

**Avaliação de Impacto e de Efeitos
Econômicos nas Regiões do Rio
Grande do Sul dos Projetos e
Investimentos Industriais Incentivados
pelo Fundopem no Período 1989/1998**

Antônio Ernani Martins Lima

Porto Alegre, 2003

**Tese de doutorado em economia no PPGE/UFRGS
orientada pelo Prof. Dr. Eugênio Lagemann**

Sumário

Introdução

Capítulo 1 - Quadro Teórico

Capítulo 2 - História da Indústria no RS

Capítulo 3 - Instituições, Incentivos e Políticas Públicas de Fomento Industrial no RS

Capítulo 4 - Avaliação Ex-Ante do Fundopem

Marcos Lógicos - Rio Grande do Sul e suas Regiões

Capítulo 5 - Avaliação Ex-Post do Fundopem

Marcos Lógicos – Rio Grande do Sul e suas Regiões

Conclusões, Referências Bibliográficas, Apêndices, Anexos e Mapas

Introdução

Problema

- Concentração espacial da economia e da indústria no RS.
- Falta hábito de avaliação, no RS, de programas e projetos públicos e, em particular, do Fundopem.

1 Objetivos do Estudo

2 Método

- Função dos capítulos em relação aos objetivos do estudo.
- Método de avaliação ex-ante e ex-post (Marco Lógico).

1 Objetivos do Estudo

1.1 Objetivo Geral

Avaliação de impacto e de efeitos econômicos, nas regiões do RS, dos investimentos industriais apoiados pelo Fundopem no período 1989/1998.

1.2 Objetivos Específicos

- Teoria do desenvolvimento regional e papel do Estado.
- A história no desenvolvimento regional no RS.
- A prioridade política do desenvolvimento regional no Fundopem.
- Avaliação quantitativa ex-ante e ex-post do Fundopem, quanto ao desenvolvimento regional.

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-ante

Objetivos, Componentes, Atividades

Objetivo Geral do Fundopem (Nível de desenvolvimento)

Contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul.

Objetivo Específico do Fundopem (Nível de crescimento econômico)

Aumento na dimensão do emprego e do valor adicionado agregado na economia do Rio Grande do sul.

Componentes (Produtos) do Fundopem (Nível de crescimento industrial)

(a) Investimentos fixos industriais previstos. (b) Novos empregos diretos industriais previstos. (c) Acréscimo na arrecadação de ICMS previsto. (d) Incremento previsto no VAF industrial.

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

(a) Assinatura de protocolos do Fundopem. (b) Concessão prevista de incentivos financeiros.

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-ante

Indicadores

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

(a) Índice Social Municipal Ampliado em 1991.

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

(a) N° de novos empregos diretos e indiretos decorrentes dos projetos. (b) N° total de empregos em 1988, em 1990 e projeção 2000. (c) Incremento no VAF total em 1988, em 1990 e projeção 2000. (d) VAF total em 1988, em 1990 e projeção 2000. (e) Produtividade geral em 1988, em 1990 e projeção 2000.

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

(a) Valor dos investimentos fixos. (b) N° de novos empregos industriais diretos projetados. (...). (h) Análise shift-share.

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

(a) N° de protocolos do Fundopem assinados 1989/98. (b) Valor potencial dos incentivos financeiros a conceder até 2000.

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-ante

Meios de Verificação

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

FEE

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

FEE, FIBGE, Sefaz, BNDES (Multiplicadores de Emprego).

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

Base de informações ex-ante de projetos industriais com protocolo de Fundopem (Sedai/Seadap).

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

Base de informações ex-ante de projetos industriais com protocolo de Fundopem (Sedai/Seadap).

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-ante

Pressupostos ou riscos

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

Gestão pública estadual com prioridades sociais, com ética e com responsabilidade fiscal, de forma a transformar a realidade em direção a uma sociedade mais educada, com mais bem-estar e com mais inclusão social e liberdade.

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

(a) Multiplicação da geração de empregos e da renda no RS, a partir dos investimentos incentivados. (b) A existência de espírito empreendedor para aproveitar novas oportunidades de mercado.

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

Normal execução dos projetos, a realização das metas de novos empregos industriais, arrecadação do ICMS e na renda industrial.

