

I – O PAPEL DA INDÚSTRIA NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

José Walder Leitão ()*

Resumo: O trabalho tenta mostrar que a industrialização é parte de um processo mais amplo de desenvolvimento econômico que resulta na elevação dos níveis de vida mediante maior utilização e eficácia produtiva dos meios de produção. No entanto, ressalta que a expansão industrial, embora tenha um papel importante em qualquer plano de desenvolvimento, deve seguir paralela à modernização da agricultura, sem a qual não há como ampliar o mercado para os bens produzidos pela indústria. Destaca, além disso, que a industrialização não deve ser considerada um fim em si mesma, mas um meio importante para elevação da renda nacional, a criação de empregos e a estabilidade econômica. Levando em conta tais objetivos, tece comentários sobre os elementos a considerar para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento industrial, quais sejam: o mercado, o uso de matérias-primas regionais, a qualificação dos recursos humanos, a infra-estrutura e a capacidade empresarial locais. Diversos mecanismos de apoio são alinhados como necessários para mobilizar recursos e empresários, principalmente os incentivos financeiros, os incentivos fiscais e a criação de órgãos de fomento à atividade industrial. Finalmente, mostra a necessidade de estabelecer critérios para selecionar e beneficiar diferenciadamente aqueles empreendimentos que se apresentam mais promissores para a região e, ao mesmo tempo, se revelem coerentes com os meios disponíveis e com os objetivos que se quer alcançar.

Nos países do terceiro mundo, inclusive o Brasil, a preocupação com o crescimento econômico e as expectativas de elevação do nível de vida da população assumiram a feição de verdadeira cruzada e ponto central dos programas governamentais.

Nesses países, os esforços para atingir um mais alto padrão econômico concentraram-se fundamentalmente na industrialização, estratégia gerada a partir da constatação de que os países ricos são industrializados e os países

(*) Técnico em Desenvolvimento, do Banco do Nordeste, e professor assistente de Economia, da Universidade Federal do Ceará.

pobres são produtores de matérias-primas. Jawaharlal Nehru, primeiro ministro da Índia e importante líder do terceiro mundo, afirmou num de seus discursos: “O verdadeiro progresso depende, em última análise, da industrialização”.

No Brasil de pós-guerra, o esforço pelo desenvolvimento econômico tem-se concentrado fortemente na industrialização, dando margem a que se conseguisse importantes resultados nessa área a partir da criação da Companhia Siderúrgica Nacional e prosseguindo com o programa de substituição de importações, o desenvolvimento da indústria automobilística, a construção de grandes usinas hidrelétricas e o desenvolvimento da indústria petroquímica e de bens de capital. Mesmo no Nordeste, região atrasada e de agricultura tradicional, a industrialização constituiu-se, desde o início, um dos principais elementos dos planos de desenvolvimento regional implementados pela SUDENE.

Assim, dada a relevância que a industrialização tem assumido no mundo de hoje, é interessante analisar bem o seu significado e o lugar que realmente pode desempenhar no progresso econômico das nações.

A atividade industrial tem características bastante especiais que a tornam diferente das atividades ligadas aos setores primário e terciário. Tal atividade — particularmente a indústria de transformação, que é o segmento mais representativo — consiste basicamente da reunião de fatores de produção para transformar matérias-primas em produtos finais ou em bens intermediários para posterior processamento por outras indústrias. As características especiais dessa atividade são as seguintes:

- a) exige um suprimento contínuo de matérias-primas de um determinado padrão;
- b) exige, em geral, elevados investimentos em capital fixo (edifícios, máquinas, equipamentos e instalações) em comparação com outras atividades econômicas;
- c) necessita de mão-de-obra especialmente qualificada para o seu ramo;
- d) necessita do apoio de uma infra-estrutura econômica de transportes, energia elétrica, comunicações, água, esgotos, serviços financeiros e comerciais (serviços de apoio industrial são geralmente indispensáveis); e
- e) depende de um mercado com poder aquisitivo e dimensão compatíveis com o volume e a classe dos bens produzidos.

O perfil da atividade industrial acima esboçado provavelmente explica as dificuldades enfrentadas pelas regiões subdesenvolvidas na formação de seu parque industrial. Nessas regiões, a infra-estrutura econômica é deficiente, carecendo de um bom sistema de transportes e comunicações e os serviços de utilidade pública são limitados. Há deficiência de mão-de-obra qualificada e o mercado para produtos industrializados é, em geral, limitado pelo baixo nível de renda da população.

