos fundamentos dessas teorias para a análise do desenvolvimento econômico regional. A Nova Economia Institucional contempla de forma abrangente as instituições e suas transações, considerando a transação e todas as suas concatenações como ponto ótimo das instituições. A transação é avaliada mediante os “custos de transação”, dela decorrentes. Dessa forma analisa-se como um arranjo institucional, que permita a redução de custos inerentes às transações, pode incentivar empresas que promovam a geração de renda e emprego, bem como transformar a estrutura produtiva local. Insere-se de forma intrínseca a abordagem neoschumpeteriana como fundamento das transformações provenientes nas empresas de modo a reduzir os custos de produção e transação, elevando a produção, a produtividade e a competitividade no mercado interno e externo.

1. INTRODUÇÃO

A história econômica brasileira apresenta de forma recorrente a utilização de fundos públicos, mediante o uso de instrumentos fiscais e subsídios financeiros, como promoção do desenvolvimento regional. Grande parte desses recursos foram direcionados para o incentivo à industrialização, contribuindo para o desenvolvimento industrial nacional. Isto deve-se ao fato da indústria ser considerada um setor dinâmico por excelência já que exercer fortes efeitos sobre as demais atividades econômicas. Esses efeitos denominados de *linkages* são exercidos sobre as atividades tanto a jusante (efeitos para frente) quanto a montante (efeitos para trás). A industrialização está relacionada, nestes termos, com o processo de dinamização da modernização o que por sua vez resulta em desenvolvimento econômico.

Segundo Kon (1999, p.13) o setor produtivo industrial organiza seus recursos para a produção em busca da maximização dos resultados, tornando-se necessária à busca incessante de oportunidades e reduções de custos refletindo as freqüentes transformações industriais. Diante de inúmeras transformações uma das oportunidades mais atraentes torna-se o incentivo fiscal que gera um impacto direto no fluxo de caixa possibilitando assim mudanças nos padrões organizacionais já estabelecidos. Vergara (1997, p.68) ainda ressalta que as transformações que incidem nas rotinas organizacionais e administrativas conduzem a uma constante tensão que obriga a um contínuo processo de adaptação interna e externa das unidades produtivas.

As transformações segundo a Nova Economia Institucional ocorre em função da procura da maximização do lucro pelas empresas através do direcionamento de sua conduta em consequência dos; limites cognoscitivos, das informações incompletas e da relação dos agentes com o ambiente institucional e econômico. Destaca-se que um arranjo institucional que permita a redução de custos inerentes às transações pode atrair empresas que promovam a geração de renda e emprego, bem como transformar a estrutura produtiva local. A abordagem neo-schumpeteriana analisa que as transformações empresariais, tais como; mudanças tecnológicas, processo de concorrência e a criação de novos mercados, ocorre mediante a articulação dos arranjos institucionais com as instituições empresariais.

Essa articulação ocorre via incentivos fiscais e subsídios. Os incentivos fiscais em sua grande maioria englobam um conjunto de instrumentos baseados na redução da carga tributária. Já os subsídios disponibilizados apresentam certas particularidades, mas de forma geral referem-se a empréstimos, garantias de juros sobre o capital investido, subsídios para a aquisição de máquinas e equipamentos, redução de fretes, concessões de terras ou fatores dependentes do processo de transformação como energia elétrica, água, etc. A utilização destes instrumentos ao longo da história econômica brasileira ocorreu em todos os Estados e em todas as esferas de governo, muitas de certo implantadas de forma *ad hoc*, mas que disseminaram no país um ambiente institucional diferenciando.

A grande ênfase atribuída a estes instrumentos origina-se das desigualdades regionais e da limitação das disponibilidades de capitais internos necessários aos diversos investimentos regionais. Variadas são as críticas quanto sua utilização, principalmente por serem incapazes de gerar um modelo de desenvolvimento regional sustentado e tenderem a fragilização da capacidade de investimento do setor público. As críticas também se baseiam no fato de que indústrias incentivadas não são competitivas e são dependentes de tecnologia. A verdade é que não existem estudos com evidência empírica que confirmem esses argumentos (ARIFIN, 2003). Além disso, em vários estados brasileiros se desenvolveram complexos industriais fundamentados no uso de subsídios e incentivos fiscais. A transformação destas indústrias ocorreu tanto pelo manejo dos fluxos de bens e serviços quanto pela manipulação das informações como forma compensatória ao aumento de produtividade. Nestes termos, um dos atos mais significativos das empresas resumiu-se em identificar as oportunidades comerciais a partir das informações disponíveis e coordenar suas atividades econômicas.

Torna-se neste contexto oportuno analisar a política de incentivos fiscais concedidos a determinadas empresas pelo Governo do Estado do Pará entre 1996 e 2005, principalmente pela ênfase que foi atribuída ao setor industrial. É sabido que a região não possui um complexo industrial nos moldes de Perroux (1961, p. 163-175), - definido como um conjunto dinâmico de empresas ligadas entre si por uma rede de fluxos de compra e venda de insumos básicos, preços e

expectativas de demanda de produção e investimento, progresso técnico e ligações com o resto do sistema industrial para a formação de externalidades – e importa grandes quantidades de bens intermediários necessários à produção, revelando assim uma forte dependência de fluxos de comércio e serviços com o restante do país.

Analisa-se as transformações destas empresas que são expressas no desempenho econômico do setor industrial, de forma específica as indústrias de transformação, segundo critérios de externalidades positivas, tais como: adoção de inovação tecnológica, aumento do estoque de capital, trabalho e investimento, etc. Para isto, organizou-se a pesquisa em cinco capítulos além desta introdução. No primeiro são apresentados elementos que explicitam o papel dos incentivos fiscais no desenvolvimento industrial brasileiro. O segundo capítulo ressalta a disseminação de incentivos fiscais governamentais que deram origem à polêmica guerra fiscal. No capítulo seguinte, trata-se das definições e métodos utilizados na implementação da política de incentivos do governo do Estado do Pará. O quarto apresenta o debate contemporâneo sobre desenvolvimento e a complementariedade teórica de duas concepções, a Teoria Neoshumpeteriana e a Neo-institucionalista com forma de fundamentar a análise sobre a influência das instituições nas condições gerais de eficiência e competitividade de determinadas empresas em um ambiente econômico, parte-se da hipótese trabalhada por Williamson (2000), segundo o qual o ambiente institucional pode interferir significativamente nas formas pelas quais os agentes econômicos se relacionam e efetuam transações. O próximo apresenta os resultados obtidos na pesquisa de campo feita nas empresas incentivadas, bem como uma breve discussão para no sexto e último capítulo concluir a análise dos resultados com as devidas considerações.

2. DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E INCENTIVO FISCAL NO BRASIL

São inúmeras as interpretações sobre o desenvolvimento industrial brasileiro, no entanto deve-se destacar a princípio o papel das políticas intencionais do governo para a promoção da industrialização na fase agrário-exportador, quando o Estado, além de agente regulador, implantou ações específicas no sentido da promoção do crescimento industrial, principalmente no que se refere à concessão de incentivos e subsídios à indústria de transformação. Ações neste sentido configuram base para um ambiente que deu ênfase à políticas de incentivos posteriormente adotadas, as quais muitas vezes são desconsideradas pela historiografia econômica brasileira.

Em 1920 várias indústrias receberam subvenção econômica¹ através da política alfandegária, da concessão de incentivos e subsídios, a exemplo; indústrias de papel e celulose, produtos da borracha, óleo de caroço de algodão e fios e tecidos de seda (SUZIGAN 1986, p. 44). Não se pode afirmar que ações desta magnitude foram às únicas estimuladoras da implantação de certas indústrias no país, já que outros condicionantes econômicos nacionais e internacionais induziram investimentos em setores distintos e estratégicos da economia brasileira.

Uma maior expansão da indústria de transformação deu-se por meio da crescente substituição das importações² a partir da crise econômica mundial de 1929, dada à redução da capacidade de importar em virtude da abrupta deterioração do poder de compra das exportações e da própria diminuição do quantum exportado, ocasionado déficits na balança comercial e na balança de pagamentos. Houve a necessidade da agregação de medidas restritivas às importações, mediante a manipulação da política cambial no sentido de desvalorizar a moeda ou mesmo a sua proibição direta, acarretando na elevação dos preços relativos dos bens importados. Dessa forma criou-se a oportunidade econômica propícia para uma produção em escala ampliada de produtos internamente produzidos (ALMEIDA, 1999).

¹ Instrumento de estímulo a empresas.

² Modelo conhecido como Substituição das Importações (MSI)

Segundo Suzigan (1996) foi desenvolvida uma industrialização calcada em um ambiente econômico de alto protecionismo para a produção industrial doméstica. Foram implantados instrumentos de proteção - tanto tarifários (e não-tarifários) quanto cambiais-, bem como a concessão de subsídios fiscais, creditícios e financeiros a qualquer pessoa que se dispusesse a produzir no país. Esta estratégia de política resultou em um ambiente institucional e econômico de elevados subsídios e incentivos fiscais. Prescrevia-se que posteriormente a industrialização se desenvolveria de forma autônoma, integrada e pouco dependente de importações, tendo uma estrutura produtiva verticalizada e interdependente e que endogeneiza-se todo o setor dinâmico do sistema, ou seja, o setor de bens de capital gerador de progresso técnico para o restante dos setores. Tal estrutura produtiva tenderia um estágio avançado, a reproduzir-se automaticamente mediante a endogenização no sistema do motor do crescimento. Entretanto, não fora adotada nenhuma seletividade estratégica no conjunto de políticas econômicas e fiscais capazes de gerar estes resultados.

A ausência de seletividade estratégica redundou na proteção de todos os setores produtivos sob o argumento da indústria nascente. O governo brasileiro estendeu uma ampla rede de proteção, subsídios - diretos e indiretos (manipulação de preços públicos de eletricidade, energia, aço, telecomunicações etc) - e incentivos a qualquer produtor que desejasse suprir o mercado interno com bens produzidos domesticamente. Era válido, portanto, a todos os setores, independente de uma análise mais pormenorizada das reais vantagens comparativas potenciais de que gozavam.

A concessão desses subsídios fiscais, creditícios e financeiros, além da proteção de mercado por parte do governo efetuou-se sem se estabelece critérios ex-ante ou ex-post de desempenho, tais como; alcance de metas de exportações e incorporação de progresso técnico. Os incentivos ficaram desvinculados de qualquer espécie de cobrança. Era como se a industrialização fosse um objetivo em si mesmo e não um meio para se atingir conquistas sócio-econômicas de longo prazo.

De acordo com Suzigan (1996) o governo ao adotar tal estratégia não fixou um prazo para expor a estrutura produtiva à competição internacional, ou seja, submeter à produção doméstica ao teste do mercado externo. As autoridades econômicas e os empresários da época comportaram-se como se o modelo de substituição pudesse perdurar “ad infinitum”. Sem um horizonte temporal definido, ao longo do qual o grau de proteção e o nível de subsídios seriam progressivamente cadentes, deturpou-se no princípio da indústria nascente. A falta de cobrança estava ligada à inexistência de objetivos de longo prazo por parte do governo resultando na baixa produtividade da indústria nacional. Este modelo entrou em colapso com a crise econômica dos anos 80, através da suspensão destas medidas discricionárias.

2.1 A configuração do espaço econômico com a industrialização

Apesar de seus percalços o ambiente institucional e econômico que deu injeção à industrialização brasileira dinamizou a integração econômica do território através da homogeneização do espaço com a centralidade industrial em determinadas regiões e com a exploração de recursos naturais do solo e sub-solo em outras. A concentração industrial principia-se na região sudeste (centro da economia nacional), já que a lógica dos empreendimentos industriais leva em conta para sua implantação o processo de acumulação de capital já em fase de consolidação (CATIVO, 1982 p.13). Dada a concentração industrial nesta região, os principais incentivos e subsídios destinaram-se para as indústrias de transformação lá localizadas, o que por sua vez resultou na centralização política e econômica de São Paulo e um grave problema de desequilíbrio econômico social entre as demais regiões brasileiras.

Dulci (2002, p. 98) ressalta o efeito dinamizador da industrialização paulista para regiões adjacentes, a exemplo os Estados do Paraná, Minas Gerais e Goiás e mais recentemente o Estado do Mato Grosso do Sul, formando assim o eixo industrial do Sul e Sudeste e adjacências. De acordo com Domingues & Ruiz (2006) a dinâmica resultante deste processo confirmou por um lado às teorias do desenvolvimento desigual e refletiu por outro na geopolítica a integração nacional. A industrialização ocorrida na Região Norte só veio a ocorrer por intermédio da institucionalização da questão regional, com a criação de vários órgãos e agências de

planejamento e desenvolvimento regional para visando diminuir o *gap* existente com o centro dinâmico.

2.2 A trajetória industrial na Amazônia

Em relação ao desenvolvimento industrial na Amazônia, as primeiras ações do governo federal de estímulo à economia remetem a II Guerra Mundial, com a criação do Banco de Crédito da Borracha em 1942 e da SPVEA³ em 1953. A economia da região cresceu rapidamente em função da produção da borracha natural. Após o término do conflito, as taxas de crescimento regionais foram impulsionadas apenas pela agricultura.

Entre 1955 a 1960 ocorreu um crescimento industrial diversificado e intensificado com a indústria extrativa mineral e manufatureira. Foram feitos investimentos no Amapá para a exploração de manganês na Serra do Navio e em Manaus com a implementação da refinaria de petróleo. Na década de 1970 o governo federal adotou uma nova estratégia de desenvolvimento para a região com a abertura do território à penetração efetiva do capital internacional e a respectiva incorporação ao mercado nacional. Nesta época a Amazônia ainda era considerada economicamente ociosa ou subutilizada, (Vergolino & Gomes, 1997 p. 31).

Esta nova estratégia para o desenvolvimento industrial aliou-se com o projeto de modernização de todo o território nacional, que incluía a redistribuição dos investimentos, incentivos e mão-de-obra (BRITO, 2001). Segundo Costa (2005) a região amazônica era interpretada como um ambiente onde qualquer capital poderia implantar rapidamente novas estruturas produtivas. Essa possibilidade econômica a tornou estratégica para o Estado militar que

³ O presidente Getúlio Vargas criou em 1953 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com a finalidade de promover o desenvolvimento da produção agropecuária e a integração da Região à economia nacional, pois esta parte do país estava muito isolada e subdesenvolvida. Entende-se que a SPVEA falhou porque ateve-se muito ao extrativismo, abrindo linhas de crédito bancário direcionado quase sempre para a borracha, excluindo outras atividades, como o cultivo da juta e da pimenta-do-reino e não investiu na infra-estrutura social e viária da região.

institucionalizou o ambiente econômico necessário à implantação de projetos agropecuários e industriais.

A nova institucionalidade desta ação de política regional deu-se como a criação em 1966 da Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) como agência promotora da ação federal na região. Seu escopo principal baseia-se na concessão de incentivos fiscais como meio de viabilizar empreendimentos industriais e agropecuários de investidores privados, nacionais e internacionais.

A industrialização regional tomou impulso com a criação da Zona Franca de Manaus, em 1967, que isentava de impostos a importação de componentes eletro-eletrônicos importados. Em 1974, foram criados os Pólos Agrominerias com o intuito de concentrar recursos em 15 áreas selecionadas, visando estimular fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana. Em 1980, configurou-se a estratégia industrial do Estado de produção mineral em larga escala com a implantação dos Grandes Projetos, a exemplo o Grande Carajás. Posteriormente várias indústrias foram instaladas na região em função da exploração da riqueza mineral do solo amazônico, dentre elas ALCOA, ALUMAR, ALUNORTE e a Mineração Rio do Norte (Vergolino & Gomes, *Ibdi.*).

A implantação destes pólos industriais e minerais inseriu a região amazônica à economia brasileira como fornecedora de insumos e matérias-primas (CARVALHO 2005, p. 499). Os grandes projetos, segundo Costa⁴ (1994, p. 414-416), foram condição necessária mas não suficiente para o desenvolvimento industrial regional. A expansão da indústria na Região Norte após os Grandes Projetos deveria guardar relação direta com o grau de verticalização intra-regional obtido, com as economias externas pecuniárias deles decorrentes e das economias de escala por eles propiciados. No entanto, a verticalização intra-regional de todo um complexo produtivo permanece utópica. Prevalece a eficiência econômica de cada região na produção especializada de componentes de um dado produto final. Este fato deve-se as especificidades históricas da inserção da região amazônica no contexto da divisão espacial do trabalho; as

⁴ José Marcelino Costa – Amazônia e a crise da modernização, Silveira (org.) Museu Paraense Emilio Goeldi.

inovações tecnológicas que aumentam a segmentação geográfica do processo de produção desagregando o território dos complexos produtivos em unidades autônomas; inovações tecnológicas nos meios de transporte, microeletrônica, que imprimem a custos decrescentes, maior velocidade à circulação de mercadorias, serviços e informações, atenuando ou liquidando a dependência em relação às distancias e deslocando a competição dos estreitos limites dos mercados nacionais para as fronteiras mais amplas do mercado mundial. Estes condicionantes acentuam a tendência concentradora da industrialização amazônica.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional esta expansão industrial foi ineficiente, pois caracterizou por ser, segundo Carvalho (1989):

- Uma indústria moderna tecnologicamente com base na 2ª Revolução Industrial e pouco intensiva em mão-de-obra;
- Altamente concentradora de terras para a exploração de jazidas;
- Grande consumidora de energia elétrica seu principal insumo;
- Uma indústria sem enraizamento com a economia regional;
- Uma indústria de base extrativa ecologicamente incorreta;
- E de aporte do capital estatal, capital privado nacional e internacional.

A trajetória industrial na Amazônia também apresentou problemas clássicos da estratégia de incentivos e subsídios do início do desenvolvimento industrial do sul do país. A ação de desenvolvimento regional moldou a região conforme os interesses do novo padrão de acumulação nacional, orientado pela aliança entre o Estado e o grande capital, no qual a região se inseriu como fornecedora de matérias-primas e insumos básicos, tanto para o centro moderno do Brasil como para o mercado internacional. Dessa forma complementar a poupança nacional gerando efeitos multiplicadores fora dos seus limites territoriais e volume crescente de divisas para o país, contribuindo para a balança comercial e para o balanço de pagamentos.

Cabe destacar que estes incentivos cumpriram papel de destaque nas ações regionais ao influenciar o investimento em regiões sem uma tradição industrial. Tentou-se transpor uma

política industrial para âmbito regional pela via dos incentivos fiscais de atração de investimentos privados, mas além da falta de seletividade do direcionamento dos incentivos - tal como aconteceu no início da industrialização nacional – predominaram práticas oportunistas a partir dos anos 80, com a redemocratização do país.

A estratégia regional tentou incentivar a introdução de indústrias tecnologicamente desenvolvidas, porém marcou-se o forte incentivo para a perpetuação do projeto latifundiário-monocultura, “(...) que seguiram determinações verticais, nas quais relações hierarquizadas a partir das regiões mais desenvolvidas do País definiram os atores privilegiados e suas formas de aportar a região. A partir de uma reestruturação institucional o acesso aos recursos federais fora facilitado para segmentos das elites locais, a partir de relações horizontais ancoradas em bases tradicionais de poder (...)” (COSTA, 2005). Nestes dois momentos, segundo o autor, a atuação federal fora marcada por uma burocracia estatal que ao mesmo tempo fortaleceu-se no núcleo de poder perpetuando-se no interior da estrutura estatal e estimulou a ação oportunista na região, negociando as demandas de forma patrimonial que resultou em um sistema que utilizou, de forma privada, aquilo que seria público.

Alguns empreendimentos industriais foram estimulados por investimentos orientados à criação, modernização e expansão de indústrias que utilizassem matérias primas locais e destinadas preferencialmente a mercados internos (vantagem comparativa). Porém as atividades industriais locais pouco se expandiram. A indústria local resumia-se ao simples beneficiamento de matérias primas regionais, como indústria de bebidas, couro e química. Tais indústrias se concentraram nas cidades de Belém e Manaus – centros representativos do mercado regional, e foram incapazes de gerar um dinamismo próprio que se refletisse em um desenvolvimento econômico regional⁵, capaz de estimular a implantação de empresas para compor um complexo produtivo industrial.