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

(a) Influência dos incentivos financeiros.... (b) Normal desembolso dos incentivos.

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-post

Objetivos, Componentes, Atividades

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

Contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul.

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

Aumento na dimensão do emprego total e do valor agregado na economia gaúcha.

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

(a) Investimentos industriais fixos realizados (total do RS). (b) Novos empregos industriais diretos realizados (total do RS). (c) Acréscimo na arrecadação do ICMS realizado (total do RS). (d) Incremento realizado no VAF industrial (total do RS).

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

Concessão realizada de incentivos financeiros (total do RS).

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-post

Indicadores

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

(a) Índice Social Municipal Ampliado em 1998, em relação a 1991.

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

(a) N° de novos empregos totais realizado no período 1989/2000. (b) N° total de empregos realizado em 1988, em 1990 e em 2000 (total do RS). (c) Incremento realizado no VAF total realizado em 2000, em relação a 1990. (d) VAF total realizado em 1988, em 1990 e em 2000.

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

(a) Valor dos investimentos fixos realizados. (b) N° de novos empregos industriais diretos realizados. (c) Valor do incremento realizado da arrecadação do ICMS no período 1989/2000. (...). (i) Análise shift-share ex-post (1989/2000).

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

(a) Valor efetivo de incentivos financeiros concedidos até 2000.

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-post

Meios de Verificação

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

FEE

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

FEE, Sefaz, MTE

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

Base de informações ex-post de investimentos decorrentes de projetos com protocolo de Fundopem/RS.

Sedai/Seadap

Sefaz

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

Sefaz

A estrutura do Marco Lógico do Fundopem para o Rio Grande do Sul – situação ex-post

Pressupostos ou riscos

Objetivo Geral do Fundopem (desenvolvimento)

Gestão pública estadual com prioridades sociais, com ética e com responsabilidade fiscal, de forma a transformar a realidade em direção a uma sociedade mais educada, com mais bem-estar e com mais inclusão social e liberdade.

Objetivo Específico do Fundopem (crescimento econômico)

(a) Multiplicação da geração de empregos e da renda no RS, a partir dos investimentos incentivados. (b) A existência de espírito empreendedor para aproveitar novas oportunidades de mercado.

Componentes (Produtos) do Fundopem (crescimento industrial)

Normal execução dos projetos, a realização das metas de novos empregos industriais, arrecadação do ICMS e na renda industrial.

Atividades do Fundopem (Nível operacional)

(a) Influência dos incentivos financeiros.... (b) Normal desembolso dos incentivos.

Conclusões

1 Em Relação ao Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul

- Concentração espacial do emprego e da renda, tanto total quanto industrial, nas regiões Metropolitana-Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra.
- Desconcentração na composição interna das três principais regiões, entre 1990/1999 (PIBpm), em direção à Região da Serra.
- Essas três regiões reduziram sua participação no PIBpm de 54% (1990) para 48,4% (1999).
- Destaque, em fluxo, para as regiões Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Central e Fronteira Oeste.
- Destaque, em estoque, para as regiões Sul, Vale do Rio Pardo, Produção e Vale do Taquari.

2 Em Relação ao Quadro Teórico da Economia Regional e ao Papel do Estado no Desenvolvimento Regional

- Diversidade teórica deve ser valorizada (não eleger-se apenas uma teoria como paradigma).
- Fundopem como fator de desequilíbrio e espírito teórico associado a pólos de crescimento.
- Fundopem como parte de medidas de fomento, organizadas institucionalmente em rede, com objetivos e orçamento definidos, visando promover o desenvolvimento regional endógeno.
- As regiões como *locus* político-institucional das estratégias públicas de desenvolvimento.

- Política pública de incentivos para as cadeias produtivas, à diversificação local da indústria e ao comércio exterior contribui para a prosperidade (regiões mais ricas).
- Planejamento participativo do desenvolvimento regional, liderado pelo Estado, visando apoiar empreendedores locais e criar ambiente favorável aos negócios e à atração de investimentos. Em casos graves de atraso econômico, ênfase em ações de infraestrutura e sociais (regiões mais pobres).
- Percepção, nas regiões, que desenvolvimento deve ter participação do Estado, esvaziado nos países.
- Situação fiscal estruturalmente deficitária impede ações mais efetivas do Estado nas regiões.
- Integração entre território e indústria, via estímulo à P&D local e regional, frente nova firma fordista (atividades estratégicas no centro e atividades de produção na periferia).

