



Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (MS)

Patrícia Pogliési Paz*
Eliana Lamberti**

Submissão: 19/10/2021

Aceite: 12/03/2022

Resumo

A problematização que se estabelece neste artigo é sobre o planejamento industrial presente nos Planos Plurianuais (PPA) do estado de Mato Grosso do Sul, se este é expresso enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento ou apenas da lógica do crescimento econômico. Dessa forma, buscou-se compreender a perspectiva para o desenvolvimento em cada documento e relacionar o diagnóstico em termos de fragilidades e potencialidades regionais; identificar a atuação destinada ao Estado no processo; apreender o papel e os atores da Ciência e Tecnologia, a relevância da indústria e setores em destaque, assim como, a “institucionalização” da política industrial de MS. Do ponto de vista metodológico, o referencial teórico centra-se nas contribuições de Celso Furtado e seu diálogo com o conceito de política industrial e os elementos institucionais. O conteúdo empírico e objeto central de investigação são os quatro Planos Plurianuais que compreendem os anos 2000 a 2015. O estudo dos Planos Plurianuais de MS de forma direta e indireta demonstrou que o objetivo primordial do planejamento estadual para a industrialização é o crescimento econômico. As ações direcionadas à industrialização se concentram principalmente na necessidade de aumentar a agregação de valor de bens provenientes da agropecuária e na geração de empregos. Ainda que os Planos Plurianuais tenham indicado a preocupação com a diversificação produtiva interpretou-se que a lógica industrial de MS é baseada em suas vantagens competitivas e acaba por reforçar a especialização agropecuária desse território e sua função no contexto da divisão territorial do trabalho.

Palavras chaves: desenvolvimento econômico; industrialização; intervenção estatal; política industrial; planejamento público e privado.

Planning and industrialization: relations with the development of Mato Grosso do Sul (MS)

Abstract

The problematization that is established in this article is about the industrial planning present in the Pluriannual Plans (PPA) of the state of Mato Grosso do Sul, if this is expressed as an instrument to promote development or just the logic of economic growth. Thus, we sought to understand the perspective for development in each document and relate the diagnosis in terms of regional weaknesses and potentialities; to identify the action destined for the State in the process; apprehend the role and actors of Science and Technology, the relevance of the industry and highlighted sectors, as well as the “institutionalization” of the industrial policy of MS. From a methodological point of view, the theoretical framework focuses on the contributions of Celso Furtado and his dialogue with the concept of industrial policy and institutional elements. The empirical content and central object of investigation are the four Pluriannual Plans that comprise the years 2000 to 2015. The study of the Pluriannual Plans of MS directly and indirectly demonstrated that the primary objective of state planning for industrialization is economic growth. Actions aimed at industrialization are mainly focused on the need to increase the value added of goods from agriculture and livestock and on job creation. Although the Pluriannual Plans indicated the concern with productive diversification, it was interpreted that the industrial logic of MS is based on its competitive advantages and ends up reinforcing the agricultural specialization of that territory and its function in the context of the territorial division of labor.

Key words: economic development; industrialization; state intervention; industrial policy; public and private planning.

*Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: ppatipaz90@gmail.com

**Doutorado em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da UEMS. E-mail: eliana@uems.br

1 Introdução

O Brasil utiliza os Planos Plurianuais nas esferas federal, estadual e municipal como instrumento legal para o planejamento, a organização e a viabilização da ação pública. O Plano Plurianual (PPA) está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e foi regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Constitui-se em um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas a serem perseguidos pela gestão pública ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei, está sujeito a prazos, requer a participação popular e ritos diferenciados de tramitação.

Com a adoção desta regulamentação, tornou-se obrigatório o planejamento das ações governamentais e, também, a definição do orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas definidos como estratégicos e previstos no PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também se sugere que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente. Assim, através dos Planos Plurianuais, os gestores públicos devem estabelecer ações com vistas a promoção do desenvolvimento do território sob sua responsabilidade.

O estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977 que o desmembrou o antigo território de Mato Grosso em duas Unidades Federativas. A capital localiza-se na cidade de Campo Grande e atualmente é composto por 79 municípios distribuídos em uma área de aproximadamente 357 mil Km². A população estimada no ano de 2019 é de 2.778.986 habitantes, a densidade demográfica é de 6,86 hab/km², e o (IDH)¹ é de 0,729, conforme Censo de 2010.

Os elementos constitutivos da industrialização neste território convergem com o início do processo de desconcentração industrial no Brasil datada na década de 1970. A indústria sul-mato-grossense relaciona-se diretamente com a produção agropecuária, o que explica seu destaque para a agroindústria de transformação e seu desempenho atual ainda estar essencialmente atrelado ao beneficiamento de produtos provenientes da agropecuária, e, por conseguinte, apresentar uma base econômica pouco diversificada e pautada nas vantagens comparativas, atreladas principalmente à exploração de recursos naturais.