Frente a essas dificuldades, vale a pena examinar o padrão histórico de transformação de uma economia essencialmente agrícola em uma economia de base industrial. Numa primeira fase, a economia é essencialmente agrícola e atende, sobretudo, à demanda de alimentos da população. Na medida em que ocorre uma melhor organização da atividade agrícola, desenvolve-se a produção de matérias-primas para o mercado externo, que proporciona as divisas necessárias à importação de produtos industrializados tanto para o consumo de grupos de renda mais elevada da população como para modernizar a atividade econômica local. No processo de modernização da economia, são estabelecidas as primeiras indústrias para atender ao mercado local, ainda bastante limitado pelo baixo poder aquisitivo da maioria da população. A expansão gradativa do mercado interno, pelo desenvolvimento do setor de produção de matérias-primas e expansão de outras atividades, permite um maior avanço do setor industrial.

Na verdade, estágios mais avançados da economia devem necessariamente repousar sobre uma forte base industrial. Esse é um fato facilmente observável nos países desenvolvidos de hoje e certamente deverá ser o caminho a ser trilhado pelos países em desenvolvimento. Tal ocorre por causa de inexorável lei econômica sobre o comportamento da estrutura da demanda de um país em crescimento: à medida que a renda "per capita" aumenta, a demanda por produtos industrializados cresce num ritmo muito maior do que o crescimento da renda e, certamente, não é possível atender essa demanda por importações.

Daí por que a industrialização deve ser perseguida não como um fim em si mesmo mas como um meio para atingir o desenvolvimento. Quais, então, os benefícios que se pode conseguir com o desenvolvimento industrial?

Em primeiro lugar, a industrialização é uma forma de aumentar a renda nacional. O processo de geração de renda consiste basicamente em tomar matérias-primas de um certo valor e transformá-las em produtos de valor mais elevado; essa "criação de valor", a que os economistas chamam de valor adicionado, constitui o produto líquido da atividade industrial e é apropriado

por aqueles que contribuíram para a transformação industrial, quer com o seu trabalho quer com aplicação de capital.

Em segundo lugar, é óbvio, a atividade industrial cria novos empregos, engajando na atividade econômica pessoas com diferentes níveis de qualificação profissional, dando assim oportunidade de emprego produtivo para os profissionais que desenvolveram habilidades especiais. A industrialização contribui, ainda, para maior estabilidade do abastecimento de produtos industrializados que, de outra forma, estaria na dependência de suprimento externo.

Estes são os efeitos diretos mais evidentes da indústria dentro da economia, mas seus efeitos indiretos têm importância transcendental para o dinamismo de outras atividades econômicas. A agricultura ou o setor primário, de um modo geral, beneficia-se da atividade industrial pela garantia de um mercado permanente para as matérias-primas produzidas. Além disso, fornece, à agricultura e aos outros setores da economia, equipamentos e insumos que lhes permitem expandir e diversificar a produção e aumentar a produtividade. Com a industrialização, expandem-se as atividades do setor serviços, principalmente nas áreas de transportes, comunicação, comércio, finanças e serviços de manutenção.

Tudo isso leva à convicção de que a industrialização é parte de um processo mais amplo de desenvolvimento econômico que resulta na elevação dos níveis de vida mediante maior utilização e eficácia produtiva dos meios de produção.

Dai por que a industrialização é freqüentemente superestimada como meio de atingir o desenvolvimento econômico. É certo que ela tem um papel importante a desempenhar em qualquer plano de desenvolvimento. Mas a expansão industrial deve seguir paralela à modernização da agricultura, sem a qual não há como ampliar o mercado para absorver os bens produzidos pela indústria. Por outro lado, o desenvolvimento da agricultura depende da indústria que lhe fornece a base técnica, os equipamentos e os insumos necessários a uma agricultura moderna e mais produtiva. Finalmente, para um desenvolvimento equilibrado, há necessidade de uma infra-estrutura de serviços básicos, especialmente energia, água, transportes e comunicações.

À vista do quadro que foi delineado, uma política de desenvolvimento industrial coerente deveria definir os seguintes principais aspectos: (a) o grau de equilíbrio entre o desenvolvimento dos vários setores da economia; b) o ritmo de crescimento industrial; c) a ordem de implantação de diferentes indústrias; e d) o grau de industrialização que se quer atingir.

Na maioria dos países subdesenvolvidos, a produção agrícola é o principal fator determinante do nível de vida e de renda da população o que, por sua vez, determina o tamanho do mercado de produtos industrializados. Esta a razão por que é importante elevar a produção e a produtividade da agricultura antes ou, pelo menos, ao mesmo tempo em que se quer expandir a indústria.