3 Em Relação ao Quadro Histórico da Formação Industrial e ao Papel da História no Desenvolvimento Regional no RS

- Mercosul põe RS no centro de região rica sul-americana.
- Perda de dinamismo da metade sul do RS gerada por crise industrial e falta de inovação regional.
- Dinamismo da macrorregião nordeste do RS gerado por PMEs industriais e cultura empreendedora.
- História mostra que esta dicotomia foi determinante para atual estrutura regional no RS.
- Nota-se hoje redução na concentração industrial regional no RS, em direção a regiões limítrofes às hegemônicas.
- Desafio da transição no RS de economia de *commodities* para produtos diferenciados (vender e não ser comprado).

4 Em Relação ao Quadro Institucional e ao Papel do Fundopem na Política Pública Estadual de Desenvolvimento Regional RS

- Descentralização geográfica e desarticulação operacional de instituições de fomento.
- Instituições, incentivos e fundos públicos devem formar sistemas regionais de fomento, integrados em rede.
- Critério da desconcentração espacial dos investimentos surgiu no Fundopem em 1988.
- Benefícios do Fundopem crescentes, até atingir 100% do investimento e, após, criados programas especiais.
- Fundopem não deve ser centro da política regional, mas sim a criação de ambiente local de desenvolvimento.
- Fundopem deve ser seletivo como instrumento auxiliar de fomento regional, carecendo de revisão de critérios.
- Estímulo à diversificação do perfil da produção primária em regiões mais especializadas do interior do RS, mediante oportunidades de investimento na agroindústria.

5 Em Relação à Avaliação Ex-Ante e Ex-Post de Efeitos Econômicos do Fundopem sobre o desenvolvimento Regional no RS

Avaliação Ex-Ante (RS)

- Virtudes do método do ML para o ordenamento da análise.
- Operações do Fundopem crescentes, com concentração em 1997/98 (ruptura) (62,3% projetos, 83,6% incentivos).
- Custo médio de criação de um emprego industrial direto: de R\$5 mil (1990) a R\$178 mil (1997). Densidade de K.
- Criação de empregos diretos pelo Fundopem (0,87% a.a.), frente à taxa populacional (1,2% a.a.), 1989/2000.
- Efeitos no VAF industrial (2,5% a.a.) e na produtividade industrial (1,4% a.a., base 1990).
- Efeitos no emprego total (34%, base 90; 3,2 % a.a.), VAF total (27,6%; 2,5% a.a.) e produtividade total (-4,8%).
- ISMA médio RS em 1991: 0,53.

Avaliação Ex-Ante (Regiões do RS)

- Reforço operacional do Fundopem às três principais regiões do RS (Índice Regional Ex-ante de Operações).
- Visão regional industrial ex-ante para 2000 do Fundopem é, de primazia e de reforço da Região Metropolitana-Delta (Índice Regional Ex-ante de Resultados Industriais, Índice Regional Industrial Ex-ante 2000 e Índice Regional Industrial Ex-post 1990).
- Visão regional econômica ex-ante do Fundopem é, em fluxo, de reforço da mesma região (Índice Regional Ex-ante de Resultados Econômicos), mas projeta situação estável, em estoque (Índice Regional Econômico Ex-ante 2000 e Índice Regional Econômico Ex-post 1990).
- As três regiões hegemônicas no RS também apresentam maior desenvolvimento relativo (ISMA 1991).

Avaliação Ex-Post (RS) - Pesquisa Primária

621 projetos, 247 questionários enviados, 36 respondidos (15% de respostas, 6% do universo).

- a) 80,3% de realização dos investimentos fixos;
- b) 72,0% de realização dos novos empregos;
- c) 26,1% de realização do valor potencial total dos incentivos previstos nos projetos;
- d) 6,5% de realização incremento de ICMS total;
- e) fatores determinantes (decisão de investimento):
 - disponibilidade de recursos humanos qualificados, custo adequado, disponibilidade de infra-estrutura;
 - estratégia empresarial visando oportunidade de lucro;
 - incentivos do Governo do Estado na decisão de investimento (e não na localização deste).