¹O IDH é uma medida resumida do progresso em longo prazo de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. É um índice que tem importância mundial e é adotado inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apesar de ampliar a perspectiva sobre desenvolvimento humano, o IDH não abrange, nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

Mato Grosso do Sul implementou seu primeiro Plano Plurianual a partir do ano de 2000. O contexto econômico nacional da época pode ser sintetizado pela estabilização monetária e controle do processo inflacionário, o que possibilitou conforme o discurso governamental, “as condições necessárias para o efetivo planejamento das ações nas esferas governamentais, permitindo o estabelecimento de metas orçamentárias, restabelecendo dessa forma a importância do Plano Plurianual” (PPA-MS, 2000/2003, p. 94).

A problematização que se estabelece a partir desse contexto (marcado por um território cuja autonomia política não é superior a quatro décadas e que tem desempenhado a função de “celeiro do mundo” na divisão nacional e internacional do trabalho a partir das suas vantagens comparativas) é sobre o planejamento para a industrialização presente nos Planos Plurianuais (PPA) do estado de Mato Grosso do Sul, se esse é expresso enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento ou apenas da lógica do crescimento econômico. Para responder à essa questão, estabeleceu-se como objetivo central das reflexões contidas nas próximas páginas a análise crítica dos Planos Plurianuais (PPA) de MS a partir dos elementos teóricos e conceituais centrais e sua evolução ao longo do período de 2000 a 2015.

De modo específico e complementar, os objetivos elencados para responder à problemática foram: compreender a perspectiva para o desenvolvimento em cada documento e relacionar o diagnóstico em termos de fragilidades e potencialidades regionais; identificar a atuação destinada ao Estado no processo; apreender o papel e os atores da Ciência e Tecnologia bem como a relevância da indústria e setores em destaque. Para arrematar os objetivos específicos, fez-se necessário estudar a “institucionalização” da política industrial de MS.

Do ponto de vista metodológico, destacam-se as escolhas teóricas e o percurso empírico. O referencial teórico centra-se nas contribuições de Celso Furtado (a partir da sua obra clássica Teoria e Política do Desenvolvimento) e seu diálogo com o conceito de política industrial e os elementos institucionais. A relevância do conteúdo empírico e objeto central de investigação são os quatro Planos Plurianuais que compreendem os anos 2000 a 2015. Por meio da análise de conteúdo (Bardin, 1977) que direcionou a escolha de documentos referentes ao planejamento público de Mato Grosso do Sul e a análise deles. Posteriormente, foram elencados alguns aspectos norteadores como o conceito e as premissas do desenvolvimento bem como o diagnóstico presente em cada plano (pontos de estrangulamento, fragilidades e potencialidades). Somado aos referidos aspectos e de acordo com a teoria abordada, determinaram-se as categorias centrais de análise, sendo: o papel do Estado, a relevância da indústria, o papel e os atores de destaque para a Ciência e Tecnologia (C & T).

As contribuições deste trabalho, para além das conclusões, constituem-se também em ponto de partida para outras pesquisas atinentes ao Planejamento Público e sua efetividade seja em nível estadual ou municipal. Tornam-se necessárias análises que avaliem, por exemplo, a destinação orçamentária e outros recursos previstos, a efetivação destes investimentos e seus desdobramentos na minoração real das fragilidades regionais.

2 O pensamento econômico e o papel das instituições: conexões a partir do planejamento público

O ponto de partida é a concepção do desenvolvimento à luz de uma interpretação cujos fundamentos estão em Celso Furtado que coloca em evidência a importância dos “parâmetros não-econômicos” dos modelos macroeconômicos.

Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, e a natureza deles pode modificar-se significativamente em fases de rápida mudança social, ou quando se amplia o horizonte temporal da análise, os mesmos devem ser objeto de metucioso estudo. Essa observação é particularmente pertinente com respeito a sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente atrasados (FURTADO, 1983).

No pensamento de Furtado, a industrialização é considerada o caminho para o desenvolvimento econômico e social porque:

[...] industrialização não significa crescimento exclusivo do setor industrial, e sim, expansão equilibrada de todos os setores para satisfazer a uma procura global que se diversifica com a expansão da renda. Entretanto, como é a procura direta e indireta de bens industriais a que mais rapidamente cresce com a elevação da renda - em particular na fase em que se encontram os países subdesenvolvidos -, o desenvolvimento equilibrado somente se torna possível se o setor industrial aumenta a sua participação no produto (FURTADO, 1983, p. 203).