⁵ O desenvolvimento econômico segundo Carvalho (2005, p. 502) é um processo histórico de longo prazo que resulta em um crescimento da renda per capita com uma justa e equilibrada distribuição de renda que se expressa na melhora da condição da qualidade de vida dos membros de uma dada sociedade.

O desvio provocado na política de incentivos fiscais do governo federal ocorreu devido; à incapacidade técnica da burocracia implantada, à falta de uma estrutura eficiente de fiscalização e uma legislação adequada para inibir a malversação dos recursos, perpetuando-se assim nas práticas de clientelismo.

Partindo de uma abordagem neo-institucional, as manifestações destes agentes oportunistas desencadearam o desvirtuamento da política de incentivos fiscais na região. O processo de modernização econômica e institucional que foi efetuado com a participação direta dos recursos públicos tendeu para graves problemas sociais e desajustes financeiros não previstos originariamente no projeto desenvolvimentista. Acreditava-se que a industrialização seria acompanhada de transformações na estrutura agrária e na distribuição de renda, dinamizando o mercado interno, o que facilitaria a legitimação do regime democrático. A estratégia não seguiu aos pressupostos originários da política desenvolvimentista porque tal como a estratégia de substituição de importação não houve uma seletividade no direcionamento dos recursos e seu emprego foi deturpado na Região Norte pela concentração de práticas oportunistas.

Nestes termos tal concepção teórica prescreve que a estrutura de Governança deva induzir ou restringir o comportamento individual dos agentes envolvidos nas relações em função da eficiência econômica que estas relações proporcionam. North (1990) prescreve que diferentes sociedades desenvolvem instituições distintas devido sua estrutura de Governança, as quais operam com graus muito peculiares de “eficiência” permitindo que transações interpessoais ou sem seletividade aconteçam. Em distintos países as transações comerciais se basearam desde o princípio em critérios econômicos, personalistas, de raça, parentesco, etc. Em outros os mecanismos impessoais e seletivos geraram um ambiente institucional e econômico que reduziram os custos de transação entre as partes e alcançam assim o desempenho econômico e institucional.

3. OS INCENTIVOS FISCAIS GOVERNAMENTAIS

Segundo Affonso (1997) na Emenda Constitucional nº 18, de 1965 do sistema tributário brasileiro encontravam-se delimitados e discriminados as competências tributárias da Federação, bem como a divisão da receita tributária entre a União, Estados e Municípios. Esta estrutura tributária instituída caracterizava-se por ser um sistema eminentemente rígido e concentrador, no qual a União detinha a maior parte das competências tributárias, instituindo impostos e detendo sob sua administração as receitas tributárias, intervindo ainda na competência tributária dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Tal estrutura demonstrou vulnerabilidade no final da década de 70 e início da década de 80, em um momento de crise econômica agravada pela falta de investimentos externos diretos. Como resolução no decorrer dos anos 80 o governo nacional implementou uma política econômica de paridade cambial que evidenciou a desvantagem competitiva da estrutura produtiva nacional, levando a déficits comerciais expressivos. Como reflexo houve a redução de recursos direcionados a diversas políticas, dentre elas, a políticas de subsídios fiscais e creditícios inviabilizando o modelo intervencionista da política industrial vigente até esta época. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) mudou o direcionamento do financiamento e passou a privilegiar o desenvolvimento de produtores locais e correlatos com preços favorecidos de bens intermediários e compras direcionadas⁶.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fora instituída uma nova ordem e um novo sistema tributário que manteve a competência tributária da União mas ampliou a competência tributária dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A principal característica foi a tributação sobre o consumo administrados por esferas subnacionais. Estados e Municípios tiveram maior liberdade para instituir e isentar impostos, mas sofreram com as perdas em virtude da retirada pelo Governo Federal de parte das transferências, dando início a um conflito entre os

⁶ Para maiores detalhes a esse respeito ver RENAPI, 2006.

estados da Federação, a chamada “guerra fiscal”. Todos governos buscam atrair indústrias para os seus territórios, tanto pela criação de empregos quanto pela geração de renda que associada ao investimento propicia um ganho tributário potencial com a venda de mercadorias dentro e fora do Estado.

Além deste aspecto institucional Suzigan & Furtado (2006) abordam um outro aspecto relevante do contexto acima referido, referindo-se ao fato que a parti deste período iniciou-se a ausência de política industrial, que foi refletida no fraco desempenho da indústria de transformação nas últimas duas décadas e meia, repercutindo no atraso econômico brasileiro. Segundo estes autores diversos documentos oficiais foram elaborados entre os meados das décadas de 1980 e 1990 como incentivo à industrialização. Alguns foram anunciados publicamente, mas não implementados, à exceção de alguns programas ou políticas com objetivos específicos (por exemplo: reforma e redução programada das tarifas aduaneiras, proteção temporária a algumas indústrias, programas de estímulo à qualidade) sem poder para dinamizar o desenvolvimento industrial.

A partir dos anos 90 a indústria brasileira passou por um processo de liberação comercial através da liberalização do comércio exterior, fato que fora prejudicial para as indústrias nacionais com escalas produtivas pouco competitivas. Esta abertura induziu uma significativa reorganização dos mercados com a entrada de diversas empresas estrangeiras com um novo padrão tecnológico ⁷ e organizacional por meio de fusões e aquisições no mercado brasileiro, porém levando a falência diversas empresas brasileiras. Tal situação marcou a transição da indústria brasileira para um novo regime de comércio, sem a participação da intervenção do Estado no setor, propiciando um fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimentos no país. No decorrer deste processo de ajuste, setores industriais inteiros foram desativados ou desnacionalizados, tais como os setores têxteis, de calçados, bens de capital, eletrodomésticos, autopeças, produtos de higiene e limpeza, entre outros.

⁷ Um novo padrão tecnológico refere-se à mudança do paradigma tecnológico ocorrida no final da década de setenta nos países industrializados e desenvolvidos alterando significativamente a base técnica, gerando novos desafios e oportunidades econômicas.

Perderam-se elos e cadeias produtivas que já se haviam consolidado entre fins dos anos 80 e início dos 90, notadamente nas indústrias de bens de capital e eletro-eletrônica. Observou-se certa perda de participação da indústria no PIB, como nos setores de produtos químicos, metalmeccânicos e têxteis. Inúmeras falências, fusões e aquisições provocaram o desaparecimento de empresas tradicionais e a sobrevivência de outras como associadas, na qualidade de sócio menor, a grandes corporações multinacionais. Ocorreu também uma mudança no perfil da indústria brasileira. Embora não tenha ocorrido um processo de desindustrialização, as mudanças foram certamente substanciais, traduzindo-se em uma ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país e conduzindo à formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional (DINIZ, 2002 p.55-56). De forma simultânea as condicionantes macroeconômicas deram ênfase para este desempenho microeconômico.

A partir deste período a União apresentou as prioridades da nova agenda pública através da implementação das reformas orientadas para o mercado as quais implicaram na baixa representatividade da política industrial como objetivo legítimo da ação governamental. Neste novo contexto é exemplo a extinção progressiva de órgãos, tais como o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial). Cavalcanti & Prado (2000, p. 113) ressaltam que tais medidas revelaram-se na falta de política industrial - através do discurso que políticas relevantes seriam aquelas voltadas para os ganhos sistêmicos, para a redução do 'custo Brasil'. Consolidou-se também a retirada do governo federal e das agências de desenvolvimento regionais - que representavam o poder federal no âmbito regional - do controle do instrumento inter-regional de incentivo. As agências federais de desenvolvimento regional foram extintas em 2001⁸. Na prática os autores concluem que ocorreu à progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias as quais não conduziram à saudável hegemonia do mercado, como muitos

⁸ Em 24 de agosto de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso, na medida provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e extinguiu a SUDAM. Esta decisão foi tomada após várias críticas quanto à eficiência desta autarquia, passando a ser a responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal.

esperavam, mas a um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos governos estaduais.

Estas ações dos governos são na maioria das vezes implementadas com o uso do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Tal tributo institucionalizado na Constituição de 1988 atribui aos Estados o poder de fixar autonomamente alíquotas do ICMS base da receita estadual (Dulci, 2002). Embora do ponto de vista nacional o imposto insida sobre o consumo, para os Estados ele é um imposto sobre a produção, devido à adoção do princípio da origem. O Estado arrecada mais em função da sua produção do que de seu consumo, por esta razão Paes & Siqueira (2005, p. 93) propõe a adoção do princípio da origem que leva a criação de “alfândegas” dentro dos Estados, visando o controle da entrada e saída de mercadorias dentro dos seus territórios, buscando evitar a sonegação e a simulação de vendas a outros Estados, quando na verdade a mercadoria será vendida dentro do próprio Estado.

Tal tema vem sendo amplamente debatido devido a concessão do imposto de forma deliberada por todos os estados brasileiros à empresas privadas, para que estas se instalem em seus respectivos territórios. Existe um corrente na economia que argumenta que esse instrumento produza concorrência predatória entre os estados, contribuindo para agravar a crise financeira em que os mesmo se encontram. O que ocorre é um confronto entre interesses econômicos dos estados, os quais através de concessão de benefícios buscam dinamizar suas economias internas.

A guerra fiscal ocorre à revelia da Lei Complementar nº 24/75 a qual veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz)⁹ que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício

⁹ Em 1975 foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Uma instituição que estabelece através de um fórum a unanimidade como regra para a aprovação de qualquer benefício a ser concedido pelos estados. Operacionalmente o Confaz funcionou de modo eficiente até a derrocada do regime militar. A partir daí, exacerbaram-se as práticas unilaterais na concessão de incentivos ou dilatação do prazo de pagamento dos impostos parte dos estados (AFFONSO, 1999).

dependa da decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos. Entretanto, é prática comum dos governos estaduais se utilizar deste tributo como instrumento de política industrial, onde os incentivos fiscais cumprem o papel compensatório frente aos custos locacionais.

Estas políticas são negativas no que diz respeito à capacidade de investimentos do setor público, podendo conduzir há fragmentação econômica da unidade nacional (CARVALHO, 1999). Diniz (2000, p. 343) ressalta ainda que a guerra fiscal corrói as finanças públicas, compromete receitas futuras e desvia os preços relativos. Nesta guerra ganham os Estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político, fato que certamente agrava as desigualdades regionais.

Amaral (1996) destaca que o mecanismo de renúncia fiscal, uma vez praticado dentro de um conjunto de possibilidades de políticas públicas estaduais, é insuficiente para a promoção do desenvolvimento endógeno da economia. Este instrumento, isoladamente, não tem força suficiente para criar um sistema produtivo local podendo apenas estabelecer um amontoado de empresas sem ligações orgânicas entre si e com o local, desprovidas de externalidades e que podem facilmente desaparecer ao longo do tempo, principalmente por falta de condições propícias à geração de aglomerações e de rendimentos crescentes.

Cavalcanti & Prado (1998, p. 89) analisam aspectos que compõem este mecanismo e destacavam que ao invés de conceber programas de escopo amplo, com mecanismos minimamente formalizados e transparentes de acesso e adesão, os governos passam a construir operações fiscais-financeiras que resultam em contratos no mais das vezes secretos com grandes empresas. Destacam ainda que; “(...) a origem desse procedimento se encontra, fora de qualquer dúvida, no caráter agressivo e virtualmente sem limites que assumiu a concorrência cega na concessão de incentivos, comandada pelas grandes empresas privadas”. Para os autores é equívoco afirmar que a guerra fiscal induz novos investimentos, o que ocorre na maioria das vezes é que as decisões decorrem das estratégias de expansão nas escolhas do local a partir da avaliação das empresas sobre custos, infra-estrutura, acesso a mercado e a logística. Se os

investimentos independentes de incentivos a guerra fiscal passa a representar perda de recursos para a economia como um todo. Há que se ter uma clara identificação da relação custo-benefício, que exige considerar conjuntamente os custos fiscais e os impactos positivos globais, como externalidades positivas e sinergias.

As principais vencedoras desta guerra são as multinacionais, às quais são destinados os maiores incentivos. As grandes arranjam-se pelo volume de vendas, mas perdem relativamente se não receberem o incentivo. Já as micro e pequenas empresas perdem em competitividade de seus concorrentes dos estados que adotam esquemas de incentivo. Estabelece-se uma situação de franca desigualdade: enquanto algumas grandes empresas se beneficiam, as demais são oneradas com a carga normal de impostos, que tendem a considerar muito alta, queixando-se dos governos por um tratamento que identifica inadimplência com sonegação. Nesse sentido, não surpreende o avanço da economia informal, que corresponde à fatia substancial das atividades econômicas do Brasil.

Segundo Varsano (1997) a concessão de incentivos fiscais se justifica na presença de externalidades negativas que geram divergências entre custos (ou benefício) privados e sociais, ou quando a concessão do incentivo aumente o bem-estar da população, cujos benefícios sejam, pelo menos, parcialmente apropriados por residentes da unidade, que – a menos de externalidades interjurisdicionais (spillovers)- são os que perdem com a redução da provisão pública de bens; e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos. Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham gerar uma adição, que não existira na ausência do incentivo, na renda futura dos residentes, que seja maior que o valor por eles atribuídos ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir, pois o Estado deixa de arrecadar em detrimento da provisão de serviços (educação, saúde, infraestrutura, etc..) que são insumos no processo produtivo ou do equilíbrio fiscal, que podem gerar instabilidade macroeconômica e microeconômica, a longo prazo, para a economia local.

Nestes termos, questiona-se a capacidade da política de incentivo fiscal induzir o desenvolvimento industrial. É sabido que o ambiente econômico e institucional ao longo dos anos

no Brasil resultou em uma industrialização que não seguiu os pressupostos elaborados inicialmente. No Pará, mesmo os incentivos do governo federal, não lograram uma industrialização verticalizada e endogeneizada. As empresas, mesmo com o incentivo fiscal, só reagem conforme o ambiente institucional e econômico presente, ou seja, o ambiente institucional e econômico entra como parâmetro. O incentivo fiscal deve ser orientado por um aspecto macroinstitucional coerente que regule a conduta e desempenho de cada empresa contemplada com o incentivo fiscal e sobretudo o ambiente econômico da região deve ser favorável às empresas.

O incentivo fiscal é um fato dado, no qual o Estado do Pará, assim como nos demais estados brasileiros, fundamentou sua política industrial (1995-2005). Esta política no Estado deveu-se à prática de uma reforma gerencial implantada a partir do modelo proposto pelo governo federal. O acordo de ajuste fiscal e renegociação da dívida estadual, bem como a elevação considerável na arrecadação dos impostos indiretos, permitiram a implantação desta nova política de desenvolvimento regional.

4. POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

Para um melhor entendimento sobre a da política de incentivos do Estado do Pará, é imprescindível uma análise anterior das condições que a tornaram possível. Desta forma, será abordado inicialmente a reforma administrativa e o ajuste fiscal implementados no Estado na década de 90.

4.1 A Reforma Administrativa do Estado do Pará

Em 1995 foi dado início a um período de reforma burocrática e fiscal no Estado do Pará, no qual foi implementado um período de ajuste fiscal através de medidas restritivas. Foram dispensados 11.884 servidores estaduais temporários e recadastrados os servidores efetivos, reduzindo assim significativamente as despesas correntes do governo (Soares, 2004 p.25). Neste período de ajuste fiscal, marcado por medidas contracionistas que visavam o equilíbrio nas contas públicas, o Estado apresentava um crescente endividamento, uma ineficiência generalizada da máquina administrativa com um persistente clientelismo político e uma desenfreada corrupção (Pará, 1997).

A dívida estadual foi renegociada em 1997 com base na Lei nº 9496/97, que estabeleceu critérios para a renegociação e o refinanciamento de diversas dividas junto a União, de responsabilidade dos estados brasileiros, inclusive do Distrito federal, cumprindo assim as diretrizes do Programa de Ajuste Fiscal. Para fortalecer este programa fora instituído a lei de Responsabilidade Fiscal “lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000” (TN, 2006). A lei de responsabilidade tornou obrigatório o equilíbrio nas contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário¹⁰, significando, em outras palavras que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Em suma “gastar apenas o que

¹⁰ Resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (Lei nº 9.496/97) e é considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos.

se arrecada”. O regime de finanças públicas implantadas com a criou o Relatório de Gestão Fiscal que é vital para o acompanhamento das atividades financeiras de cada Estado por parte do TN e do Tribunal de Contas do Estado, principalmente no que diz respeito às informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites de que tratam a LRF. Dentre este se destaca as despesas com pessoal, as dívidas consolidada e mobiliária, a concessão de garantias, as operações de crédito e as despesas com juros.

Com o resultado desta lei e com as medidas tomadas desde 1995 o Estado do Pará alcançou o almejado equilíbrio orçamentário, pois em termos financeiros o Estado passou a realizar despesas¹¹ na proporção dos recursos arrecadados. Nascimento (2005, p. 82) conclui que, apesar de apresentar um déficit fiscal acumulado de mais de R\$ 200 milhões entre 1995 e 2000, o Estado vem mantendo o equilíbrio das suas contas públicas, principalmente, a partir de 1999. O déficit acumulado do Estado, não levava em conta as receitas de privatizações que foram utilizadas a cada ano para a cobertura de tais déficits. Cumpre ressaltar que, em termos financeiros, o Estado do Pará entre 1995 e 2000 realizou despesas na proporção dos recursos arrecadados e em termos de finanças públicas, o Pará é um dos Estados com orçamento mais ajustado, mantendo sob controle tanto a dívida pública quanto as despesas com pessoal, problemas graves de um passado recente.

Tabela 1

SITUAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO PARÁ (1995 – 2000, em R\$ mil)

Descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RECEITA NÃO FINANCEIRA	2.263.026	2.380.753	2.525.045	2.912.732	2.818.777	2.757.097
ICMS	975.230	1.053.859	900.876	1.011.345	1.021.812	1.177.133
FPE	732.419	682.374	734.335	648.340	773.522	875.990
DESPESA NÃO FINANCEIRA	2.232.127	2.484.731	2.584.677	3.300.117	2.765.358	2.647.417
PESSOAL	1.228.675	1.321.205	1.368.711	1.274.411	1.359.453	1.352.189
RESULTADO PRIMÁRIO (1-2)	30.899	(103.978)	(59.633)	(387.384)	53.419	109.680
RESULTADO NOMINAL	40.695	222.598	116.164	397.016	(61.158)	(74.104)
DÍVIDA FUNDADA	1.690.029	1.577.767	1.646.656	1.663.903	2.003.892	1.763.677

Fonte: Nascimento, 2005.

¹¹ Em nível de conceito as Despesas Totais englobam despesas correntes e despesas de custeio. Despesas correntes são aquelas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital. E as despesas de custeio referem-se a despesas com pessoal e encargos e no caso do Pará estas representavam uma parcela significativa da total das despesas.

A tabela 1, reflete a evolução positiva das contas estaduais que se devem basicamente a três fatores:

- a) Controle dos gastos com pessoal (em dezembro de 2000 a relação pessoal e RCL- Receita Líquida Corrente-era de 58% do total);
- b) A dívida fundada estadual (de longo prazo) vem sendo menor que a RCL arrecadada a cada ano; em dezembro de 2000 a relação dívida consolidada RCL era igual a 0,76;
- c) ICMS estadual vem crescendo a uma taxa média de 10% ao ano.

Na tabela 2, evidencia-se o excelente desempenho das receitas estaduais, principalmente em 2000 e o equilíbrio das despesas, possibilitando assim políticas de desenvolvimento regional.