Avaliação Ex-Post (RS) - Pesquisa Secundária

- Concentração da realização de incentivos em 1997/2000.
- Redução líquida no emprego industrial (-5,1%, base 88).
- Expansão do VAF industrial (1,6% a.a.).
- Expansão da produtividade industrial (0,9% a.a.).
- Crescimento no emprego total igual a 11,2% do número projetado (602.241, base 1988, 0,3% a.a.).
- Expansão no VAF total (3,05% a.a., base 1990).
- Expansão na produtividade geral (2,3% a.a., base 1990).
- ISMA passou de 0,53 para 0,55 em 1991/98.

Avaliação Ex-Post (Regiões RS)

- Apropriação destacada de incentivos pelas regiões Metropolitana-Delta do Jacuí e do Vale do Rio Pardo (Índice Regional de Operações Ex-Post).
- Região da Serra liderou variação conjunta de emprego e VAF industriais, frente à Região Metropolitana-Delta (Índice Regional Ex-Post de Resultados Industriais).
- Continuidade da primazia industrial da Região Vale do Rio dos Sinos, em relação à Região Metropolitana-Delta (Índice Regional Industrial Ex-Post 2000).
- Região da Serra também liderou variação conjunta de emprego e VAF totais no RS, seguida pelas regiões Vale Rio dos Sinos, Vale do Taquari, Produção e Paranhana-Encosta da Serra (Índice Regional Ex-Post Resultados Econômicos). Segue-se a Região Metropolitana-Delta.

Avaliação Ex-Post (Regiões RS)

- Em termos de estoque, registrou-se a reprodução da posição econômica (estável) da Região Metropolitana-Delta (Índice Regional Econômico Ex-Post 2000 e Índice Regional Econômico Ex-Post 1990).
- Aponta-se correspondência entre crescimento econômico e desenvolvimento (Índice Regional Econômico Ex-Post 2000 e ISMA 1998), com exceções (Fronteira Noroeste, Norte e Vale do Caí) (ISMA alto e IRE Ex-Post baixo).
- Operação do Fundopem padece de *trade-off* entre larga escala (choque de investimentos) e seletividade regional. Solução pode estar em regras rígidas a investimentos em regiões ricas e favorecidas para regiões deprimidas, desde que não isoladas.

Avaliação Ex-Post (Regiões RS)

- Não houve alteração relevante na posição econômica ex-post entre as três regiões principais (1991/2000) e, quanto à posição conjunta destas frente às demais, houve avanço relativo das regiões da Produção, Centro-Sul e Fronteira Noroeste (Índice Regional Econômico Ex-Post 2000 e Índice Regional Econômico Ex-Post 1990).
- Tendência de expansão (em termos de fluxo) de eixo industrial e econômico para o norte/noroeste (Produção) e no sentido leste/oeste (Vale do Rio Pardo).
- A concessão de incentivos do Fundopem, com o objetivo de desconcentração espacial da indústria, em direção a regiões menos industrializadas, não se confirmou como fator determinante para este fim. Ao contrário, houve desconcentração industrial apesar do Fundopem.

6 Em Relação à Avaliação de Impacto do Fundopem sobre o Desenvolvimento Regional no RS

- Complexidade de fatores determinantes dos hiatos industriais e econômicos entre as regiões do RS.
- Não se pode enfrentar esta complexidade apenas com programas de incentivos, cuja operação pode contribuir, inclusive, para reforçar os hiatos.
- Devem ser incorporadas à abordagem regional as dimensões da teoria, da história e das instituições, visando uma estratégia de atuação compatível com a complexidade do problema (abordagem sistêmica e em rede, inclusive aspectos micro, meso, macro e metaeconômicos).

**Avaliação de Impacto e de Efeitos
Econômicos nas Regiões do Rio
Grande do Sul dos Projetos e
Investimentos Industriais Incentivados
pelo Fundopem no Período 1989/1998**

Antônio Ernani Martins Lima

Porto Alegre, 2003