Logo, os preceitos para o desenvolvimento de um país se fundamentavam na promoção da industrialização para melhorar os termos de troca internacionais. O desenvolvimento econômico decorre do processo de acumulação de capital associado à incorporação de processo técnico, promovendo o aumento de produtividade média do fator trabalho, que resultaria na expansão do fluxo de renda. Nesse contexto, as intrincadas relações de dominação e dependência entre países pobres e ricos poderiam ser superadas através da industrialização promovida por estímulo direto do Estado. Assim a intervenção estatal seria o instrumento de coordenação dos esforços de industrialização, estabelecendo metas para a superação dos obstáculos estruturais que impedem ou dificultam o desenvolvimento. Portanto, estes

elementos constituem um projeto de desenvolvimento que privilegia tanto o crescimento econômico quanto o bem-estar social.

Para Ferraz, De Paula e Kupfer (2002) o objetivo clássico almejado pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, no sentido de alcançar estágios de desenvolvimento superiores aos antecedentes em um determinado espaço nacional. Por conseguinte, sob o prisma conceitual, política industrial pode ser entendida como “o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e interindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional” (FERRAZ; DE PAULA; KUPFER, 2002, p. 545).

Para Suzigan e Furtado (2007), o atual contexto industrial global é marcado por interdependências econômicas, competição internacional pautada em inovação, além de uso intensivo de conhecimento e agilidade decisória. Os autores destacam que o arranjo institucional e tecnológico do Brasil se mostra envelhecido e ineficaz, uma vez que ainda está pautado em desafios do passado tendo como estratégia internalizar setores sob regime de forte proteção, subsídios e decisões centralizadas.

Este cenário, segundo os autores, decorre do excesso de órgãos com precária capacidade de mobilizar recursos, instrumentos dispersos e desarticulados, quadro técnico com formação inadequada, dificuldade em efetuar reforma na área de política industrial e tecnológica, e sem coordenação das ações em articulação com o setor privado. Logo, sem planejamento e política industrial.

Para estes pesquisadores da temática industrial, as instituições afetam o desenvolvimento econômico e se referem às leis, normas e regulamentos, costumes, práticas e padrões de comportamento. É esta moldura institucional que influencia e condiciona o desempenho da economia. Portanto, é preciso compatibilizar a Política Industrial com a política macroeconômica uma vez que podem ser antagônicas caso a política econômica em vigência seja restritiva ou instável. Nas palavras dos autores:

Quanto as instituições públicas, é preciso que o sistema institucional seja articulado, ágil e norteado por uma visão comum dos objetivos da política industrial. Isso significa que as instituições executoras não podem ser administradas pelos interesses dos burocratas da própria área, nem se deixar capturar por interesses específicos. (SUZIGAN, FURTADO: 2007, p. 33)

Para tanto, a política industrial deve estabelecer metas, articular instrumentos, normas e regulamentações e organizar um sistema de instituições públicas e privadas que irão interagir na

execução da estratégia. Ademais, é fundamental administrar a defesa comercial, o financiamento e a promoção das exportações, os incentivos fiscais e a defesa da concorrência. A Ciência e Tecnologia (C&T) tem papel estratégico porque a indústria intensiva em conhecimento requer suporte de um sistema de ensino, pesquisa e capacitações específicas a partir atividades simultâneas que tenham sinergia com normas, padrões e regulamentações. Logo, a estratégia requer comando político (decisão política) e coordenação técnica.

Estas considerações, que relacionam de forma direta o conceito de desenvolvimento, a importância da industrialização e de uma política econômica deliberada para a sua promoção por meio do planejamento público, permitem a compreensão objetiva e a atualidade das contribuições de Celso Furtado e seu diálogo com os institucionalistas. O pensamento institucionalista pode ser dividido em duas amplas correntes, devido às divergências teóricas que as opõem: o chamado “antigo institucionalismo” (*Old Institutional Economics* - OIE) e a Nova Economia Institucional (NEI) (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010).

Aguilar Filho e Silva Filho (2010) explicam que a OIE segue a percepção dos primeiros autores institucionalistas, em especial Veblen, Commons, e Mitchell, os quais buscavam analisar os fenômenos econômicos a partir, principalmente,

[...] da influência de normas e valores coletivos, da evolução tecnológica e dos condicionantes históricos da sociedade, e utilizando também a contribuição de outras ciências humanas, a exemplo da psicologia e da biologia. Embora longe de constituir uma estrutura coesa de pensamento científico, essa escola foi responsável por expandir definitivamente o escopo da análise econômica, oferecendo toda uma nova perspectiva para a compreensão dos problemas investigados pela economia. Já a NEI, embora assumidamente inspirada pelo antigo institucionalismo, dele se distancia na medida em que busca oferecer instrumentos para a compreensão da influência da matriz institucional sobre o ambiente econômico que estejam baseados nos mesmos fundamentos metodológicos e conceituais que estruturam o pensamento econômico convencional (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010, p. 214).