Tabela 2
Receita e Despesa Total do Estado do Pará (1995-2004)

Anos	Receita	Despesa
995	1.448.246,71	1.504.581,86
996	1.787.145,56	1.884.563,57
997	2.118.657,75	2.076.432,35
998	2.848.829,38	2.787.739,71
999	2.602.392,23	2.258.609,46
000	2.860.888.550,9 6	2.852.282.787,6 3
001	3.381.995.784,8 9	3.376.337.545,3 2

	3.977.188.790,7	3.951.388.194,8
002	5	8
	4.372.686.560,2	3.951.388.194,8
003	8	8
	5.089.085.862,1	5.089.621.671,5
004	1	4

Fonte: Dados Brutos Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (Elaboração Própria).

A arrecadação estadual é composta basicamente pelas transferências da União e pela arrecadação de tributos estaduais. As transferências são correntes e de capital para a cobertura de despesas em geral, sendo estas de caráter obrigatório e discricionário (convênios). Os principais tributos estaduais são o ICMS e o IPVA, incidentes, respectivamente, sobre a circulação de mercadorias e sobre a utilização de veículos automotores. Esta arrecadação está fortemente condicionada a algumas atividades básicas e em sua grande maioria ao beneficiamento de produtos extrativos. Desde 1998 a arrecadação de ICMS estadual vinha crescendo, promovendo uma independência fiscal que torna possível a implementação de estratégias de políticas e de forma específica a concessão de incentivos a empresas com base na redução e isenção de ICMS.

4.2 A Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Governo do Estado do Pará

De forma condizente ao processo de modernização da máquina administrativa fora instituída uma política de estímulos fiscais e creditícios para a consecução e maturação de investimentos na reestruturação, diversificação e principalmente na modernização dos setores produtivos do Estado. O Governo do Estado, como um agente institucional diretamente inserido no ambiente econômico promoveu uma política industrial¹² baseada na atração de investimentos

¹²O conceito de política industrial refere-se a um conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas que poderiam proporcionar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando assim a estrutura produtiva e patrimonial a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional (HASENCLEVER & KUPFER, 2002 p. 545). Este tipo de política segundo os referidos autores se expressa em leis,

e promoção industrial por meio da renúncia fiscal, uma resposta pragmática de um governo subnacional às condicionantes do ambiente econômico e institucional. A ação do governo local foi expressa em um plano de desenvolvimento socioeconômico¹³ visando dinamizar a economia do Estado.

Esta ação denominou-se Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico, decreto-lei nº 5.943, instituída em 02/02/1996, alterada pelo decreto-lei nº 6.489/02 e mais uma vez alterada pelo decreto-lei nº 6.567/03. Este decreto prescrevia:

“Art. 2º A concessão dos incentivos previstos nesta Lei buscará, junto com outras ações e medidas governamentais, a consolidação, no Estado do Pará, de processo de desenvolvimento econômico moderno e competitivo, socialmente mais justo e ecologicamente sustentável, com maior internalização e melhor distribuição de seus benefícios”.

Esta política teve como objetivo geral à consolidação no estado de um processo de desenvolvimento econômico ¹⁴. Os incentivos, de acordo com o Art. 3, eram destinados aos seguintes empreendimentos:

I - agropecuários, de pesca e aquíicultura, madeireiros florestais e reflorestamentos, minerais, agroindustriais e tecnológicos integrados ao processo de verticalização da produção no Estado;

II - dos setores comércio, transporte, energia, comunicação e turismo;

III - que promovam inovação tecnológica;

IV - outros de interesse do desenvolvimento estratégico do Estado

regulações, órgãos, planos de desenvolvimento e declarações governamentais, logo o uso de incentivo fiscal configura-se como um instrumento de política industrial.

¹³ Na prática a política em questão era expressa por meio de declarações governamentais os Decretos Estaduais divulgados na Secretaria de Fazenda e no Diário Oficial do Estado.

¹⁴ Fonte lei nº 6.489/02 Resumo site da SEICOM.

Ressalta-se o caráter de seletividade dos incentivos, os quais só deveriam ser concedidos com a hipótese:

I - implantação de novos empreendimentos no Estado;

II - modernização ou diversificação de empreendimentos ou de estabelecimentos já existentes e a aquisição de máquinas e equipamentos de geração mais moderna do que os já possuídos, operando no Estado;

III - execução de projetos de pesquisa científica ou tecnológica em associação com instituições de ensino e/ou pesquisa públicas ou privadas, tendo como foco o desenvolvimento de produtos e/ou processos, em consonância com os objetivos desta Lei;

Tal política tinha como objetivos específicos: o estímulo e dinamização de empreendimentos, a diversificação e integração da base produtiva, a promoção e maior agregação de valor no processo de produção, o incremento a geração de emprego e a qualificação de mão-de-obra, ampliar, recuperar ou modernizar o parque produtivo instalado, incorporar métodos modernos de gestão empresarial, adoção de tecnologias apropriadas e competitivas, garantir a sustentabilidade econômica e ambiental dos empreendimentos, realocação de empreendimentos ou estabelecimentos já existentes ou em áreas mais apropriadas do ponto de vista econômico e ambiental, o estímulo a infra-estrutura logística de transportes, de energia e de comunicação, o fortalecimento a atividade turística e o estímulo a atração de fundos de capital de risco, privados ou de natureza tecnológica. Em última instância, esta política visava incentivar o setor produtivo com o intuito do dinamismo industrial paraense.

Os incentivos segundo a lei nº 6.489/02 eram de quatro tipos, a saber:

a) Fiscais: Isenção; Redução da base de cálculo; Diferimento; Crédito presumido e Suspensão.

b) Financeiros: Sob a forma de empréstimo, em valor correspondente a até 75% do ICMS gerado pela atividade operacional do empreendimento ou outra empresa do mesmo grupo empresarial já instalada no Estado do Pará e efetivamente recolhido ao Tesouro Estadual, a partir da operação do projeto aprovado. O Estado possui uma estrutura de crédito que oferece diversas linhas de financiamento para empreendimentos de pequeno à grande porte, os conhecidos **Fundos de Desenvolvimento**.

c) Infra-estrutura: Para instalação ou realocação de empreendimentos em pólos de desenvolvimento do Estado.

d) Compensação de Investimentos Privados: Na realização de obras de infra-estrutura pública.

Os incentivos tinham o prazo de 15 anos para sua realização. Para sua habilitação era necessária, a apresentação formal de um projeto por parte dos empreendedores, firmado por representante legal devidamente cadastrada à Secretaria de Industria e Comércio (SEICOM). Neste projeto deveriam constar; o cumprimento total ou parcial dos termos prescritos, as condições de caráter sócio-econômico, tecnológico, ambiental e espacial do empreendimento ajustados na forma da lei em questão. As empresas pleiteantes deviam ainda comprovar por parte de seus titulares; a participação societária igual ou superior a 10%, o ato de constituição da sociedade e alterações contratuais registrados na JUCEPA, bem como do Registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda e da Inscrição Estadual na Secretaria Executiva de Estado da Fazenda, a Certidão Negativa de Débito ou de Regularidade Fiscal, emitido pela SEFA, atestado de idoneidade cadastral a ser emitido pelo BANPARÁ e por fim a licença de instalação ou de operação fornecida pela SECTAM.

A política enfatizava que as empresas pleiteantes estariam sujeitas ao cumprimento das seguintes condições:

I - de caráter sócio-econômico:

- a) manutenção ou geração de empregos, com utilização prioritária de mão-de-obra local;
- b) diversificação técnico-econômica e integração do empreendimento à economia do Estado, de modo a promover o processo de agregação de valor na atividade beneficiária;
- c) elevação futura da receita do ICMS gerada na atividade beneficiária e/ou nas atividades econômicas interligadas;
- d) redução de custos e melhoria dos serviços prestados;

II - de caráter tecnológico e ambiental:

- a) observância do disposto na legislação ambiental em vigor;
- b) incorporação ao processo produtivo de tecnologias modernas e competitivas, adequadas ao meio ambiente;
- c) reintegração de áreas degradadas ao ciclo produtivo;
- d) utilização de normas de qualidade técnica no processo de produção e na prestação de serviços;

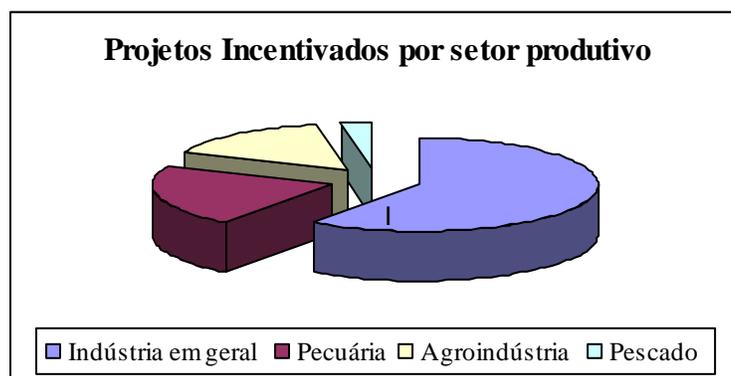
III - de caráter espacial:

- a) promoção da integração sócio-econômica do espaço estadual;
- b) promoção da interiorização da atividade econômica;
- c) localização em distritos industriais ou em áreas apropriadas à natureza do empreendimento;
- d) instalação ou realocação do empreendimento em áreas apropriadas, de modo a promover a desconcentração espacial da atividade econômica nos centros urbanos.

A política estava condicionada a uma Comissão presidida pela Secretaria Especial de Estado de Produção (SEPROD) e constituída pelos titulares desta mesma secretaria, da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda (SEFA), da Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), da Secretaria Executiva de Estado de Agricultura (SAGRI), da Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), do Banco do Estado do Pará S.A. (BANPARÁ) e Procuradoria Geral do Estado (PGE). Esta comissão é responsável pelo cumprimento das normas prevista em lei. Os auxílios materiais, técnicos e financeiros ficaram a cargo da SEICOM. Ressalta-se a não participação da Federação das Indústrias do Pará (FIEPA) da referida comissão, que é a principal entidade representante das instituições empresarias no Estado.

Os decretos estaduais divulgados na Internet no site da Assembléia Legislativa e na SEFA apontam que até o ano de 2005, haviam sido 175 empresas beneficiárias com incentivos fiscais dos mais diversificados tipos. O tipo de incentivo mais freqüente é o Diferimento, a Isenção, a Suspensão e o Crédito Presumido. Em anexo estão alencadas as empresas incentivadas de 1995 a 2005 no Estado de acordo com dados fornecidos pela Seicon. Para analisarmos a distribuição por setores produtivos temos o Gráfico 1 que demonstra o percentual de projetos incentivados por quatro setores produtivos, dentre eles:

GRÁFICO 1
PROJETOS INCENTIVADOS POR SETOR



Fonte: Dados www.pa.gov/seprod (Elaboração própria).

Como revela o gráfico acima o incentivo foi destinado com grande relevância para o setor produtivo da Indústria em Geral (indústria de transformação e indústria de extração mineral e

Segmento Produtivo	Número de Empresas	Empregos Diretos (1º ano de implantação)	Investimentos Totais R\$ 1,00
Indústria em Geral	45	2.815	2.920.948.104
Agronegócio da Pecuária	16	1.496	190.981.628
Agronegócio da Agricultura	14	2.132	149.888.078
Agronegócio da Pesca	01	205	3.088.660
TOTAL	76	6.648	3.264.906.470

vegetal). Em segundo lugar, a Pecuária seguida da Agroindústria e por final o setor Pesqueiro. A referida política seguiu os moldes tradicionais das políticas discricionárias ao incentivar o setor produtivo industrial que como já ressaltado anteriormente é dinâmico por excelência.

Na tabela abaixo, podemos perceber o volume de recursos praticados por segmento produtivo, nesta tabela o setor industrial é o que mais obteve incentivo e também o que mais gerou empregos, em um ano de implantação de projeto. A seguir vem o Agronegócio da Agricultura gerando 2.132 com apenas 14 empresas, uma diferença de 683 empregos diretos para o setor industrial que com 45 empresas gera 2.815 empregos diretos.

TABELA 3

Projetos Aprovados com incentivos fiscais do Estado em 2003

Fonte: www.pa.gov/noticias

Em 19 de abril de 2006 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o inciso I do artigo 5º da Lei estadual 6.489/02 (Jornal Liberal 01/04/06). Este artigo referia-se a concessão de incentivo fiscal para setores produtivos da economia paraense. Em virtude deste julgamento uma equipe econômica do governo segmentou os artigos que foram considerados

inconstitucionais e em caminhou para a Assembléia Legislativa do Estado do Pará que votará quatro projetos de lei referente à concessão sobre o deferimento do recolhimento do tributo incidente nas operações internas; crédito presumido; redução da base de cálculo; isenção e suspensão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A partir da votação e aprovação (que ainda tramita na Assembléia Legislativa) deste projeto lei toda política de incentivo fiscal do Estado será avaliada pelo Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) para evitar novas contestações na Justiça. Até a época todos os incentivos fiscais estavam suspensos.

Apesar de sua atual inconstitucionalidade deve-se resgatar o importante papel que foi cumprido no que tange ao incentivo a diversos setores produtivos, principalmente a indústria de transformação que tem, no Estado, tradição de produzir e exportar somente produtos primários. Percebemos que tal política expressava como premissa critérios de seletividade para com as empresas requerentes e um prazo delimitado para a utilização do incentivo, diferentemente da ausência de seletividade estratégica no início da expansão industrial brasileira, no qual o governo federal estendeu uma ampla rede de proteção, subsídios e incentivos sem a devida análise das reais vantagens comparativas potenciais que gozavam as referidas empresas.

Diante deste contexto, pretende-se neste trabalho avaliar as estratégias competitivas das empresas beneficiadas com a política de incentivo fiscal do Governo do Estado do Pará, mas especificamente às indústrias de transformação. Questiona-se o comportamento desse setor produtivo e sua relevância para o desenvolvimento da economia local, apesar do entranhamento institucional e econômico que fundamentou a industrialização brasileira e sobretudo a industrialização regional. O estudo tem como objetivo analisar a relação entre o ambiente institucional com o desempenho econômico das empresas (produção e produtividade), trabalhando com a hipótese de que o desempenho das indústrias está estritamente dependente dos padrões de mudança ditados pelas condicionantes do mercado, os quais impõe constantes processos de mudança organizacional e inovação tecnológica, porém é diretamente influenciado pelo ambiente institucional, onde uma redução da carga tributária, via incentivos fiscais, propicia

maiores investimentos para execução de mudanças empresariais mediante a redução de custos e inovações tecnológicas.

Para estudar este rebatimento a pesquisa será fundamentada nos modelos teóricos de desempenho institucional, desenvolvimento e crescimento econômico a partir da complementariedade teórica da teoria neoinstitucional e da teoria neoschumpeteriana.

5. INSTITUIÇÕES, INOVAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

O debate contemporâneo sobre desenvolvimento está fortemente marcado pela busca de complementariedade entre as teorias Neoschumpeteriana e Neo-institucional. A corrente Neoschumpeteriana considera de maneira implícita as instituições e a complementariedade é ressaltada quando são analisadas a origem e evolução das empresas e da ação do Estado. Segundo Treviño (2002 p. 259-264) a hipótese trabalhada é de que as instituições podem conduzir a diferentes enfoques tecnológicos. Pondé (2002, p. 2) analisa tal complementariedade teórica a partir do “(...) o tratamento schumpeteriano de uma mudança institucional é feito a partir de uma caracterização da racionalidade e eficiência capitalistas associadas à operação do processo de concorrência, permitindo a construção de explicações evolucionistas da configuração observada de determinados tipos de arranjos institucionais (...)”.

O novo debate acerca do desenvolvimento engloba não só as ações do Estado e as empresas, mas também setores industriais, os condicionantes que constituem o ambiente institucional onde as empresas atuam e principalmente as relações entre os agentes e destes com o ambiente econômico.

5.1. A Nova Economia Institucional

De acordo com Bueno (2006) a principal proposição da Nova Economia Institucional (NEI) é que as instituições sociais e econômicas se formam para resolver, com níveis distintos de eficiência em diferentes sociedades, o problema da cooperação entre os indivíduos. Neste sentido, NEI parte do pressuposto de que as instituições são extremamente importante para sociedade e para a economia e seus determinantes são suscetíveis de análise pelas ferramentas da Teoria Econômica, diferenciando-se neste sentido da concepção neoclássica que não considerava tal análise e restringia sua interpretação na racionalidade dos agentes econômicos.

A NEI contempla uma pluralidade de teorias sobre instituições entendidas como regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e mecanismos responsáveis pela eficácia econômica. North (1998) define instituições como a constituição das regras do jogo de uma sociedade, que representam formalmente os limites estabelecidos pelos homens para disciplinar às interações humanas e que conseqüentemente estruturam incentivos de natureza política, social e econômica.

North (1995) ainda ressalta que as instituições podem gerar uma estrutura de incentivos, tomando como exemplo as instituições políticas e econômicas, determinantes básicos para o desempenho econômico de uma sociedade. Para o autor as instituições agregam uma estrutura de incentivos que determinam o grau de inversão social dos fatores.

Williamson (2000, p.595-599) explicita de forma esquemática os níveis de análise da Nova Economia Institucional. O autor através de um organograma apresenta como seria o Sistema Econômico e Social (Quadro 1) tratado pela NEI. Neste sistema as setas contínuas que

ligam um nível mais alto com um mais baixo significam que o nível mais alto impõe repressão ao nível imediatamente mais baixo. As setas reversas que ligam os níveis mais baixos aos mais altos são traços de realimentação. Perceber a baixo o sistema totalmente interconectado;

Figura 1
Níveis da Análise Social da NEI

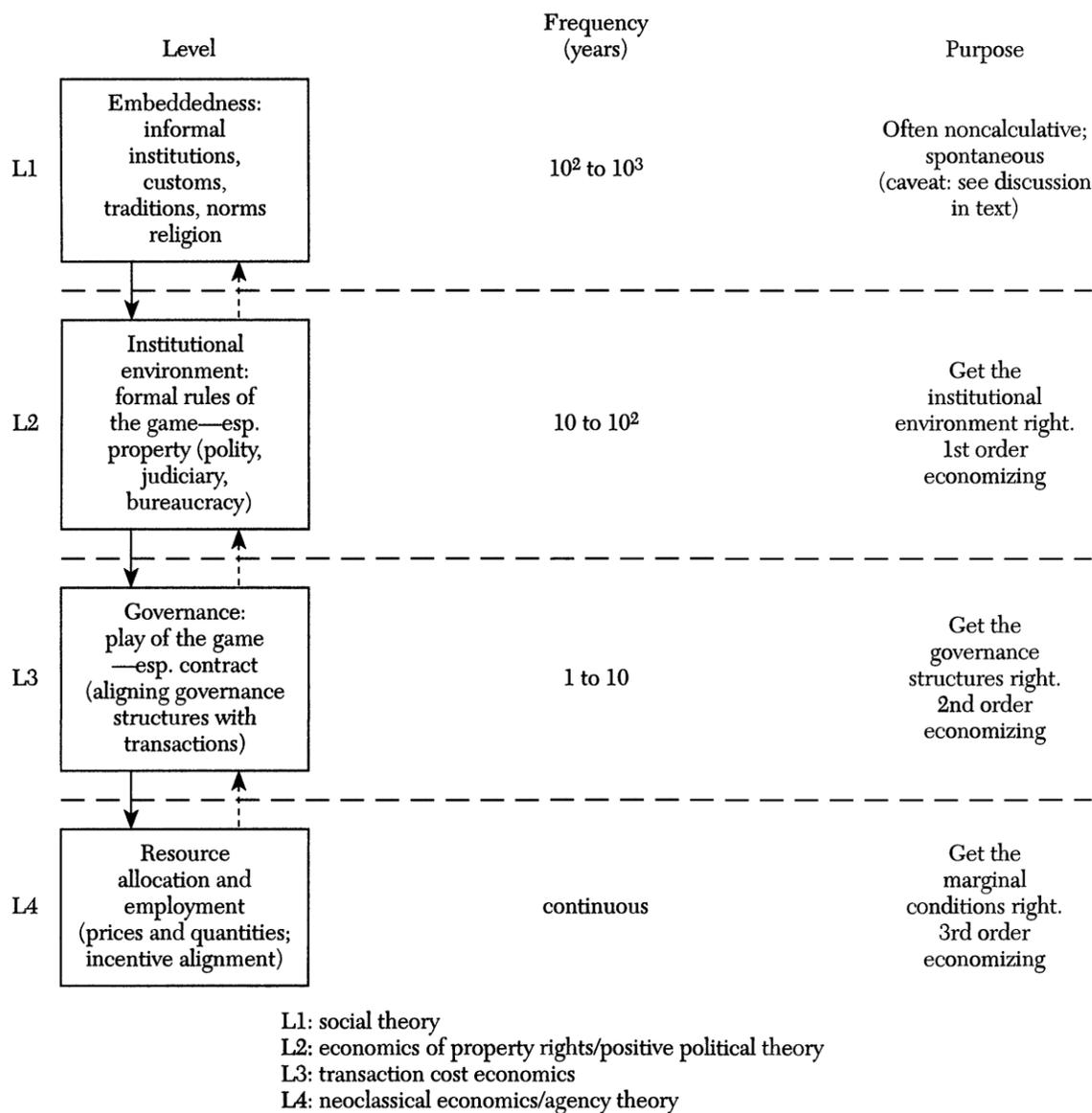


Figure 1. Economics of Institutions

Fonte: Williamson (2000, p. 5), A Nova Economia Institucional.