Por outro lado, a necessidade de desenvolver ao mesmo tempo diversos setores da economia constitui um freio à rápida expansão da indústria uma vez que os recursos disponíveis não podem ser concentrados somente no programa de industrialização. Fatores internos como a disponibilidade de recursos naturais, de capital e as limitações do mercado, além de fatores externos, definirão o grau de industrialização que é factível atingir num determinado prazo. Quanto à ordem de prioridade a ser seguida para a implantação de indústrias, parece que as indústrias com menos necessidade de capital e de tecnologia simples são as mais indicadas para figurarem no elenco de um programa de desenvolvimento industrial para países em desenvolvimento. Também, indústrias relativamente pequenas, voltadas para o aproveitamento de matérias-primas locais e que produzam bens para atenderem a um mercado já existente, têm as maiores chances de obter sucesso mais imediato.

Do exposto, percebe-se que a industrialização não deve ser considerada um fim em si mesma, mas um ingrediente importante no desenvolvimento econômico geral. Vista dessa forma, integrada ao processo de crescimento, ela *cumpr*e um papel complementar indispensável, influenciando e recebendo influências dos outros setores da economia e contribuindo para o desenvolvimento harmônico do sistema, a elevação da renda nacional, a criação de emprego e a estabilidade econômica.

A contribuição da indústria para a elevação da renda nacional pode ser maximizada quando se desenvolve integrada aos demais setores da economia, produzindo bens industrializados, tanto para atender o consumo interno, como insumos e equipamentos que irão aumentar a produção e produtividade de outros setores. O beneficiamento ou a fabricação de produtos para o mercado externo representa também uma contribuição importante para a formação de divisas indispensáveis para garantir a importação de insumos e bens de capital necessários ao próprio desenvolvimento industrial.

A industrialização, mais do que uma opção de estratégia, é um ingrediente indispensável do processo de desenvolvimento. Com o crescimento da economia e o aumento da renda "per capita" da população, aumenta a demanda por produtos industrializados e bens de capital, implicando uma maior

capitalização das atividades produtivas, que é o ingrediente básico do aumento da produtividade.

Em resumo, no processo geral de desenvolvimento econômico, o passo inicial se revela, basicamente, através do aumento da produtividade do setor agrícola e conseqüente liberação de mão-de-obra. Cabe à indústria um papel importante na criação de empregos, tanto na forma direta quanto pela forma indireta, dado que ela propicia o desenvolvimento de outras atividades econômicas (do setor primário, transporte, comunicações, comércio, finanças). O aumento da renda, conseqüente ao desenvolvimento da economia, gera uma demanda de inúmeros serviços pessoais e coletivos (educação, saúde, lazer, etc.) que são atividades grandemente absorvedoras de mão-de-obra.

Partindo da premissa de que a industrialização é um ingrediente indispensável da política de desenvolvimento, caberia examinar quais os elementos a considerar para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento industrial para uma dada região.

O passo inicial deverá ser um diagnóstico da economia regional visando, basicamente, identificar as potencialidades de industrialização da região.

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que a implantação de empresas industriais tem por objetivo absorver as solicitações de um mercado. Pode-se pensar em atender um mercado já existente, que vem sendo atendido por importações, ou atender a expansão desse mercado que vem crescendo e se diversificando como resultado do crescimento da economia; ou, ainda, tendo em vista o mercado externo.

Um outro fato importante está relacionado com a possibilidade de industrializar matérias-primas regionais, quer oriundas da agricultura quer da mineração. Então, quais as matérias-primas regionais que poderiam ser beneficiadas ou industrializadas na própria região? Quais as possibilidades de aumentar a oferta regional dessas matérias-primas?

Caberia, também, por outro lado, examinar o nível de qualificação da mão-de-obra local. Se bem seja possível "importar" supervisores e técnicos de outras regiões, a maior parte da mão-de-obra deveria ser recrutada na própria região. Qual a possibilidade de mobilizar pessoal com qualificação técnica e habilidades para desempenhar funções na nova indústria?

Muito importante para o desenvolvimento da indústria regional é a qua-

lidade da infra-estrutura existente; energia, água, transportes e comunicações são imprescindíveis.

Finalmente, merece destaque a identificação das elites empresariais locais e sua capacidade e disposição para assumirem o comando de um programa de industrialização. Isso implica em examinar suas atitudes frente à atividade industrial e, fundamentalmente, sua experiência na organização e administração de atividades econômicas mais complexas, mesmo em outros ramos que não o industrial.