No topo do sistema está o nível da inserção social que são normas, costumes, religião, etc. Este nível é tomado como dado por muitos economistas neo-institucionais por mudarem muito lentamente – na ordem de séculos ou milênios, mas é ressaltado por alguns historiadores

econômicos. No segundo nível de análise é apresentado o Ambiente Institucional - a estrutura, os instrumentos de coação – o executivo, o legislativo, o judiciário e as funções burocráticas do governo incluindo as áreas de distribuição de poderes através dos diferentes níveis de governo (O Federalismo).

Grande parte da Economia dos Custos de Transação prescreve do segundo nível da análise acima descrito. A análise destes custos tem como pressuposto que a empresa privada não poderia se desenvolver caso os direitos de propriedade não fossem garantidos. Neste sentido, os custos *ex ante* da coleta e processamento de informações, de estruturação, de negociação, de estabelecimento de garantias mediante a contratos formalizados ou não passara a ser categorizados como Custos de Transação na “Teoria de Custos de Transação” (PONDÉ, 1992).

O nível 3 contempla assim as Instituições Governamentais o Sistema de Governança, neste nível de análise apresenta-se um aparato institucional mantenedor da ordem, solucionando os conflitos e propiciando ganhos mútuos e incentivos, no sentido da regência das relações contratuais e na forma pela qual o governo através da sua estrutura pode disponibilizar estímulos para o alcance do crescimento econômico..

O último nível de análise enfatiza a Teoria da Firma, um fundamento da escola neoclássica. Esta, no entanto trata a empresa de forma marginal e a explica a partir de uma função de produção. Para ir além desta limitação a NEI considera a firma como uma estrutura de governança, ou seja, uma estrutura organizacional na qual produz efeitos econômicos. A empresa é descrita de forma variada em perspectivas tecnológicas, contratuais e competência-conhecimento de base, neste contexto abre-se a complementariedade com a teoria evolucionista.

Esta análise do Sistema Econômico-Social destaca a forma como este se organiza e como são distribuídas as funções e benefícios de uma sociedade. Quanto mais complexa é a economia mais transações serão expressas e analisadas. Em essência a nova economia institucional interpreta todos estes níveis de análise para o debate sobre o desempenho econômico como um fator condicionante das instituições políticas e econômicas. Este desempenho, juntamente com a

tecnologia empregada, determina os custos de transação e de transformações (produção). Tal contexto analítico fundamenta discussões acerca dos problemas do desenvolvimento e crescimento econômico na atualidade.

5.1.1 – Custos de Transação.

Os Custos de Transação são trabalhados mediante ao comportamento dos agentes. O custo da quantificação deste comportamento é a chave dos custos de transação, que segundo North (1998c, p. 7-9) podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico. Tais custos abarcam a organização do sistema econômico e determinam a distribuição de benefícios. O alto custo das informações e seus diferentes níveis de acesso são os pontos de partida para explicar como alguns conseguem se beneficiar à custa de outros nas relações de troca. Coase (1988) considera que a negociação entre os agentes é um mercado, sendo que a informação é uma variável indispensável, a partir destas considerações Williamson (1985) assinala que em um mundo de informação incompleta as instituições são necessárias por proporcionar informações oportunas ao criar organismos coerção nos acordos e contratos.

Os custos de transação são ainda examinados por North (1990a p13-14), como custo da mensuração, descritos em: “(...) the costliness of information is the key to the costs transacting, which consists of the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements (...)”. Ao se adicionar os custos e a mensuração da informação, os problemas relacionados à política e a imposição tornam-se mais complexos, em função das dificuldades de se determinar características da performance dos agentes e da utilização dos recursos por eles utilizados. A quantificação deste desempenho provém de diversos atributos do bem ou serviços ou das inúmeras atividades isoladas que constituem esse desempenho.

Bueno (2004, p.374) inclui também nos custos de transação: os custos em adquirir e processar informações relativas a contratos referentes a eventos futuros que não podem ser

previstos com certeza, os custos de monitorar o desempenho de cada parte contratante, custos organizacionais incorridos pelo comportamento ineficiente das partes contratantes e custos legais associados à punição por quebra das cláusulas contratuais. Ou seja, segundo NORTHc, (1998 p.11) todos têm a possibilidade de maximizar renda em cada frente “(...) se o jeitinho compensa, dá-se um jeitinho (...)”. Os custos de transação também podem ser interpretados como os custos que se originam na circulação tanto na compra de insumos, força de trabalho e na venda de produtos e serviços (TREVINO 2002, p.267).

Neste aspecto a figura do Estado representa um papel central, na medida em que define e cuida do “*enforcement*” da base legal de uma sociedade, respondendo diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais no combate aos agentes oportunistas. O Estado ao definir a estrutura de propriedade e de incentivos sobre o que é produzido, condicionou desde o início a *performance* de cada economia. Gala (2003 p. 96) enfatiza que a própria definição de Estado, para North, está umbilicalmente ligado à idéia de direitos sobre propriedade e regras de produção. Para alcançar o crescimento econômico, nas interpretações do autor, as sociedades deveriam primar por instituições eficientes originadas na transmissão de valores culturais na solução de problemas específicos e nos custos de transação herdados no processo político, pois um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereça transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico.

O ponto essencial da teoria neo-institucional e de forma específica os custos de transação para fins da pesquisa refere-se a três pontos de análise, que são:

- a interação constante entre os agentes em um ambiente competitivo e de escassez de recursos sendo o ponto fundamental para as transformações institucionais;
- o ambiente competitivo pressupõe um contínuo investimento em conhecimento para a sobrevivência das empresas;
- o nível de remuneração dos agentes é determinado pela estrutura institucional-econômica;

A partir deste modelo interpretam-se as transformações institucionais que se formam mediante a complexos processos de negociação entre os agentes, as regras do jogo, neste caso específico um governo subnacional e as empresas, tendo como pressuposto um ambiente institucional definidor de diversas regras em um espaço de legalidade e de legitimidade dos agentes. Os agentes que implementam a mudança são os empresários, políticos, etc. Suas percepções subjetivas determinam as opções adotadas. As fontes de mudança são oportunidades percebidas pelos empresários.

Este ambiente tem influência direta nas ações das Instituições Empresarias¹⁵, principalmente pela oferta de incentivos fiscais que compreendem formas de renúncia à arrecadação, manifestada quer pela dispensa do pagamento dos tributos, quer pelo diferimento no montante devido, vinculado sempre à realização pelo beneficiário de determinada atividade, em função da qual justifica-se o benefício. Este nível de análise é caracterizado pelos neo-institucionalistas como as regras do jogo, enfatizadas em dois níveis, segundo Zylberztajn (2005, p.42), o ambiente institucional (regras do jogo) e as empresas (jogadores).

5.1.2. As Instituições Empresariais

De acordo com Pondé (2002, p. 29) as “Instituições Empresariais” se caracterizam por manifestar uma forte dimensão local que se expressam na forma específica com que determinadas empresas organizam suas atividades e relações. Estas atividades e relações tornam-se importantes condicionantes para o desempenho das firmas e suas posições competitivas frente as concorrentes existentes e potenciais, abrindo a possibilidade para que sua modificação seja regida por processos vinculados aos determinantes da concorrência.

Tais determinantes se intensificam de acordo com as mudanças tecnológicas e a criação de novos mercados. Fatores estes que causam impactos diretos nas estruturas organizacionais das empresas de forma que estas tendem a reduzir os custos de produção e transação para elevar a produção, a produtividade e a competitividade no mercado interno e externo. Essas

¹⁵ Conceito defendido por Pondé (2000).

transformações só se tornam possível com a adoção de novas tecnologias ou criação de novos produtos. Neste contexto surgem novas formas de organização da produção através do novo processo de aprendizagem, da articulação dos agentes e da flexibilidade da produção, ou seja, uma evolução institucional.

Segundo North (1994b, p. 3) a Evolução Institucional só ocorre quando:

1. os agentes, que são os empresários, são responsáveis pelo processo de tomada de decisão;
2. o conjunto de novas oportunidades e alteração no ambiente é captadas pelos empresários, que dão origem às mudanças institucionais;
3. o processo de mudança ocorre no meio de alterações sofridas pela legislação ou pelo conjunto de normas informais, como regras, convenções ou padrões de comportamento;
4. a direção das transformações, que geralmente é determinada em função dos interesses das organizações e instituições existentes, que buscam manter ou expandir a estrutura da qual fazem parte.

O objetivo do autor é definir elementos que sirvam de base para o desenvolvimento da teoria da mudança institucional. Um desses elementos essenciais pauta-se na diferenciação de instituições e organizações. As instituições são um conjunto de leis e regras formais ou informais que afetam o desempenho econômico ao determinar o custo das transformações e transações. As organizações são formadas por grupos de indivíduos que realizam atividades visando um resultado comum, cujas características e objetivos são definidos pelas obrigações impostas pela estrutura institucional, que também define o conjunto de oportunidades para a criação das organizações. Nesse contexto instituições e organizações devem primar por uma evolução institucional para sobreviverem em ambiente econômico competitivo e com recursos escassos, sendo extremamente necessário o investimento direto em conhecimento para o desenvolvimento de inovações tecnológicas e sobretudo o desenvolvimento de habilidades, além de induzir o nível macroinstitucional (o Estado) a investir nestas áreas. Para complementar o estudo torna-se

necessário à introdução de elementos da teoria neo-schumpeteriana para definirmos os padrões de inovações das indústrias induzidas e quais as vantagens para a economia local.

5.2 A Abordagem Neo-Schumpeteriana

Schumpeter (1982) analisa que o desenvolvimento econômico é alcançado com a emergência do processo de industrialização sendo este responsável pelas inovações tecnológicas. Neste sentido, o comportamento do investimento privado industrial oscila a partir das inovações como um processo essencialmente endógeno no sentido da produção de novos produtos ou dos mesmos produtos modificados. O autor enfatizava ainda que a dinâmica capitalista é pela sua própria natureza uma forma de mudança econômica e não apenas uma tendência ao estado de equilíbrio. Tais pressupostos são debatidos na atualidade pela teoria Neo-Schumpeteriana que adota uma nova abordagem com a mesma fundamentação teórica atribuindo ênfase nos efeitos significativos das inovações para o desenvolvimento econômico.

Segundo Pondé (1992) a mudança tecnológica ocorre com o processo de inovação que é fortemente dependente da capacitação acumulada pelas empresas ao longo do tempo. Essa mudança, seja por imitação ou por inovação de produto ou processo, introduz novas técnicas no intuito de manter ou obter um melhor desempenho no processo competitivo. A inovação causa um impacto diferenciado, onde as transformações ocorridas se traduzem em vantagens de custo operacionais influenciando o desempenho da firma ao longo do tempo, acarretando em um acúmulo de conhecimento que é traduzido em uma competência tecnológica.

Isso significa tornar a indústria como uma base mutável por inovações tecnológicas, resultante de paradigmas tecnológicos que incorporam decisões estratégicas empresariais ao longo da trajetória tecnológica (Dosi, 1984). A proposta dessa abordagem busca a endogeneização das inovações no ambiente das estruturas industriais, sendo a inovação capaz de transformar uma estrutura de mercado. E diante desta perspectiva seguiremos com tal proposta teórica.

Dosi (1986) constrói um paradigma tecnológico no qual procura distinguir o processo de busca e seleção, *ex-ant* (incerteza) e *ex-post* (lucro, relação preço-custo), pelo mercado dos produtos. A distinção fundamenta-se nas complexas interações entre fatores científicos, econômicos e institucionais. Antes da seleção do mercado ocorre uma seleção intrínseca dos próprios mecanismos que criaram as inovações. Esta seleção intrínseca das transformações tecnológicas ocorre por influência de uma variável exógena que relaciona-se com fatores de natureza estrutural referentes aos retornos transmitidos pela inovação em condições de incerteza, ou seja os interesses econômicos, políticos das instituições envolvidas com P&D, fatores estes que tornam fraco o mercado como mecanismo de seleção no direcionamento do progresso técnico.

O paradigma tecnológico proposto ressalta aspectos estruturais específicos da tecnologia ou setor considerado¹⁶ que são basilares à estrutura de mercado (estrutura e ritmo da demanda, incentivos à inovação, formas de seleção). Um paradigma tecnológico compõe um dado estrutural furto do processo de cumulatividade do conhecimento tecnológico, das oportunidades inovativas, das características particulares assumidas pelas interações entre aspectos científicos, produtivos e institucionais e como tal pode e deve ser interpretado em conjunto com os aspectos comportamentais que regem e influenciam o processo de inovação.

Neste sentido as inovações tecnológicas ganham a seguinte dimensão econômica¹⁷:

- a. Oportunidade de incorporação de inovações relevantes e rentáveis;
- b. Cumulatividade inerente aos padrões de inovações e da capacidade das firmas em inovar;
- c. Apropriabilidade comprovada dos resultados das inovações tecnológicas através do seu retorno econômico.

¹⁶ Como exemplo uma estrutura de custos, distância tecnológica e a propensão a inovar conseqüente aos graus específicos de oportunidades e apropriabilidades.

¹⁷ Ver Dosi (1986, pg. 86-93)

Esses fatores são responsáveis no interior das estruturas industriais pelas vantagens competitivas que reproduzem, as assimetrias tecno-econômicas cruciais para a geração e difusão de impulsos dinâmicos nas estruturas dos mercados. Tais características do processo de inovação apontam para uma ampla diversidade de firmas e de mercados que se manifestam pelas assimetrias tecnológicas que se expressam na capacidade tecnológica para inovar, nos graus de sucesso de adoção e difusão de inovações de processos e produtos e nas estruturas de custos. Essas variáveis são essencialmente tecnológicas, porém possuem implicações econômicas resultantes no potencial competitivo das empresas em cada mercado.

Nesta perspectiva, o progresso tecnológico é interpretado como um acúmulo de conhecimentos relevantes em um ambiente econômico de recorrentes transformações. Tal processo provém de mecanismos de aprendizado que em geral se manifestam na forma de:

- investimentos em P&D que se constitui no mais importante mecanismo por envolver tanto os dispêndios em investimentos, quanto por representar um meio de acumulação tácita de conhecimento para o processo de busca e seleção de inovações e aperfeiçoamento de produtos e processos;
- mecanismos informais de acumulação de tecnológico intra-firma que não correspondem aos gastos específicos e nem uma infra-estrutura organizacional definida, processos estes conhecidos como learning by doing e learning by using.

O processo de learning by doing segundo Rosenberg (1982, p. 123-124) ocorre respectivamente em setores de atividades tecnologicamente mais dependentes de fornecedores, enquanto o learning by using em atividades mais complexas. O learning by doing ocorre depois que o produto ou processo já foi projetado, pesquisado e desenvolvido, este processo consiste além do desenvolvimento de habilidades e perícias técnicas relativas ao processo de produção, na busca pela redução dos custos por unidade do produto. No caso do learning by using o processo de aprendizado se dá depois que o produto é comercializado e que a partir de seu uso se manifesta o aprimoramento e melhoria do produto.

Porém como ressalta Dosi (2006) a norma estabelecida, pelas condicionantes do mercado, não conduz necessariamente à geração de inovação na empresa. Para que este processo ocorra é necessário investimento autônomo em P&D. O setor empresarial só empreende atividades inovativas quando estas acarretam alguma expectativa de retorno econômico ou quando este vê a ameaça dos concorrentes, ou acima de tudo quando o ambiente institucional disponibiliza diferentes incentivos à inovação.

5.3 A Complementaridade Teórica

De acordo com Dosi (2006 a) existem várias maneiras complementares de introduzir a análise das instituições, da política com a análise tecnológica para o debate acerca do desenvolvimento industrial, todas apresentam o fundamento de que fatores institucionais conduzidos por uma gama de artifícios¹⁸, são fundamentais à inovação tecnológica. A complementariedade teórica se expressa no sentido da incorporação intrínseca de mecanismos de mudanças que convergiram para um desenvolvimento econômico. Além disso, muitas políticas públicas discricionárias tornaram-se ingredientes principais nas estratégias de desenvolvimento nacional. Existem muitas razões teóricas extremamente sadias que suportam a noção que as instituições e as políticas sempre importam em todos os processos da aprendizagem tecnológica e da coordenação econômica. Segundo North (1998, p. 9-10) instituições eficientes e adaptáveis devem oferecer incentivos para a aquisição de conhecimento, promover inovações e estimular os investimentos em todos segmentos da economia.

Neste sentido Pondé (2000) enfatiza que a integração da teoria neo-schumpeteriana a qual procura identificar os mecanismos através dos quais o funcionamento dos mercados - basicamente por meio da expansão da firma inovadora ou do aprendizado e imitação de suas rivais - exerce uma pressão seletiva sobre as instituições empresariais, imprimindo cumulativamente modificações em suas estruturas. Esta abordagem da mudança institucional ressalta o processo de concorrência e estímulos como basilar para evoluções observadas em

¹⁸ Novos métodos, mecanismos e procedimentos e sobretudo incentivos à pesquisa.

determinadas instituições empresariais. Segundo este autor a construção de explicações evolucionistas das instituições empresariais exige que:

- (i) tais instituições sejam descritas como uma população arranjos institucionais incrustados nas firmas e suas relações nos mercados, cuja variedade é produzida por mecanismos de aprendizado e inovação;
- (ii) a mudança institucional pode, então, ser caracterizada como um processo evolutivo no qual a composição desta população é alterada ao longo do tempo;
- (iii) as causas do processo evolutivo observado sejam encontradas - ao menos em parte - na ação de mecanismos de seleção, que produzem uma “triagem consistente” no sentido de alterar o peso relativo de cada arranjo institucional em uma dada população. Tais mecanismos de seleção envolvem diferenças nas taxas de crescimento das firmas, ou ainda atividades de imitação e difusão de soluções institucionais bem-sucedidas;

Dosi (1984) analisa a complementaridade pela “organização de externalidades” e pela “criação de condições de contexto”. O autor enfatiza que deve-se subsidiar as indústrias com o provimento de serviços eficientes de infra-estrutura econômica e física, desenvolvendo um sistema de ciência, tecnologia e inovação, compreendendo não só instituições de ensino e pesquisa como também instituições que estabeleçam a relação entre desenvolvimentos científicos e tecnológicos e sua exploração econômica pelas empresas. Existe a necessidade que o ambiente institucional garanta e organize as externalidades da infra-estrutura econômica e que constituam de fato em fontes de externalidades, e não de entraves ou deseconomias externas para as empresas. As condições de contexto referentes ao sistema de C,T&I, por sua vez, são fundamentais no processo de inovação: não há indústria intensiva em conhecimento que se desenvolva sem um suporte de um forte sistema que o incentive, o qual deva agregar ensino, pesquisa e capacitações específicas, que muitas vezes resultam de um longo processo de aprendizado, promovendo assim um desenvolvimento simultâneo de atividades sinérgicas,

normas, padrões e regulamentações que caracterizam a complexidade institucional dessas indústrias.

Instituições públicas e as entidades representativas das empresas devam congrega ações em função da economia local de acordo com Chang (1994). Isso significa que as instituições executoras não podem ser administradas pelos interesses dos burocratas da própria área, nem se deixar capturar por interesses específicos. As entidades representativas das empresas e de outros interesses, por seu lado, devem ter sua legitimidade reconhecida como interlocutores na formulação e implementação da política.

O comportamento empresarial que tende a inovação é induzido e o ritmo acelerado das inovações está relacionado acima de tudo com a demanda dos produtos potenciais, dos custos unitários¹⁹, das economias de escala²⁰ e das discontinuidades tecnológicas entre as empresas (DOSI, 2006, p. 127). O ritmo de inovação tanto em termos de produtos como de processo está obviamente destinado a causar significativas mudanças na demanda de diversos produtos. Nestes termos devem-se estabelecer restrições a partir das regras institucionais da inovação tecnológica, que na maioria das vezes é trabalhada com o uso dos fundos públicos para as empresas, no sentido de estabelecer igualdade de oportunidades no processo de apropriação privada pelas empresas para o investimento em inovações.

Nesta perspectiva interpretaremos tais abordagens para analisar como uma unidade produtiva, que vive em permanente processo de transformação em função do ambiente econômico²¹, recebe à influência de estímulos por meio de incentivos fiscais possa ser capaz de transformar o seu ambiente a partir da introdução de mudanças organizacionais e inovações tecnológicas.

¹⁹ Custo unitário refere-se ao custo em produzir uma unidade do produto.

²⁰ Economia de Escala diz respeito a produção em larga escala, com vista a uma considerável redução nos custos.

²¹ As condicionantes do mercado que são mar-
cadas de incertezas.

6. AS EMPRESAS INCENTIVADAS

A pesquisa empírica nos Distritos Industriais²² do Estado do Pará deu-se a partir da amostra fornecida pela SEICON/PA (Secretaria de Indústria e Comércio) que descrevia 4.042 unidades produtivas locais, conforme tabela 4, e dentre estas 97 indústrias incentivadas (em anexo), sendo 87 no setor da transformação²³.

Tabela 4
Indústrias no Estado do Pará por Atividades Econômicas

Ramo de Atividades	Nº de Indústrias	Ramo de Atividades	Nº de Indústrias	Ramo de Atividades	Nº de Indústrias
Madereiro	1.436	Extra. Vegetal	01	Plástico	19
Panificação	437	Extra. Mineral	77	Têxtil	14
Agroindústria	323	Químico	65	Naval	13
Alimento	279	Pesca	60	Borracha	12
Construção Civil	234	Bebida	38	Couro	11
Gráfico	198	Farmacêutico	20	Siderúrgico	10
Metalúrgico	192	Mate. Elétrico	20	Perfumaria	07
Moveleiro	187	Calçado	07	Fumo	02
Vestuário	174	Papel e Papelão	04	Diversos	80
Oleiro cerâmico	119	Joalheiro	03	Total	4.042

Fonte: Seicom/Fiepa

A tabela acima descreve o número das principais atividades econômicas industriais do Estado e revela a forte concentração da atividade madeireira na região. A atividade possui fracas vinculações orgânicas com a economia local. Constata-se ainda uma baixa representatividade em setores produtivos intensivos em tecnologia, tais como eletro-eletrônicos.

²² Distritos de Ananindeua, Castanhal e Barcarena.

²³ Indústrias da Transformação: conceituadas como unidades produtivas que transformavam entradas (matérias-primas) em saídas (produtos finais).

A economia paraense possui expressão industrial com as indústrias extrativistas na produção primária para exportação. A exportação de minérios de ferro movimentou cerca de 1.442.931.012 US\$ (F.O.B.) sendo o principal produto exportado no Estado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC, 2005). Campos (2005) reforça a tese que os projetos minero-metalúrgicos implantados no Pará fizeram com que o desenvolvimento da Amazônia passa-se ao largo de um processo de industrialização mais expressivo e de que a inserção primário-exportadora no mercado internacional. Para o autor tal contexto é consequência das políticas de desenvolvimento regional calcadas em fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais, já que traziam em seu bojo a noção de que o processo de industrialização se daria via atração de empresas e competências externas, de outras regiões ou países, as únicas capazes de explorar as riquezas da região.

6.1 Caracterização das Empresas Incentivadas do Setor da Transformação

A política de incentivo fiscal direcionou recursos para as mais diversas atividades econômicas do setor da transformação, conforme tabela 5. Entretanto, deve-se ressaltar que o direcionamento do incentivo para setores como madeireiro, siderúrgico e extrativismo mineral, segue a mesma a mesma estratégia das políticas de desenvolvimento implantadas anteriormente pelo governo federal. Essas atividades apesar de utilizarem matéria-prima regional não apresentam um enraizamento com a economia local, pois o ciclo produtivo é curto, com a extração, produção primária e exportação, além de possuírem baixa intensidade tecnológica e sobretudo são ecologicamente incorretas.

A todas essas indústrias foram enviados ofícios solicitando entrevistas e visitas em suas respectivas instalações, no entanto poucas empresas demonstraram-se acessíveis à pesquisa e em alguns casos não foi possível estabelecer nenhuma forma de comunicação. Desta forma foram realizadas 32 entrevistas dos mais diversificados ramos produtivos da indústria de transformação. As entrevistas foram feitas com os proprietários, diretores e gerentes de produção que foram receptivos e forneceram as informações solicitadas. Além destes agentes foram entrevistadas também os representantes da instituição responsável na época pela implementação da política no

Estado (SEICOM). Desta pesquisa elaborou-se um banco de dados que reuni um conjunto de informações divididas em planilhas, as quais revelam de forma geral o desempenho econômico *ex-ante* e *ex-poste* das unidades de produção selecionadas que serão demonstrados nos tópicos seguintes.

Tabela 5
Indústrias de Transformação Incentivadas
por Atividades

Quantidade	Descrição das Atividades
7	Metalurgia
7	Siderurgia
6	Extrativismo Mineral
1	Fumo
6	Plástico
8	Bebida
4	Perfumaria
1	Papel
5	Moveleiro
2	Reciclagem de sobras de Madeira
4	Madeireira
5	Alimento
3	Têxtil
3	Vestuário
3	Fibras Naturais
2	Fabri. material elétrico
2	Fabri. de artefatos de concreto, cimento, gesso
2	Fabricação de colchões
1	Fabricação de celulose
3	Químico
12	Outros
87	Total

Fonte: pesquisa de campo

A estratificação da empresas em micro, pequeno, médio e grande porte segue a metodologia do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), segundo o número de funcionários, na qual se considera como grande acima de 500 funcionários, média de 100 a 499 funcionários, pequena de 10 a 99 funcionários e microempresa até 9 funcionários (Tabela abaixo 6):

Tabela 6
Identificação da Empresa

Tamanho	Nº de Empresas	Nº de Empregados
1. Micro	5	35
2. Pequena	8	768
3. Média	10	4958
4. Grande	9	7830
Total	32	13591

Fonte: pesquisa de campo.

A tabela 6 revela que as empresas médias e grandes concentram 91% do número de empregados, o que equivale a 13.591 funcionários. Essas empresas geram uma significativa parcela de empregos com carteira assinada. A maioria dos funcionários pertence a organizações o sindicais, garantindo a normatização dos salários e garantia dos direitos trabalhistas.

De acordo com a tabela 7, a grande maioria das 32 empresas incentivadas entrevistadas tem capital de origem local, sendo que apenas quatro se originam de outros estados da federação. Destas, três já se encontravam no Pará antes da política de incentivos. Constata-se, portanto, que a política de incentivos apresentou um fraco desempenho quanto a sua capacidade de atração de investimentos externos, uma das molas-mestres da justificativa para sua implementação. Pelo contrario, priorizou empresas locais como beneficiárias.

Um dos fundamentos da guerra fiscal entre os Estados é atrair investimentos através de ações que procuram conceder vantagem comparativas às empresas que nele se instalam. O Estado do Pará além de utilizar os benefícios fiscais concedeu incentivos financeiros que poderiam representar vantagens locacionais. No entanto, a tabela 8 nos apresenta novos dados de relevada importância. A esmagadora maioria das empresas foi fundada antes de 2002, ano da entrada em vigor o decreto Lei Estadual nº 6.489 que divulgava a prática da política de incentivo fiscais no Estado. Com a exceção de uma grande empresa de bebidas que se instalou próximo Belém

contando com os incentivos, o programa beneficiou empresas locais, em alguns casos já estabelecidas a mais de 20 anos, principalmente grandes empresas (Tabela 8).

Tabela 7
Origem do Capital das Empresas Incentivadas

Descrição	Micro		Pequena		Média		Grande	
	Nº Empresas	%	Nº Empresas	%	Nº Empresas	%	Nº Empresas	%
Origem do Capital								
Local (Pará)	5	100,0%	8	100,0%	7	70,0%	8	87,5%
Nacional	0	0,0%	0	0,0%	3	30,0%	1	12,5%
Estrangeiro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	5	100%	8	100%	10	100%	9	100%
Empresa								
Independente	5	100,0%	7	87,5%	5	50,0%	6	66,7%
Parte do Grupo	0	0,0%	1	12,5%	5	50,0%	3	33,3%
Total	5	100%	8	100%	10	100%	9	100%

Fonte: Banco de Dados.

Estes dados reforçam o argumento de que a simples redução da carga tributaria não é suficiente para a atração de investimentos externos e para a geração de ótimos locais às empresas. Outros fatores, tais como proximidade de fornecedores, acesso a mercados competitivos, disponibilidade de mão-de-obra, complementaridade da demanda interfirmas, etc. desempenham papéis altamente relevantes. De acordo com o depoimento dos responsáveis pela implementação e fiscalização da política no Estado²⁴ a atração de empresas se daria no longo prazo, mediante ao desenvolvimento de empresas já instaladas na região, através do processo de verticalização da produção que promoveria mudanças na base da estrutura econômica do Estado.

²⁴ Diretoria de Indústria. Entrevista feita em Dezembro de 2006.

Tabela 8
Ano de Fundação da Empresa

Ano de Fundação	Micro		Pequena		Média		Grande	
	Nº Empresas	%						
Até 1980	0	0,0%	1	12,5%	5	54,5%	8	99,9%
1981-1985	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1986-1990	0	0,0%	3	37,5%	0	0,0%	0	0,0%
1991-1995	0	0,0%	4	50,0%	3	27,3%	0	0,0%
1996-2000	5	100,0%	0	0,0%	2	18,2%	0	0,0%
2000-2005	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%
Total	5	100%	8	100%	10	100%	9	100%

Fonte: pesquisa própria

Os dados da pesquisa, entretanto, indicam que o programa de incentivos foi pouco eficiente, quer para atrair investimentos externos, quer para a criação de novas empresas na região. Beneficiou mormente empresas já instaladas no Estado, o que pode ser confirmado com os dados do IBGE em anexo referentes ao número de indústrias de transformação instaladas na região, os quais uma redução no número de indústrias de transformação no Estado. Que mudanças então se desencadearam com a política de incentivos? Apontam estas para uma diversificação produtiva no Estado do Pará?

De acordo com North (1998) a fonte de uma mudança institucional provém das oportunidades percebidas pelos empresários, derivadas de mudanças externas no ambiente ao seu redor. As opções que levam à mudança institucional geralmente são determinadas por um misto de mudanças externas e aprendizado interno. No caso em estudo, as mudanças institucionais se originaram a partir da política do governo do estado beneficiando empresas de médio porte e grande porte já implantadas no mercado local. Resta analisar o impacto dessas mudanças sobre a competitividade das empresas incentivadas, ou seja, seu aprendizado interno, tanto institucional quanto tecnológico.

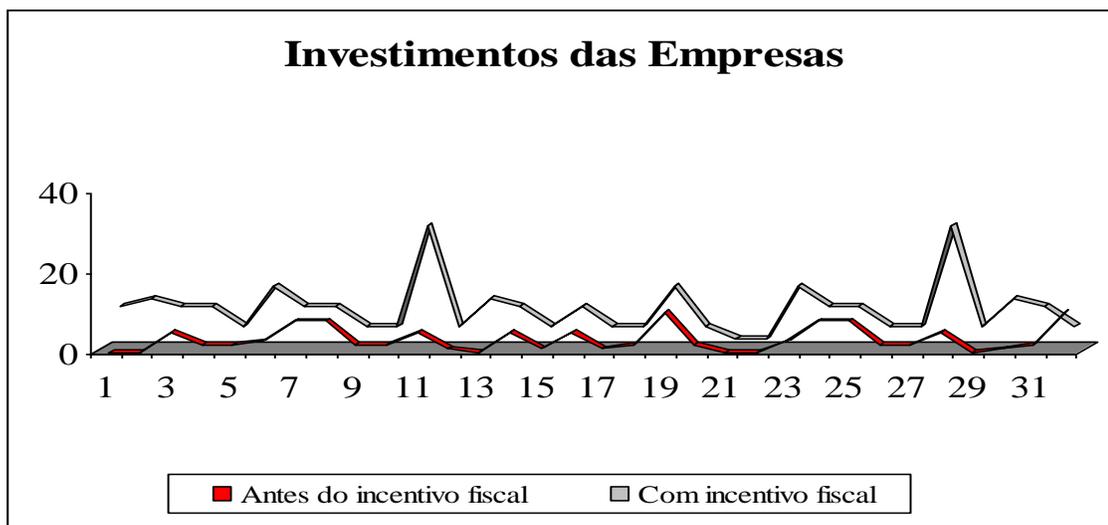
6.2 Investimento

O nível de investimento representa um importante indicador de desempenho seja qual for a atividade produtiva. Segundo Clemente (2000, p.99), o investimento nas indústrias impulsiona fortemente os demais setores produtivos, demandando os mais variados fatores para a produção e propagando efeitos em cadeia pela economia. Os investimentos dependem acima de tudo da rentabilidade prevista, da taxa de juros e da taxa de crescimento das vendas. Amplos investimentos permitem criar e ampliar novos mercados.

Neste sentido, a política de incentivo do governo do Estado contribui para o aumento da rentabilidade prevista na medida em que reduziu os custos das empresas via redução da carga fiscal. Da mesma forma o investimento também foi incentivado pela concessão das mais variadas formas previstas na lei nº 6.489/02 da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do governo do Estado do Pará.

Gráfico 2

Nível de Investimento



Fonte: Dados da pesquisa.

No gráfico acima temos o comportamento do nível de investimento das empresas incentivadas, obtidas como um percentual do lucro auferido revertido na região. Com exceção de uma única empresa, o nível de investimento das empresas é drasticamente superior na fase com incentivo fiscal. Segundo vários entrevistados o aumento do investimento foi resultado direto da melhora do fluxo de caixa das empresas e da diminuição dos riscos e custos associados ao investimento.

O gráfico ainda ressalta que existia uma baixa complementaridade da demanda e da concorrência com as empresas analisadas já que o nível de investimento era extremamente baixo ou em alguns casos quase inexistente. Neste caso, vemos que o incentivo fiscal permitiu reduzir o risco e os custos associados ao investimento. Os estudos sobre investimentos mostram que mercados incompletos, ocorre explicam tal situação, são uma das causas do fracasso na produção de resultados eficientes, como o lançamento de novos produtos ou processos.

Os custos associados aos investimentos das empresas foram destacados pela representatividade de fatores relevantes ao processo produtivo e avaliados de acordo com o grau de dificuldade com o qual as empresas operaram antes e depois de receber o incentivo, tabelas 9 e 10 respectivamente:

Tabela 9
Custos do Investimento sem Incentivo Fiscal

Dificuldades	Grau de Dificuldade – Sem incentivo			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Contratar empregados qualificados	0	0	5,9%	94,1%
Produzir com qualidade	70,0%	0	10,0%	20,0%
Vender a produção	11,8%	29,4%	35,3%	23,5%
Custo ou falta de capital de giro	6,6%	0	11,0%	82,4%
Custo para aquisição de máquinas e equipamentos	0,0	0,0	11,8%	88,2%

Fonte: pesquisa de campo

A tabela 9 representa um ambiente competitivo sem incentivo fiscal e com de escassez de recursos. A contratação de empregados qualificados apresenta um elevado grau de dificuldade para as empresas, o que por si só representa um obstáculo ao investimento das empresas, principalmente em setores mais exigentes em tecnologia. Segundo os entrevistados, a maioria da mão-de-obra disponível na região não possui qualificação nem tampouco experiência profissional.

Da mesma forma, o custo ou a falta de capital de giro e o custo do capital para adquirir máquinas e equipamentos representavam um elevado grau de dificuldade para o investimento das empresas, refletindo assim suas debilidades de caixa e de acesso ao financiamento.

Já em relação à qualidade da produção e sua respectiva venda os dados apresentaram um comportamento peculiar, para 70% da amostra não existe dificuldade para produzir com qualidade, já que este fator é considerado o diferencial de competitividade para as empresas. Vender a produção sem incentivo é considerado por 35,3% como de média dificuldade, isto devido aos curtos prazos de financiamentos à clientes.

Com a política de incentivos, tabela 10, tem-se um quadro totalmente distinto. A dificuldade para a contratação de empregados qualificados segue sendo elevada. Produzir com qualidade também foi fracamente alterado pelo incentivo fiscal. Entretanto, quanto a disponibilidade de capital de giro e custo do capital para aquisição de máquinas e equipamentos temos significativas mudanças quanto ao grau de dificuldade com a chegada do incentivo, passando de elevado para nulo. Tal comportamento reflete a mudança na situação de liquidez das empresas, primeiro e forte impacto do incentivo fiscal, na medida em que é reduzida a carga tributária.

Por outro lado, os novos investimentos incentivados parecem ter tido um forte reflexo da competitividade das empresas, haja vista que as dificuldades em vender a produção se reduziram drasticamente após o incentivo, passando a ser nula para 57,1 % das empresas. Essa maior competitividade poderia ser fruto de um aumento produtividade ou ainda da introdução de novos

produtos propiciando o acesso a novos mercados. No entanto, a partir de informações dos entrevistados se constata que os investimentos se deram primordialmente no aumento da escala de produção e não na introdução de mudanças substanciais nos processos de produção. Ou seja, de forma geral não foi o investimento que reduziu os custos e melhorou a competitividade das empresas, mas sim a redução dos custos via incentivos (vantagens absolutas de custo) é que melhorou a competitividade das empresas, propiciando fundos para investimentos.

Tabela 10
Custo do Investimento com Incentivo Fiscal

Dificuldades	Grau de Dificuldade – Com o incentivo			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Contratar empregados qualificados	0	5,9	0	94,1
Produzir com qualidade	70,0%	30,0%	0	0
Vender a produção	57,1%	19,4%	7,6%	15,9%
Custo falta de capital de giro	88,2%	11,8%	0,0	0,0
Custo de capital para aquisição de máquinas e equipamentos	88,2%	11,8%	0,0	0,0

Fonte: pesquisa de campo

Destacados de forma recorrente pelos agentes entrevistados são os custos de logística, principalmente os custos de frete de 3.000 km para o sudeste (por exemplo). O que é uma forte desvantagem para a venda em mercados distantes representa uma forte alavancagem da competitividade nos mercados locais. Se, por um lado, os incentivos por si só são incapazes de tornar empresas locais competitivas nos principais mercados nacionais, nos setores mais lucrativos de alta tecnologia e dominados por grandes empresas oligopolistas, por outro lado constituem um poderoso instrumento para desbancar concorrentes – de origem local ou não - do mercado local daqueles produtos não intensivos em tecnologia e não dominados por grandes oligopólios. De acordo os entrevistados, por meio do repasse dos incentivos fiscais aos clientes foi possível ofertar a preços mais competitivos. O que era um empecilho (custo de logística),

torna-se um poderoso aliado das empresas incentivadas, subitamente mais competitivas no mercado local, porém sem alterar seus padrões tecnológicos. Será este o mote principal que norteia a estratégia de investimento das empresas a partir do acesso ao incentivo fiscal?