Este diagnóstico daria aos promotores da política de desenvolvimento industrial os elementos básicos para decidirem os rumos que deveria tomar o programa de industrialização. Alguns pontos se revelam comuns na maioria das regiões atrasadas:

- 1o.) falta de tradição industrial, o que implica a carência de empreendedores e mão-de-obra qualificada para as atividades industriais;
- 2o.) infra-estrutura deficiente, principalmente meios de transporte e comunicação, o que dificulta o acesso às matérias-primas e ao mercado; comum também é a carência de energia e água a custos compatíveis;
- 3o.) dificuldade de mobilizar capitais no volume necessário para financiar um desenvolvimento industrial de certo porte;
- 4o.) falta de conhecimento das potencialidades de industrialização regional, principalmente por desconhecimento do mercado, da tecnologia disponível e das formas de organização empresarial que permitam acesso a mercados mais amplos e mais sofisticados;
- 5o.) ausência de órgãos governamentais de incentivo e apoio a atividades industriais que proporcionem financiamento de longo prazo, assistência tecnológica e gerencial, estudos de mercado, treinamento de mão-de-obra, etc.

Se o governo deseja agir ativamente na promoção do desenvolvimento industrial, deverá desenvolver uma série de ações capazes de mobilizar empreendedores e recursos locais e/ou atraí-los para a região. Nesse sentido, diversos mecanismos de apoio e incentivo à industrialização poderiam ser estabelecidos:

- a) incentivos financeiros, quer através de empréstimos de longo prazo e a juros módicos, quer através de participação no capital das empresas;
- b) incentivos fiscais: isenção dos impostos sobre vendas (IPI, ICM) que visa reduzir o custo de produção e tornar, assim, mais competitivos os empreendimentos; isenção do imposto sobre os lucros (renda), tornando a atividade industrial comparativamente mais atrativa na região; isenção de impostos aduaneiros sobre equipamentos e instalações importados, reduzindo, desse modo, o custo do investimento;
- c) criação de órgãos específicos para o fomento à atividade industrial, voltados para a assistência técnica e gerencial, estudos de mercado e pesquisas, treinamento de mão-de-obra, treinamento gerencial, etc.

Paralelamente a tudo isso, seria desenvolvido um programa de melhoria da infra-estrutura econômica para expandir o sistema de transportes e comunicações, aumento da produção de energia elétrica, expansão da rede de água, etc.

A política de desenvolvimento do setor primário que se supõe estar sendo implementada paralelamente ao programa de desenvolvimento industrial, deveria fomentar prioritariamente aquelas atividades voltadas para o fornecimento de matérias-primas para a indústria.

Caberia, então, estabelecer critérios para selecionar e beneficiar diferenciadamente aquelas atividades industriais que se apresentam mais promissoras para a região e, ao mesmo tempo, se revelem coerentes com os meios disponíveis e com os objetivos sócio-econômicos que se quer alcançar.

A coerência de cada empreendimento poderia ser analisada frente às características regionais, tais como mercado, matérias-primas, mão-de-obra e capacidade empresarial locais. A avaliação de cada projeto, do ponto de vista dos objetivos sócio-econômicos, por sua vez, levaria em conta sua contribuição para a elevação e redistribuição da renda, aumento do emprego e maior integração regional "vis-à-vis" os "custos" representados pelo capital e incentivos financeiros exigidos por cada projeto específico; essa avaliação poderia ser realizada examinando cada projeto de per si ou definindo de antemão ramos industriais que, por suas características técnico-econômicas, se revelam adequados aos objetivos e meios definidos.

An Abstract: This research work tries to show that the industrialization is part of a more extensive process of economic development which turns out in the raising of life standards through a larger utilization and a more productive effectiveness of the production means. Nevertheless, it points out that the industrial expansion, although having an important role in any development plan, it must go side by side with the modernization of agriculture, without which it is impossible to increase the market for the commodities produced by the industries. Besides, it points out that the industrialization should not be considered an end in itself, but an important means for an increase in the national income, the generation of new jobs and the economic stability. Taking these objectives into consideration, it comments on the elements to be considered for the institution of an industrial development policy, such as: the market, the use of regional raw materials, human resources qualifications, ground work and local enterprisers capacity. Several supporting mechanisms are lined up as necessary for mobilizing resources and entrepreneurs, mainly concerning finance incentives, fiscal incentives and the establishment of departments for fostering the industrial activity. Finally, it reveals the need of fixing judgements for selecting and benefit those achievements discriminatively and which reveal themselves more favorable for the region and at the same time, show coherence with the available means and with the aims to be reached.