Em relação às estratégias de investimento ressalta-se a busca pela competitividade que segundo Guimarães (2000) representa a capacidade que os produtos gerados internamente têm de competir com seus similares produzidos no mercado internacional e nacional. No curto prazo, a competitividade se traduz em preços e é influenciada, sobretudo, pelas políticas cambial, fiscal e monetária e pelo crescimento econômico, já que esse gera modernização. No longo prazo, no caso dos produtos diferenciados, reflete a qualidade e a confiabilidade dos produtos, em geral expressas no prestígio da marca.

As empresas apresentam como condicionantes de competitividade: a capacidade produtiva e sua relação o custo/ preço, a qualidade dos produtos que é resultado das compras dos insumos, a capacidade para inovar, o marketing, a diferenciação de produtos, a qualidade dos recursos humanos, a capacidade comercial, a estratégia de gestão e condicionante essencial a capacidade de introduzir inovações tecnológicas como forma de ampliar sua competitividade.

A primeira condicionante a ser destacada refere-se ao consumo das empresas. Na pesquisa, esse assunto foi abordado mediante o questionamento das principais transações comerciais que a empresa realizava no Estado (Tabela 11). Os valores apresentados representam um percentual agregado do número de empresas pesquisadas, os quais refletem a situação do consumo produtivo local das mesmas.

Denota-se que 70% das empresas pesquisadas adquirem insumos e matérias-primas no Estado. Apenas 10% das adquirem localmente seus equipamentos. Da mesma forma, apenas 12% das empresas adquire localmente componentes e peças e cerca de 14% é suprida por serviços pelo mercado local. Destes dados se desprende que o grosso das empresas incentivadas processa matéria prima bruta de origem local e a transforma em produto final de baixa intensidade tecnológica a partir de maquinários e peças e serviços técnicos de origem externa. Da mesma

forma, destina sua produção ao mercado local. Esta especialização competitiva no mercado local representa para as empresas um forte limitador de sua competitividade e capacidade de crescimento, pois limita as economias de escala, ou seja, os ganhos de produtividade e competitividade advindos da elevação do volume de produção. Nas entrevistas, foram frequentes os relatos sobre ociosidade da capacidade instalada devido à falta de demanda

Tabela11
Transações Comerciais Locais

Tipo de transações	Sim	Não
Aquisição de insumos e matérias-primas	70,0	30,0
Aquisição de equipamentos	10,0	90,0
Aquisição de componentes e peças	12,0	88,0
Aquisição de serviços (manutenção, marketing, etc...)	14,0	76,0
Vendas de produtos	89,0	11,0

Fonte: pesquisa de campo

Claro está, que a estratégia de investimento destas empresas, antes e mesmo após terem acesso aos incentivos, se baseia na chamadas vantagens absolutas de custo (Possas, 1985). O conceito de “vantagens absolutas de custo” foi proposto em 1956 pelo economista norte-americano Joseph Bain²⁵, um dos precursores da moderna Economia Industrial, em sua obra “Barriers to New Competition”²⁶.

De acordo com a tipologia de Bain, as barreiras à entrada a novos concorrentes nos mercados já estabelecidos se devem basicamente a três circunstâncias. A primeira delas são as vantagens absolutas de custo, advindas do controle de métodos de produção, do acesso a insumos, equipamentos, tipos de qualificação de trabalho, da capacidade empresarial, e também das vantagens monetárias – em preços favorecidos ou crédito mais barato e/ou acessível. As outras duas circunstâncias são dinâmicas e envolvem progresso técnico e introdução de

²⁵ Possas, 1985, p.90.

²⁶ Idem, p. 91.

inovações. São as chamadas “vantagens da diferenciação de produtos” e das “economias de escala de produção”²⁷.

Com o crescente número de estudos empíricos e o desenvolvimento de novas contribuições teóricas, a noção de “barreiras à entrada” foi substituída por análises mais dinâmicas, que não se limitam à análise descritiva dos mercados. O moderno conceito de estrutura de mercado prioriza a análise dos mecanismos institucionais que balizam a concorrência, (ou seja, o enfrentamento entre frações de capital), de um determinado setor e das estratégias competitivas adotadas pelas empresas, (frações de capital), deste setor. As estruturas de mercado são extremamente dinâmicas, dada a contínua introdução de inovações institucionais e tecnológicas, alterando profundamente as estratégias da empresas.

Ao contrário de estratégias competitivas dinâmicas, baseadas em inovações, diferenciação de produtos, avanços tecnológicos etc., as estratégias baseadas em vantagens absolutas de custo são mais estáticas, pouco habituadas a mudanças que comprometam os benefícios do acesso diferenciado e vantajoso de fontes de matérias primas, mercados consumidores etc., bem como a condições especiais de impostos, custos de obtenção de dinheiro etc., que se convertem em custos de produção mais baixos para as empresas que dele se beneficiam.

Entre as empresas incentivadas que claramente adotam estratégias baseadas em vantagens absolutas de custo junto ao mercado local, se destacam: CTC Castanhal (Companhia Têxtil de Castanhal S/A), Duarte Fonseca Ltda (Bebidas Xarope de Guaraná), FACEPA S/A (Papel – celulose), FLUIDOS DA AMAZÔNIA Ltda, CASA GRANADO – PHEBO (Perfumaria), PERFINI Ltda (Movéis de sobra de madeiras), BELÁGUA Ltda, Alubar Cabos S/A (Material Elétrico),e sobretudo as empresas Siderúrgicas, Movelaria em Geral, Metalúrgicas e Extrativistas.

A importação de insumos de fornecedores distantes implica em alto custo de transação. Um custo que se apresenta em descobrir preços relevantes, de negociar e concluir acordos, de

²⁷ Ver Possas, 1985, p. 95/6.

acompanhar e impor os contratos, de informação que afetam diretamente a tomada de decisões no ambiente institucional das empresas. Acarreta também na manutenção de grandes estoques devido aos prazos de entrega. As empresas incentivadas que produzem derivados do trigo, não produzido internamente, são exemplos de tal situação. Estas empresas, apesar de não se beneficiarem do acesso a matéria prima local, se beneficiam de uma reserva regional de mercado imposta pelos elevados custos de transporte para produtos acabados oriundos de outras regiões e pelos menores custos de transação no mercado local.

Somadas as vantagens absolutas de custos oriundas tanto do acesso a matéria prima local, quanto das condições institucionais diferenciadas e da reserva do mercado regional impostas geograficamente, obtêm-se as razões para o direcionamento da produção das empresas incentivadas de forma altamente significativa para a região metropolitana de Belém e para o interior do Estado do Pará, conforme a tabela 12. Estratificando a amostra em micro, pequenas, médias e grandes empresas, têm um melhor esclarecimento desta questão. As micro-empresas pesquisadas destinam 100% de sua produção ao estado do Pará, respectivamente 52% para a RMB e 48% para o interior do Estado. As pequenas empresas, por sua vez, destinam 83,73 % de sua produção ao mercado estadual, porém já conseguem atuar no mercado nacional, para o qual destinam 16,25% de sua produção. Entre as empresas de médio porte, o percentual de vendas para o estado cai para 65,7%, sendo que as vendas para o mercado nacional sobem para 34,3%.

Tabela 12
Destino das Vendas das Empresas (%) – 2005

Destino	(%)
Micro	
Região Metropolitana de Belém	52,00
Interior do Estado do Pará	48,00
Brasil	0
Exportação	0
Total	100
Pequenas	
Região Metropolitana de Belém	55,00
Interior do Estado do Pará	28,75
Brasil	16,25
Exportação	0
Total	100
Médias	
Região Metropolitana de Belém	42,20
Interior do Estado do Pará	23,50
Brasil	34,3
Exportação	0
Total	100
Grandes	
Região Metropolitana de Belém	28,88
Interior do Estado do Pará	24,46
Brasil	22,22
Exportação	24,44
Total	100

Fonte: pesquisa de campo.

Mesmo entre as grandes empresas, a participação do mercado estadual na absorção da produção ainda é preponderante, atingindo 53,4% das vendas. Ao contrário das empresas dos estratos anteriores que não exportam, as grandes empresas destinam cerca de ¼ de sua produção ao mercado externo. Destaca-se a aqui produtos minerais semi-elaborados e o setor madeireiro. Nas grandes empresas, percebe-se estratégia de investimento, com especialização em setores onde predominam as vantagens absolutas de custo como estratégia de competitividade seja nos mercados nacional, seja no mercado internacional.

A importação de equipamentos, componentes, peças e serviços técnicos de outras regiões do país revela o baixo encadeamento regional das empresas da indústria da transformação, processando basicamente a matéria prima bruta local em produto final. Esta ausência de linkages backwards e forwards tem como corolário lógico a não retenção do excedente econômico gerado na economia local, o que, por sua vez, não gera incentivos de forma a atrair empresas de outras regiões do país para o setor produtivo local. Os gastos industriais com investimento etc. efetuados em outros Estados representa uma fuga de capitais da economia local. Caso a aquisição fosse feita no local dinamizaria a mesma.

No que se refere a economias em desenvolvimento North (1998) afirma que os seus problemas se devem não só à informação imperfeita e as falhas de mercado, mas também ao fato de os mercados serem pouco competitivos, o que implica que os preços não possam ser considerados como indicadores de dinamismo de mercado, nem possam exercer adequadamente uma função de coordenação. Por esta razão o autor ressalta a ação do Estado atuando no sentido de criar ou completar mercados e principalmente construir uma infra-estrutura institucional e econômica que leve os mercados a funcionarem de forma eficiente, ou seja, com uma aglomeração de empresas. North ainda ressalta que instituições eficientes e adaptáveis devem oferecer incentivos para a aquisição de conhecimento, promover inovações e estimular investimentos em todos segmentos da economia. Ou seja, uma política de desenvolvimento industrial calcada mecanismos estáticas, como as vantagens absolutas de custo advindas dos incentivos fiscais, além de não dotar as empresas de capacidade competitiva dinâmica em

mercados mais rentosos, limitando-as a atuarem em mercados mais limitados, as torna facilmente vulneráveis à concorrência de empresas ou regiões mais inovativas.

Se, de forma geral, os distritos industriais do Estado carecem de uma infra-estrutura adequada e eficiente às indústrias já instaladas, o que dizer de sua capacidade para a atrair novas empresas. Uma das principais dificuldades recai sobre a falta de infra-estrutura de transporte terrestre e fluvial, únicos modais disponíveis, que não oferece uma logística eficiente²⁸ para o escoamento da produção e a chegada de insumos. As rodovias contam com precária manutenção e a malha fluvial não trabalha com um porto de grande porte para o armazenamento e distribuição da produção para atender mercados externos. Todos os gerentes de produção enfatizaram que o abastecimento de energia elétrica é falho, sendo comum a interrupção na linha de produção por falta deste insumo. Apenas as empresas que possuem um gerador próprio – por ter sua escala produtiva de 24 h – não atuam com tal imprevisto, porém operam com custos energéticos mais elevados.

Em comparação aos demais distritos industriais do restante do país o Distrito Industrial do Estado não conta com segurança e demais prestações de serviços que caracterizam um complexo industrial, ou seja, uma externalidade positiva com a economia local. O Distrito Industrial de Ananindeua é um caos exemplar: um agregado de empresas atuando nos mais diversos ramos, porém sem vinculações orgânicas entre si. A malha viária de acesso é precária, mal sinalizada e não possui referências das indústrias que lá se localizam. A falta de segurança é uma realidade a que estão submetidos todos que direta ou indiretamente lá trabalham. Já no distrito industrial de Barcarena percebeu-se uma melhora na infra-estrutura das rodovias com a construção de estradas e a implantação de pequenas prestadoras de serviços²⁹.

Costa & Santana (2002) enfatizam o emprego de fundos públicos para a Amazônia, pois é sabido que o desenvolvimento pleno competitivo das empresas depende fortemente da agregação de fatores produtivos, culturais e sociais. Tais fatores expressam-se em função da herança

²⁸ Logística ótima diz respeito à agilidade na distribuição dos produtos.

²⁹ Micro Empresas para a venda de material de expediente, restaurantes, lanchonetes, etc.

histórica de cada região e do padrão de acumulação do capital. Na região Amazônica a “(...) condição local é insuficiente e pouco capaz de produzir um conjunto de externalidades positivas de que as empresas precisam para obter a coesão socioindustrial, flexibilidade produtiva, capacidade inovadora (...)”. A região é deficitária de infra - estrutura econômico-social, de capital e mão-de-obra qualificada e distante dos grandes mercados consumidores o que tornou a região pouco atrativa para a alocação de empreendimentos industriais.

Neste contexto, ressalta-se que a política de incentivos fiscais do governo do Estado não foi acompanhada por uma política de investimento em infra-estrutura que é extremamente importante para região e para economia do Estado. Vimos que não foram criadas condições favoráveis à implantação e formação de aglomerações industriais no setor da transformação, na medida em que não houve redução nos custos de transação. Além desta condicionante a referida política não delimitou uma área específica de atuação na qual congregasse incentivo fiscal e infra-estrutura básica para a implantação de um complexo industrial no moldes de Peroux., como ocorreu em várias capitais brasileiras, onde são criadas localidades pré-definidas para a implementação de uma política industrial desta magnitude.

O Estado ao definir essa estrutura de propriedade e de incentivos sobre o que foi produzido através de políticas de desenvolvimentos feitas de cima para baixo, condicionou desde o início a *performance* da economia paraense. Neste contexto, North enfatiza a correlação da função do ambiente institucional com as regras de produção. Para alcançar o crescimento econômico, nas interpretações do autor, as sociedades deveriam primar por instituições eficientes na solução de problemas específicos da região e nos custos de transação herdados no processo político, já que um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereçam transações de baixo custo viabilizam a existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico.

O caráter da estratégia competitiva das empresas incentivadas, baseado em vantagens absolutas de custo, proporcionadas por fatores geográficos, naturais e institucionais, e pelos custos de transação inerentes às empresas estabelecidas na região metropolitana de Belém, pode

ser melhor visualizado a partir da avaliação destas sobre a vantagens (leia-se externalidades) locais, advindas de sua localização na RMB..

Tabela 13
Externalidades Locacionais às Empresas (% sobre o total de empresas)

Externalidades	Sim	Não
Acesso à Incentivo Fiscal	12,5	87,5
Baixo custo de insumos e matérias primas	80,0	20,0
Baixo custo do frete	0,0	100,0
Baixo custo de mão-de-obra	70,0	30,0
Proximidade de consumidores e clientes	80,0	20,0
Disponibilidade de mão-de-obra qualificada	20,0	80,0
Proximidade de fornecedores e matérias primas	60,0	40,0
Infra-estrutura física (transportes, comunicações e energia).	0,0	100,0
Proximidade dos fornecedores de equipamentos	0,0	100,0
Disponibilidade de serviços técnicos especializados	0,0	100,0
Existência de programas de apoio e promoção	0,0	100,0
Proximidade de universidades e centros de pesquisa	0,0	100,0
Localização Geográfica (para exportação)	50,0	50,0
Baixo Número de concorrentes	70,0	0,0

Fonte: pesquisa de campo.

A partir da tabela 13, constata-se entre as vantagens locais mais positivas para as empresas os baixos custos dos insumos (80%) e proximidade dos consumidores e clientes (80%). Igualmente elevadas são as respostas afirmativas para os quesitos baixo custo de mão-de-obra (70%), baixo número de concorrentes (70%) e proximidade dos fornecedores de matérias primas (60%). Ou seja, estas empresas se beneficiam de uma certa reserva do mercado local (baixo número de concorrentes), calcada em barreiras a entrada de concorrentes impostas por elevados custos de transporte e de transação. Esta reserva do mercado local é relativa, pois se restringe à setores com baixa intensidade tecnológica - atestada pela importância dos baixos salários como fator de competitividade - e transformadores de matéria prima local de baixo custo em produtos finais.

Entre as externalidades locais negativas, se destacam, todos com 100% de respostas negativas: os altos custos do frete, a falta de mão-de-obra qualificada, a falta de infra-estrutura, a

ausência de fornecedores de equipamentos e de serviços técnicos especializados, bem como de intercâmbio com instituições de ensino e pesquisa. Estes fatores, de elevada importância para a geração de vantagens competitivas dinâmicas, refletem, quando existentes, efeitos sinérgicos oriundos de encadeamentos orgânicos forwards e backwards entre as empresas e entre estas e outras organizações oficiais ou não.

A falta de competitividade dinâmica de empresas incentivadas ou subsidiadas é consensual entre críticos e especialistas, haja vista que estas geralmente pouco alteram seus índices de produtividade, além de não criarem efeitos locais de encadeamento a montante e a jusante na economia. Por vezes, esta falta de encadeamento leva as empresas a encerrarem suas atividades alhures quando o incentivo lhes é retirado (SANTOS, 2005). No caso do programa de incentivos fiscais do Estado do Pará, esta ameaça não se concretizaria, por se tratar de empresas locais, estreitamente vinculadas a fontes de matérias primas locais e ao mercado local. O que houve foi a queda de suas taxas de lucros e sua fatias nos mercados locais.

Neste sentido, os fatores que determinam à capacidade competitiva dessas empresas referem-se à parte operacional e a distribuição da linha de produção, tais como: Qualidade da matéria-prima e outros insumos, mão-de-obra, nível tecnológico dos equipamentos, introdução de novos produtos e processos, desenho e estilo dos produtos, estratégia de comercialização e a capacidade de cumprir prazos e entrega.

Tabela 14 –**Fatores determinantes para manter a capacidade competitiva da empresa**

Fatores competitivos	Índices			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Qualidade da matéria-prima e outros insumos	0,0	0,0	0,0	100,0
Qualidade da mão-de-obra	0,0	80,0	0,0	20,0
Custo da mão-de-obra	0,0	0,0	33,3	66,7
Nível tecnológico dos equipamentos	0,0	10,0	90,0	0,0
Capacidade de introdução de novos produtos/processos	0,0	12,5	37,5	50,0
Desenho e estilo nos produtos	0,0	0,0	10,0	90,0
Estratégias de comercialização	0,0	0,0	33,3	66,7
Qualidade do produto	0,0	0,0	0,0	100,0
Capacidade de atendimento (volume e prazo)	0,0	0,0	10,0	90,0

Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela 14 apresenta alguns fatores operacionais e de distribuição e sua avaliação pelas empresas enquanto definidores de capacidade competitiva, segundo seu grau de importância. Alguns fatores operacionais como a qualidade da matéria-prima e insumos, baixo custo da mão-de-obra, a qualidade dos produtos, desenho e estilos dos produtos foram considerados de alta importância para a determinar a capacidade competitiva das empresas. O mesmo não acontece com o nível tecnológico dos equipamentos e a capacidade de introduzir novos produtos.

É interessante ressaltar que para 80% das empresas a qualidade da mão-de-obra não foi considerada como fator competitivo importante, confirmando a especialização destas em linhas de produção pouco intensivas em tecnologia. Entre empresas do tipo ‘high-tech’, este fator é considerado como de elevada importância. Para apenas 20% da amostra a qualidade da mão-de-obra foi considerada como de alta importância. Se destacam aqui a linhas de produção que requerem experiência e qualificação, tais como a fabricação de fios elétricos, produtos de limpeza e fabricação de artefatos de fibras naturais.

O baixo custo da mão-de-obra se apresenta como um fator competitivo determinante para 66,7% das empresas pesquisadas. Assim, a mão-de-obra é tida como um custo e não como fator gerador de melhorias na produtividade e competitividade. Apesar desta visão enviesada, as

empresas incentivadas se esforçam em melhorar a qualidade técnica de seus funcionários. Conforme nos indica a tabela 15, 95% das empresas capacitam seus funcionários, seja formalmente em cursos técnicos fora da fábrica ministrados por empresa especializada. Seja informalmente em treinamentos no interior da fábrica. Este procedimento é imprescindível para as empresas, dada as dificuldades de contratação de mão-de-obra qualificada local.

Tabela 15
Treinamento oferecido pelas Empresas Incentivadas

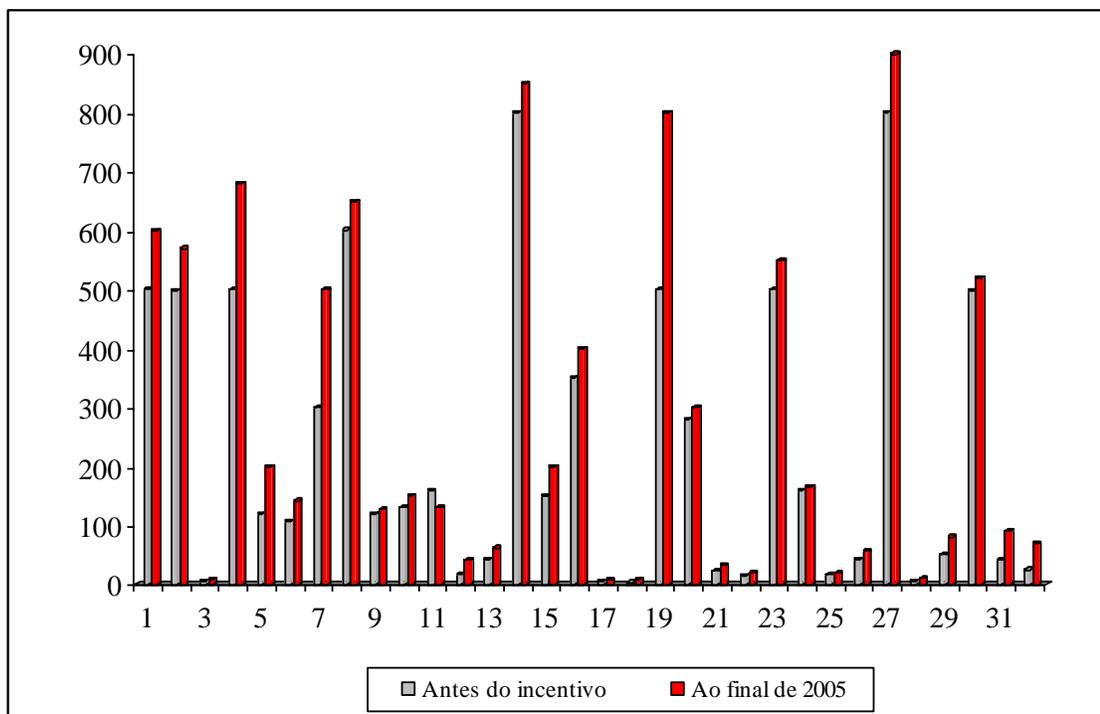
Porcentagem das Empresas	Descrição
95%	Capacitação em rotinas administrativas na própria empresa.
95%	Capacitação para o desenvolvimento de novos produtos e processos
95%	Capacitação para a melhor utilização de técnicas, equipamentos, insumos e componentes.
95%	Capacitação para a realização de modificações e melhorias em produtos e processos
80%	Reciclagem profissional
0,0%	Estágios em empresas fornecedoras ou clientes
0,0%	Estágios em empresas do grupo
47%	Contratação de recém formados universitários
92%	Contratação de formados em cursos técnicos profissionalizantes

Fonte: pesquisa de campo.

Nas entrevistas, as empresas ressaltaram que, devido a expansão da produção, tiveram que contratar novos funcionários. Conforme dados da pesquisa de campo, resumidos no gráfico 3, todas as empresas incentivadas amostradas elevaram a oferta de emprego após a entrada no programa. Ao todo foram gerados 3.613 novos postos de trabalho, o que corresponde a um incremento de 49,2%, passando de 7.336 para 10.949 empregos diretos.

Explica-se, assim, a contratação de recém-formados oriundos principalmente de cursos técnicos profissionalizantes e, em menor escala, de universitários (tab. 15), incrementando a base técnica do staff das empresas. Por outro lado, a ausência de capacitação de funcionários junto a fornecedores de máquinas e equipamento ou a clientes é um claro indicador de que a expansão da produção se deu sem alterações significativas no nível tecnológica das empresas incentivadas.

Gráfico 3
Evolução do Número de Empregos



Fonte: pesquisa de campo

Segundo relatos dos empresários, na maioria das vezes o profissional que recebe qualificação para exercer as funções específicas na empresa exige salário superior. Muitas vezes migra para outra empresa, levando consigo o conhecimento acumulado. Para evitar esta prática, alguns empresários exigem do profissional recém qualificado um tempo determinado mínimo de permanência na empresa para ressarcir os custos de sua qualificação. Se, por um lado, estes relatos reafirmam o esforço das empresas em se manterem competitivas via prática de níveis salariais baixos, por outro lado, atesta uma nova percepção entre os empresários de que mão-de-obra qualificada proporciona melhores retornos à empresa.

6.3 Inovações

A análise dos dados feita anteriormente, nos revelaram que a expansão da indústria da transformação na região metropolitana de Belém, após a entrada ao programa de incentivos fiscais, se deu mantendo a mesma estratégia competitiva anterior, baseada em vantagens absolutas de custo, a saber, acesso a fontes de matéria prima local e reserva do mercado local em alguns segmentos de produtos. Resta averiguar como estas empresas definiram suas estratégias vista tecnológicas na nova fase, caracterizada a partir deste momento como “expansão incentivada”.

HASENCLEVER & KUPFER (2002, p. 431) definem a empresa como uma estrutura mutante que recebe influências de seu ambiente e que é ao mesmo tempo capaz de transformá-lo criando novos mercados ou indústrias a partir da introdução de inovações tecnológicas. Deve-se ressaltar que mudanças técnicas, processos de aprendizagem tecnológica, introdução de inovações etc. encontram-se fortemente condicionadas pelo ambiente institucional, tecnológico e econômico onde estão inseridas as empresas. Fatores como crescimento da demanda e estratégias de empresas concorrentes já estabelecidas ou potenciais - em suma, o processo de concorrência entre as empresas – desempenham aqui um importante papel no processo de tomada de decisão das empresas ao definir onde e como competir.

A estratégia inovativa das empresas incentivadas encontra-se resumida na tabela 16. Chama imediatamente a atenção o fato de que, entre 2004 e 2006 um número elevado de empresas passou a produzir novos produtos, respectivamente 100% das microempresas, 83,5% das pequenas, 69,7% das médias e 36,8% das grandes. Não se trata aqui, como pode ser observado na tabela, de novos produtos, mas sim de produtos já existentes no mercado nacional e que passam a ser produzidos localmente. As empresas menores, com menor imobilização de capital fixo e conseqüente maior agilidade souberam rapidamente se aproveitar das novas condições institucionais e diversificar sua gama de produtos. Lógica e simultaneamente, ocorre uma expressiva introdução de inovações de processo que permitiram esta diversificação produtiva.

Novamente é importante ressaltar que não se trata de processos novos, mas sim na aquisição de pacotes tecnológicos já existentes nos setores de atuação das empresas.

Tabela 16
Inovações entre 2004 e 2006

Descrição	Micro	Pequena	Média	Grande
	Sim	Sim	Sim	Sim
Inovações de produto				
Produto novo para a sua empresa, mas já existente no mercado?	100,0%	83,5	69,7%	36,8%
Produto novo para o mercado nacional?	0,0%	10,0%	0,0%	23,3%
Inovações de processo				
Novos processos para a sua empresa, mas já existentes no setor?	100,0%	62,5%	60,0%	66,7%
Novos Processos tecnológicos para o setor de atuação?	0,0%	0,0%	1,0%	6,0%
Inovação no Desenho dos produtos				
Realização de mudanças organizacionais (inovações organizacionais)				
Implementação de técnicas avançadas de gestão?	0,0%	0,0%	0,0%	4,0%
Implementação de significativas mudanças na estrutura organizacional?	0,0%	0,0%	9,0%	0,0%
Implementação de novos métodos e gerenciamento, visando a atender normas de certificação (ISO 9000, ISSO 14000, etc)?	0,0%	0,0%	10,0%	33,3%

Fonte: Pesquisa de campo

A introdução de novos produtos e processos para o mercado nacional é muito incipiente e se concentra nos setores de perfumaria e produtos de fibras naturais. De forma geral, as empresas incentivadas diversificaram sua paleta de produção, adotando os pacotes tecnológicos já disponíveis no mercado. Assim, alguns produtos antes importados passam a ser produzidos localmente, conforme sua adequação à - e sem alterá-la - estratégia competitiva baseada em vantagens absolutas de custo.

O fato de as empresas não terem efetuado inovações no desenho dos produtos, revela antes de tudo, nas suas estruturas organizacionais a inexistência de competências inovativas. Tal qual eram as empresas antes dos incentivos, tal qual elas o são após a adesão ao novo programa. Sobre este ponto, os dados da tabela 16 são bastante reveladores. Entre micro, pequenas, médias e grandes empresas são inexpressivas tanto a implementação de técnicas avançadas de gestão, quanto a implementação de significativas mudanças nas estruturas organizacionais. Processos de aprendizagem são indispensáveis as empresas para promover mudanças organizacionais que lhes permitam desenvolver novas competências, inclusive tecnológicas, sem as quais lhes resta apenas a mera imitação de competências já estabelecidas.

Dada a permanência da estratégia competitiva baseada em vantagens absolutas de custo, agora estendida a uma paleta maior de produtos, à nova fase de ‘expansão incentivada’ tem no mercado local um claro limite para seu crescimento, não se convertendo, portanto, em um mecanismo dinâmico capaz de alavancar a economia paraense para além de seus próprios limites.

Do ponto de vista da inovação tecnológica, a política de incentivos do governo do Estado do Pará, por si só, é incapaz de induzir as empresas capazes a alterar suas estruturas organizacionais, lhes permitindo alçar vôos mais amplas e mudando significativamente suas estratégias competitivas. É oportuno lembrar que não se trata de falhas de planejamento ou implementação do programa de incentivos fiscais do governo do Estado do Pará, mas sim de limitações que, de resto, acompanham todo o qualquer programa de incentivos fiscais, por serem pouco abrangentes em relação a questão dão desenvolvimento regional em sua totalidade. Somente uma complexa articulação de ações de alargar os horizontes do sistema inovativo regional poderão reduzir paulatinamente as assimetrias tecnológicas (e econômicas) que separam regiões e nações.

7. CONSIDERACOES FINAIS

Após um longo período de reforma administrativa e fiscal desencadeado a partir de 1995, o Estado do Pará alcançou o equilíbrio em suas contas, através do corte de gastos públicos e do aumento das receitas próprias, principalmente pelo aumento da arrecadação de ICMS. Passado este período, a gestão deste mesmo ICMS passou a ser um instrumento chave para política de desenvolvimento do Estado, com a adoção do programa de incentivos fiscais do Estado do Pará.

Entre outros, este programa tinha como principais objetivos: o estímulo e dinamização de empreendimentos no Estado, dentro de padrões técnicos-econômicos de produtividade e competitividade; a diversificação e integração da base produtiva, incentivando a descentralização da localização dos empreendimentos e a formação de cadeias produtivas; a promoção de maior agregação de valor no processo de produção; a qualificação de mão-de-obra; a ampliação e recuperação ou modernizar o parque produtivo instalado; a incorporação de métodos avançados de gestão empresarial; adoção de tecnologias apropriadas e competitivas; a garantir a sustentabilidade econômica e ambiental dos empreendimentos no Estado; a realocação de empreendimentos já existentes e operando no Estado em áreas mais apropriadas do ponto de vista econômico e ambiental; o estímulo da infra-estrutura logística de transportes, de energia e de comunicação; o fortalecimento da atividade turística e por fim o estímulo à atração de fundos de capital de risco, privados ou de natureza tecnológica.

Inúmeras são as críticas a tais programas. Uma vez praticados, os mecanismos de renúncia fiscal tendem a ser insuficiente para a promoção do desenvolvimento endógeno e auto-sustentado da economia regional. Isoladamente, não tem forças para criar um sistema produtivo local. Ao atrair empresas, produz, na maioria das vezes, um amontoado de empresas sem ligações orgânicas entre si e com o local, desprovidas de externalidades e que podem facilmente desaparecer ao longo do tempo, principalmente por falta de condições propícias à geração de aglomerações e de rendimentos crescentes.

O programa incentivos fiscais do Pará, apesar de ter representado uma enorme transformação nos mecanismos institucionais do Estado, se revelou incapaz de atrair novos investimentos para a região. Foram beneficiadas principalmente empresas locais, já há muito estabelecidas, pouco intensivas em tecnologia e que tinham nas vantagens absolutas de custo a sua principal estratégia competitiva, convertendo matérias primas locais em produtos finais, com baixos custos de logística e transação e vendendo-os no mercado local. De forma geral, estas empresas estavam excluídas dos grandes mercados e setores mais dinâmicos da economia brasileira, intensivos em tecnologia e dominados por estruturas de mercado oligopolizadas.

Para as empresas locais, a adesão ao programa de incentivos fiscais desencadeou uma melhora nas suas taxas de lucro e, principalmente no seu fluxo de caixa, o que veio a incrementar fortemente os outrora pífios níveis de investimentos. Este novo período é denominado neste trabalho fase de ‘expansão incentivada’ das empresas. Ao contrario do que seria de esperar, a forte expansão da produção nesta nova fase, não acarretou mudanças significativas, quer na estratégia competitiva das empresas, quer no modelo de desenvolvimento industrial do Estado do Pará.

Nesta fase, as empresas expandiram sua produção incorporando mão-de-obra com melhor nível de qualificação ou qualificando-a internamente para operar processos de produção novos para a região, porém já largamente empregados no mercado nacional, resultando em produtos igualmente já existentes no mercado nacional, que passam a ser produzidos localmente e disseminados no mercado local. Vale dizer que este processo não se fez acompanhar por mudanças organizacionais significativas nas empresas incentivadas, de forma a lhes permitir o desenvolvimento interno de competências tecnológicas.

De modo geral, a política de incentivos fiscais permitiu às empresas alargar sua paleta de produção, sem alterar-lhes a estratégia competitiva, agora, como dantes, baseada nas mesmas vantagens absolutas de custo, porém estendidas a uma gama maior de produtos em setores pouco intensivos em tecnologia e não dominados por estruturas de mercado oligopolizadas. Para o Estado do Pará, a política de incentivos não altera seu modelo de industrialização, nem mesmo

sua forma primário-exportadora de inserção competitiva nos mercados globalizados, exatamente por excluir mecanismos de geração de inovações e progresso tecnológico. Tal fato não representa uma falha de concepção ou implementação do programa, mas redonda de suas próprias limitações enquanto instrumento de desenvolvimento regional.

Dada as características da economia paraense, onde predominam baixos índices educacionais, elevada concentração de renda, elevado índice de pobreza e precariedades da infraestrutura, políticas de renúncia fiscal encontram pouca legitimidade, principalmente quando seus benefícios se restringem às empresas incentivadas, haja vista os limites da nova fase de ‘expansão incentivada’. Questiona-se igualmente a concessão de incentivos fiscais a grandes empresas já estabelecidas, que, do contrário, muito provavelmente permaneceriam operando no Estado graças, entre outras, à abundância e proximidade de fontes de matérias primas.

O Estado do Pará necessita urgentemente expandir sua política industrial para além dos o incentivos fiscais, desde o direcionamento dos investimentos ao provimento de serviços eficientes de infra-estrutura econômica e física, até o desenvolvendo do sistema estadual de inovação, compreendendo não só a criação de instituições de ensino e pesquisa, mas também o estabelecimento de mecanismos instituições capazes de gerar e difundir tecnologias, estreitando a relações entre empresas e centros de pesquisa. Não existe indústria intensiva em conhecimento sem um forte ambiente institucional e econômico que promova e incentive as competências específicas da região, agregando ensino, pesquisa, investimentos e infra-estrutura, que muitas vezes resultam de um longo processo de aprendizado na geração de sinergias tecnológicas.

8 - REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. **Federalismo no Brasil**. 1997. (<http://www.fundap.sp.gov.br/info/fed2.htm>).

ALMEIDA, E. S. **Mudança Institucional e Estrutural na Economia Brasileira do início dos anos noventa**. FEA-USP, Análise econômica. Ano 17 n. 31 Março, 1999.

ALMEIDA, M. H. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências**. BIB: Boletim Informativo de Ciências Sociais, n.51, Sem. 2001, 13-34.

AMARAL, F. J. **Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista**. Planejamento e Políticas Públicas. nº14 Dez de 1996.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br/>.

ARIFFIN, N.; FIGUEREDO, P. **Internacionalização de competências tecnológicas: implicações para estratégias governamentais e empresariais de inovação e competitividade da indústria eletrônica no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

BAER, W. **A Industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

BACELAR, T. A. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: REVAN, FASE, 2000.

BANDEIRA, A. **Reformas Econômicas, Mudanças Institucionais e Crescimento na América Latina**. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV-SP, 2000.

_____, **A Reformas Econômicas, Mudanças Institucionais e Crescimento na América Latina** – Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia Teoria e Política Econômica** – Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BRITO, D. C. **A modernização da superfície** – Belém: UFPA/NAEA, 2001.

_____ **A SUDAM e a crise institucional do desenvolvimento da Amazônia.** Paper NAEA 96. Belém, jul. 1998.

BUENO, N. Lógica da Ação Coletiva, Instituições e Crescimento Econômico: Uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. Economia Brasília (DF) vol 5, n 2, p. 361-420 jul./dez, 2004.

BUENO, N. A Nova Economia Institucional e a Historiografia do Período Colonial Brasileiro. Departamento de Economia. Universidade de Viçosa, 2006.

BOISIER, S., Política econômica, organização social e desenvolvimento regional, in HADDAD, P. R. et alii, **Economia Regional: teorias e métodos de análise.** Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1989.

BURGARIN, M.S. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade/Mauricio Soares Bugarin, Laércio Mendes Vieira, Leice Maria Garcia- RJ: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CARVALHO, D. Industrialização Tardia e Grandes Projetos. In: D' Inação, Maria & Silveira (org.) **A Amazônia e a Crise da Modernização.** Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

CAMARGO O. C. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman EAESP/FGV-SP, 2002.

CAMPOS, I. Análise do Setor Industrial na Amazônia. Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Organização dos Estados Americanos. – Belém: ADA, 2005.

CARVALHO, D. F. Ciclo da Economia Brasileira e a Amazônia na Dinâmica Regional. Papers do NAEA. V.120. Belém, NAEA/UFPA 1999.

CARVALHO, J. R. Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará: Uma avaliação

econométrica com dados em painel para o período de 1995 a 2001. Caen n° 47, 2003

CATIVO, T C. **Aspectos da Industrialização na Amazônia: repecursões sobre o perfil da mão-de-obra.** Tese de Dissertação. Belém, NAEA/UFPA 1982.

CAVALCANTI, E. & PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil.** IPEA/FUNDAP, 1998, p. 89.

COSTA, F. C. **A Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia.** Revista Estudos Avançados. v . 19 n. 53 São Paulo, 2005

COSTA, F. & SANTANA, A. **Desenvolvimento regional sustentável e incentivos fiscais: um modelo alternativo para a Amazônia.** Novos Cadernos NAEA, v.5, n 2 – p, 89-116. Dez. 2002.

CHICK V. **Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral - Rio de Janeiro:Forense Universitária, 1993.**

DINIZ, E. **Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento.** Revista Lua Nova, n° 55-56 2002.

DORNBUSCH, R. **Macroeconomia-** 2ª ed. São Paulo: Makron, McGraw-Hill,1991

DOMINGUES, E. & RUIZ, R. **Os Desafios ao Desenvolvimento Regional Brasileiro.** Revista Ciência e Cultura vol. 58 n° 1 São Paulo, març. 2006.

DOSI, G. **Technical Change and Industrial Transformation.** London, Macmillan, 1984.

_____. **“Institutions and Markets in a Dynamic World”,** *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol.56, 119-146, 1988.

_____. **Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores –** Campinas, SP: Ed. Da Unicamp, 2006.

_____. & Cimoli, M. **Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note**, Columbia University, New York, 2006.

DULCI, O. S. **Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política nº 18: 95-107, Junho 2002.

ESTADO DO PARÁ SECRETARIA EXECUTIVA DA FAZENDA Lei Nº 6.489, de 27 de setembro de 2002. disponível em www.pa.gov.br.

FARIAS, M. C. **Organizações burocráticas e instituições forjadas: As mudanças no poder executivo do Estado do Pará (1995-2005)** Tese (Doutorado) UFPA/NAEA, 2005.

FIORI, J. L., **Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal**. Revista de Economia Política. Vol. 12, Nº 1, 1992.

GALA P. **A teoria institucional de Douglas North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

GARCIA, F. **Reformas y Crecimiento em América Latina**. In Revista de la Cepal, n. 77. agost. 2002.

GONÇALVES M. F. **Cooperação, Capital Social e Desempenho Econômico: um estudo analítico**. EAESP/FGV/NPP-Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de Pesquisas nº 40/2001.

GUIMARÃES, F. **A Política de Incentivo à Inovação**. Rio de Janeiro. FINEP, 2000.

HADDAD, P. R., **Os novos pólos regionais de desenvolvimento no Brasil**, in J. P. dos Reis Velloso (org.): Estabilidade e crescimento: os desafios do real. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

HALL, P. & TAYLOR, R. **As três versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova n. 58, São Paulo 2003.

JONES, C. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Campus,

2000.

JORNAL LIBERAL. Projetos sobre Incentivos Fiscais em Tramitação na Assembléia Belém Junho, 2006.

KUGELMAS, E. & SOLA, L. **Recentralização/ Descentralização**: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90 Tempo Social, Rev. Sociol. USP, S. Paulo, (1192): 63-81, out.1999(editado em fev. 2000).

LOPREATO,F. **Um novo caminho do federalismo no Brasil?** Economia e Sociedade, nº 9, dezembro de 1997, p.111.

KON, A. **Economia Industrial**. São Paulo: Nobel, 1999.

MAIA G. & Vergolino, J. **Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia: 1960/1995**. Belém SUDAM, 1997.

MENDES, C. C. **A política Regional nas Renúncias Ficais Federais: 1995/1998**. Texto para discussão nº 697.

MENDES, D. **A Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos/** Armando Dias Mendes (Org.) 2ª ed. rev. aum. – Belém: Banco da Amazônia, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. TESOUREIRO NACIONAL STN. disponível em www.tn.gov.br.

MDIC. **Principais Produtos Exportados PARÁ**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>.

NASCIMENTO, E. R. **Finanças Públicas — União, Estados e Municípios**. Ed VESTCON. Ltda 2005.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. (a) Cambridge University Press, Cambridge(1990) Cap.1 e 4.

_____ **Institutional Change: A framework Analysis**. Disponível em [www.scielo.com.br\(b\)](http://www.scielo.com.br(b)).

_____ **Custos de Transação, Instituição e Desempenho Econômico**. Instituto Liberal – Rio de Janeiro, 1998.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil/** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, J. M. **Política Industrial e Tecnológica e Desenvolvimento**. Observatório de la Economia Latino-americana n° 26, Julho de 2004.

PERROUX, F. **O Conceito de Pólos de Crescimento**. Economia Regional, Textos Escolhidos. Belo Horizonte, Cedeplar, 1977.

PIMENTA C. C. **Descentralização com integração a gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado em um contexto descentralizado**-O caso brasileiro Anais do III Congresso Internacional do Centro Latino Americano de Administração do Desenvolvimento. Madri, 1998.

PINDYCK, R.S., RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1994.

POSSAS, Mario, Estruturas de Mercado, Campinas, Hucitec, 1985

PONDÉ, L.J. **Instituições e Mudança Institucional**: Uma Abordagem Scumpeteriana.Revista de Economia /julho de 2005.

PONDÉ, L.J. Estratégias de Integração em uma Abordagem Dinâmica da Firma. In: Anais de XX Encontro Nacional de Economia, vol 1: 238-302, 1992.

_____, L.J. **Processos de seleção, custos de transação e a evolução das instituições empresariais**. Phd. Tese. Campinas, 2000.

REVISTA NOSSO PARÁ. **A Economia dos Contrastes**. Dados e reflexões sobre a nossa realidade econômica.Economia n°3.

ROSENBERG, N. Inside the Black Box: technology an economy. Cambridge, UP 1982.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**, Ed. Est Seler – São Paulo, 1999.

SANTANA, A. C. **Métodos Quantitativos em Economia**: elementos e aplicações. Belém: UFRA, 2003.

_____.**Critérios Para Orientar Contrapartida Dos Incentivos Fiscais**. Incentivos Fiscais e a contribuição dos empreendimentos econômicos para o desenvolvimento sustentado da Amazônia. Texto Para Discussão – Quarta Versão. Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, 2004.

SANTANA, A. C. & SANTOS, M. A. **Concentração e Poder de Mercado das empresas de artefatos de madeira do Estado do Pará**. XXIII Encontro Nac. de Eng. de Produção - Ouro Preto, MG, Brasil, 21 a 24 de out de 2003.

SCHWARTZMAN, J. **Economia Regional**. CEDEPLAR. Ed. FCE/UFMG-IPEAD/MG-FUNDEP, 1977.

SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção: o escândalo do orçamento**. In: Relatório ESASP/FGV/NPP. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, n. 3, 1995.

.....**“A Moral da Dívida Pública”**. In Revista de Economia Política, 18, 2, 1998.

SOARES, A. **As mudanças na administração pública no contexto das reformas institucionais dos Estados Nacionais: a experiência do Estado do Pará**. In ADCONTAR Belém Pará v.5 jul. 2004.

SOPEÑA, M. **Sonegação Fiscal de ICMS no Estado do Pará: estudo acerca dos fundamentos de Política Tributária**. Tese de Dissertação. NAEA/UFPA. Belém. 1997.

STANLAKE, G. F. George Frederik. **Introdução à Economia**. Ed.Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 1993.

SOUZA, C. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. Lua Nova Revista de Cultura e política, Cedec 1999.

SUZIGAN, W. **Política Industrial no Brasil**. In. Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, W. **Experiência histórica de política industrial no Brasil**. Revista de Economia Política, v. 16, n. 1, p.5-20, jan. 1996.

TREVIÑO, L. C. **Innovación Tecnológica y Economía Institucional**. In. Teorias Econômicas de la Innovación Tecnológica. Org. Leonel Treviño Corona, Instituto Politécnico Nacional México 2002.

VARSANO R. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Texto para discussão nº 500. IPEA RJ 1997.

VÁRQUEZ, B. A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001

VIEIRA L. **Estado, Instituições Políticas e Econômicas e Controle.** Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade/ Maurício Soares Burgarin (org.) – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2003.

ZYLBERZTAJN, D. **Direito e Economia** Décio Zylberztajn e Rachel Sztajn. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

WILLIAMSON, O. E. **Las Instituciones Económicas del Capitalismo.** México DF, Fondo de Cultura Económica, 1989.

WILLIAMSON, O. E. **The New Institucional Economics:** Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVIII pp. 595-613, 2000.

ANEXO

1. INDÚSTRIAS INCENTIVADAS

INDÚSTRIAS	ATIVIDADES
1. OYAMOTA DO BRASIL S/A	Indústria Metalúrgica –
2. ALUBAR METAIS S/A	Industrial e Construção (produção de vergalhões e lingotes de liga de alumínio/silício).
3. FACEPA - FÁBRICA DE CELULOSE E PAPEL S/A	Fabricação de papel em geral e seus derivados a partir de celulose e papel reciclado.
4. CIA. SIDERÚRGICA DO PARÁ – COSIPAR	Produção de ferro gusa
5. ESPLANADA INDÚSTRIA DE COLCHÕES LTDA.	Industrialização e comercialização de colchões, travesseiros e móveis em geral.
6. CIA. REFINADORA DA AMAZÔNIA – CRA	Industrialização e comercialização de sabões, margarinas, óleos comestíveis e gorduras especiais.
7. TAPON CORONA – INDUSTRIAL DO NORTE S/A	Indústria metalúrgica e fabricantes de artefatos de material /embalagem e acondicionantes.
8. MACE MÓVEIS LTDA	Indústria de móveis em geral
9. MASO INDUSTRIAL S/A	Fabricação de colchões de espuma em poliuretano, peças de espuma e seus derivados.
10. TRAMONTINA BELÉM S/A	Industrialização e comercialização de artefatos de madeira
11. INDÚSTRIA YOSSAN LTDA	Industrialização de produtos alimentícios e produtos de limpeza.
12. INDÚSTRIA DE ESPUMAS E COLCHÕES LTDA – ORTOBOM	Fabricação de placas de espumas, colchões e móveis estofados.
13. HILÉIA INDÚSTRIA DE PRODUTOS ALIM. S/A	Produção e comercialização de Skilhos
14. PLÁSTICOS KOURY LTDA	Fabricação de embalagens de plástico
15. URNAS MART LTDA	Indústria e Comercialização de urnas mortuárias
16. BUNGE FERTILIZANTES S/A	Indústria de fertilizantes

17. NORPLAST – PLÁSTICOS DO NORTE S/A.	Fabricação de embalagens plásticas
18. PERFINI – INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. (Entrevistada)	Indústria de móveis em ferro e alumínio.
19. CASA GRANADO – PHEBO	Industrialização de produtos de higiene e de limpeza.
20. INDÚSTRIA MARONI S/A	Industrialização de artigos de material plástico para uso industrial.
21. MIB – MANUTENÇÕES INDUSTRIAIS.	Indústria Metalúrgica
22. CAMARGO CORRÊA METAIS.	Industrialização de silício metálico em lingotes
23. AMAFIBRA – LTDA.	Industrialização do substrato do coco
24. METALMAZON – METALGRÁFICA S/A	Produção e industrialização de rolhas metálicas e plásticas
25. SIMARA – SIDERÚRGICA MARABÁ S/A	Indústria siderúrgica para produção de ferro gusa.
26. ALUBAR CABOS S/A	Fabricação de cabos elétricos de alumínio
27. CERPA – CERVEJARIA PARAENSE S/A	Indústria e Com. de cervejas e refrigerantes
28. ARTECON – ARTEFATOS DE CONCRETO S/A	Produção e comercialização de artefatos de concreto.
29. TELHAÇO LTDA)	Fabricação de telhas de aço galvanizado
30. ISOESTE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE POLIESTIRENO LTDA.	Industrialização de materiais para isolações térmicas e acústicas
31. FÁBRICA CORDEIRO LTDA – ME	Fabricação, embalagem, envasamento, de produtos de limpeza
32. DUARTE FONSECA LTDA	Industrialização de vinagres, xaropes, guaraná, etc...
IND. E COM DE PLÁSTICOS MARAPÁ S/A	Fabricação de embalagens e descartáveis de plásticos
33. CICOPAL - IND. E COM. DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA – SNACKS PROD.ALIM	Industrialização de refrescos, refrigerantes, etc...

34. CAIMA – COMPANHIA AGROINDUSTRIAL DE MONTE ALEGRE	Fabricação de Cimento
35. V. P. OENING – MADEIRAS CATARINENSES	Comércio e industrialização de artefatos por reciclagem de sobras de madeira.
36. USIMAR LTDA	Ind. Siderúrgica para produção de ferro gusa
37. POEMATEC	Beneficiamento de fibras naturais
38. GARDESA BRASIL LTDA	Fabricação de portas e esquadrias de madeira
39. FÁBRICA SANTA MARIA ÓLEOS E SABÕES	Fabricação de sabões, sabonetes, etc
40. FLUIDOS DA AMAZÔNIA LTDA	Indústria e comércio de perfumes e cosméticos em geral.
41. GUIMARÃES NASSER ENGENHARIA E REFRIGERAÇÃO LTDA	Fabricação de blocos e derivados de poliestireno expandido
42. VINHOS DUELO LTDA.	Industrialização e comercialização de bebidas quentes
43. MAKARÚ INDÚSTRIA LTDA.	Fabricação de rações balanceadas para animais
44. AMAZON BEER – CERVEJARIA AMAZÔNIA LTDA.	Industrialização de cervejas e choppes e produtos afins.
45. CIBRASA – CIMENTOS DO BRASIL S/A.	Fabricação de Cimento
46. METAL MIL	Metalurgia em geral
47. VERBRÁS – INDÚSTRIA DE TINTAS LTDA	Industrialização e fabricação de tintas látex, acrílica e massa PVA.
48. SIDRÚRGICA IBÉRICA DO PARÁ S/A	

49. PARÁ – INDÚSTRIA REUNIDAS RAYMUNDO DA FONTE S/A	Fabricação de produtos de limpeza e vinagre
50. AMERICAN VÍRGINIA COM. DE TABACOS LTDA	Indústria, comércio, importação e exportação de tabacos e afins
51. WINNER MÓVEIS LTDA	
52. INTEGRAL – CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA	Fabricação de estruturas metálicas e caldeiraria
53. PLASMETAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA	Indústria e comércio de embalagens, forros, divisórias e similares.
54. INDÚSTRIA DE CONFECÇÕES MIDAS S/A	Fabricação de confecções de malha
55. APARATEX INDÚSTRIA TÊXTIL DO PARÁ S/A	Industrialização e comercialização de tecido tubular de malha de algodão puro ou com misturas de fibras sintéticas, etc.
56. EXPAMA – EXPORTADORA DE MADEIRA LTDA	Indústria Madeireira
57. INDÚSTRIA PLÁSTICA COLÚMBIA LTDA	Industrialização de artigos plásticos em PVC
58. PEMATEC – Triangel do Brasil Ltda	Fibras de Curuá
59. IMAÇO S/A Indústria Metalúrgica	Estruturas Metálicas, caldeiraria
60. TERRA NORTE METAIS	Indústria Siderúrgica
61. PAMPA EXPORTAÇÕES	Indústria Madeireira
62. WHITE MARTINS GASES	Fabricação de gases industriais
63. MARCOS MARCELINO S/A	Fabricação de máquinas, aparelhos, equipamentos, etc
64. FLAY AÇAI DO PARÁ (antiga Bis)	Indústria Alimentícia e bebida não alcoólica

65. COMPANHIA TÊXTIL DE CASTANHAL – CTC	Industrialização e comercialização inclusive exportação de malva e de outras fibras vegetais
66. RESINAS INTERNACIONAIS – RIL	
67. BELÁGUA – Benevides Água	Industrialização mediante engarrafamento, empacotamento e envazamento de águas minerais
68. Cia Brasileria de Asfalto da Amazônia – CBAA	Produção e comercialização de emulsão asfáltica a frio e produtos correlato
69. Companhia Paraense de Equipamentos – CBE	Extração de calcário
70. Companhia Paraense de Equipamentos – CBE	Lavra de calcário calcítico
71. EXMAM – Exportadora de Madeiras Amazônica Ltda	Indústria Madeireira
72. MÓVEIS TUPI	Fabricação e comercialização de móveis de madeira e estofados
73. GLOBO VEDE MINERAÇÃO LTDA	Exploração de jazidas e produtos minerais
74. POSTINARI – Indústria e Comércio de Tecidos	Industrialização e comercialização varejista de tecidos e confecções em geral
75. USIPAR LTDA	Produção e comercialização de ferro gusa de produtos semi-acabados e acabados de aço
76. ANTARES MINERAÇÃO E COMÉRCIO LTDA	Indústria Extrativa Mineral
77. ALBANO – Indústria e Comércio	Fabricação de refrigerantes
78. D.F. BASTOS S/A Indústria Alimentícia Fabrica Vitória	Indústria de fabricação de massa alimentícias, biscoitos e bolachas
79. ESTALEIRO RIO MAGUARI	Venda de navios de turismo, embarcações de passageiros, embarcações pesqueira
80. SS ADMINISTRAÇÃO E	Prestação de serviços de engenharia elétrica, mecânica.

SERVIÇO	
81. PRIMOR SCHHICARIOL	Industrialização de bebidas
82. SABINO DE OLIVEIRA COMÉRCIO E NAVEGAÇÃO	Transporte fluvial
83. JARI CELULOSE S/A	Fabricação de celulose
84. INDÚSTRIA E COMÉRCIO SALSAR	Industrialização de desinfetante e detergente
85. PIHU BRAZ MORAIS	Indústria de Confecções em geral
86. VELOZ Química, Derivados de Petróleo e Solventes	Fabricação e comercialização de tintas, vernizes, thinners e seus derivados.
87. MINERAÇÃO ONÇA PUMA LTDA	Beneficiamento e processamento de minério de níquel
88. Cia Amazônia Têxtil de Aniagem – CATA	Exploração e sacaria de Juta
89. SIDEPAR – Siderúrgica do Pará	Siderurgia de Ferro Gusa
90. PLASNORTE – Embalagens Ltda	Fabricação de embalagem de plástico
91. TIGRE TIMBER COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA	Serraria e Beneficiamento de madeira
92. MARIZA IND. E COMÉRCIO DA AMAZÔNIA LTDA	Beneficiamento, moagem e preparo de produtos de origem vegetal
93. SIDENOR – SIDERURGIA LTDA	Produção de ferro gusa, de Produtos Siderúrgicos e Metalúrgicos
94. COLATEX IND. COM. ARGAMASSA LTDA.	Indústria e Comércio de argamassa

95. MINERAÇÃO BURITIRAMA S/A	Extração de minério de manganês e outros minerais não metálicos
96. DA TERRA SIDERURGICA LTDA	Comércio atacadista de produtos siderúrgicos e metálicos, produção de ferro-gusa e atividades relacionados com a Silvicultura e a exploração florestal.

Fonte: SEINCON/PA

2. INDUSTRIAS DE TRANSFORMACOES - PARÁ

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indústrias de transformação.	1 301	1 162	1 251	1 299	1 555	1 658	1 499	1 246
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas.	370	291	377	315	379	389	364	341
Fabricação de produtos do fumo.	15	2	16	13	2	2	2	1
Fabricação de produtos têxteis.	9	13	12	11	13	14	16	21
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	49	40	41	43	46	59	33	113
Fabricação de artefatos de couro e preparo	8	9	13	10	16	11	11	29
Fabricação de produtos de madeira.	459	397	402	461	610	654	553	132
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	16	13	8	5	5	5	7	14
Edição, impressão e reprodução de gravações.	68	65	63	83	83	92	99	184
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de Álcool	4	4	2	4	4	4	2	4
Fabricação de produtos químicos.	28	33	38	38	42	49	49	58
Fabricação de artigos de borracha e plástico.	23	29	20	25	28	32	28	15
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos.	68	75	80	105	121	139	137	46
Metalurgia básica.	21	19	16	20	17	24	19	26
Fabricação de produtos de metal exclusive máquinas e eq	32	28	31	31	39	38	41	47
Fabricação de máquinas e equipamentos.	17	24	20	13	16	15	11	33
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	1	2	1	1	1	1	3	8
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos.	7	5	7	8	13	7	5	11
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações.	6	6	3	2	1	1	1	7
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios.	4	3	3	2	5	3	6	16
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias.	40	21	23	16	26	27	19	20
Fabricação de outros equipamentos de transporte.	11	15	13	10	11	11	10	31
Fabricação de móveis e indústrias diversas.	47	69	61	83	76	81	79	79
Reciclagem .	-	-	-	1	2	1	1	10

Fonte: Ibge