De acordo com Aguilar Filho, Fernández e Serra (2015), partindo-se da complexidade da estrutura de incentivos de uma matriz institucional, as “instituições invisíveis” contribuiriam para a explicação da insatisfatória atuação da economia brasileira. Em outras palavras, “busca-se compreender como as normas de conduta socialmente criadas interagem com as regras formais, afetando os custos das diversas atividades econômicas e oferecendo incentivos para diversas atividades” (AGUILAR FILHO; FERNÁNDEZ; SERRA, 2015, p. 74).

Nesse contexto, a Nova Economia Institucional (NEI), representada notadamente pelo autor Douglas North, surge como uma concepção teórica composta de instrumental que poderá apresentar argumentos aceitáveis para a elucidação do crescimento desigual entre as economias

no longo prazo (AGUILAR FILHO; FERNÁNDEZ; SERRA, 2015). Douglas North se dedicou ao estudo do papel das instituições para se explicar o desenvolvimento econômico. Para North (1993), citado por Aguilar Filho; Fernández e Serra (2015),

[...] as instituições seriam as regras do jogo em uma sociedade, e conformariam os incentivos para os agentes e as organizações atuarem dentro dos seus fins específicos. As instituições, de forma geral, consistem nas limitações informais, regras formais e suas características de *enforcement*. As limitações informais incluem as convenções, as normas de comportamento e os códigos de condutas reconhecidos. As regras formais, a princípio, diferem apenas em grau das regras informais; são criadas, entretanto, por decisões de corpos políticos, jurídicos e econômicos, baseadas nos modelos subjetivos dos governantes e sujeitos principais, e daqueles que têm o poder de colocarem em pauta, geralmente por meio do Estado, as regras que podem atender seus interesses. As regras, contudo, podem não ser relevantes se não estiverem acompanhadas de formas de garantir sua implementação efetiva (*enforcement*) (NORTH, 1993 apud AGUILAR FILHO; FERNÁNDEZ; SERRA, 2015, p. 76).

Com tais pressupostos, a partir do estudo de Oliveira (2012), é pertinente considerar que não existe uma concordância relativa ao conceito de instituição, na medida em que este é um tema contestado entre os próprios institucionalistas e suas diversas percepções. Por conseguinte, a autora explica que:

As diferentes definições indicam o emprego de diferentes metodologias e níveis de análise, pelos quais os aspectos institucionais da economia são abordados. Tal dispersão de conceitos e propósitos, quase sempre não convergentes, conduz a conflitos conceituais dentro das escolas, de modo que instituições podem ser quase tudo, podendo até mesmo relacionar-se às organizações (empresas, institutos, agências governamentais, etc.); aos instrumentos de regulação e coordenação econômica (sistema legal), e aos arranjos informais que moldam o comportamento dos indivíduos (linguagem, cultura, hábitos, rotinas) (OLIVEIRA, 2012, p. 29).

Aguilar Filho e Silva Filho (2010) apontam para a existência de elementos institucionalistas presentes no pensamento de Furtado e demais estruturalistas, na medida em que: “a abordagem empregada pelos teóricos da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) possui uma dimensão necessariamente histórica” (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010, p. 224). Esta abordagem destaca a análise da evolução institucional dos países latino-americanos e os efeitos de suas contradições sociais.

Nesse contexto, o autor Osvaldo Sunkel, pesquisador que se dedicou ao estudo econômico da América Latina, retrata em sua obra “*Institucionalismo y estructuralismo*” de 1989, algumas similitudes entre o arcabouço teórico do velho institucionalismo e do estruturalismo. Dessa forma, em ambas correntes de pensamento:

El proceso económico no se considera como un mecanismo estático, circular, reiterativo y equilibrante, limitado principalmente a lo que sucede en los diversos mercados, sino

como un proceso evolucionarlo y sociohistórico en marcha, causa y efectos acumulativos de conflictos y cambios en las fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas. Los individuos no se equiparan a computadores programados para maximizar una función de bienestar, dentro de determinadas limitaciones; y las empresas tampoco se consideran como computadores programados para maximizar las utilidades, dentro de una función de producción y ciertas restricciones financieras. Se conciben como entidades sociales y culturales, relativamente autónomas pero institucional y estructuralmente configuradas y circunscritas en lo que respecta a valores, normas, comportamientos, formas de asociación y organización. [...] (SUNKEL, 1989, p. 150).

Para o economista Ricardo Bielschowsky (2000), o enfoque histórico-estruturalista é orientado por um método de pesquisa preocupado com o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, de maneira a congregar as especificidades históricas e regionais. Com efeito, o autor aponta para uma correlação entre o enfoque histórico-estruturalista e o pensamento institucionalista:

Apesar de sua originalidade e independência, o enfoque guarda uma interessante correspondência com as interpretações “institucionalistas”, pela importância que confere a organização dos mercados e agentes em condições históricas específicas, e pela insistência nas imperfeições de mercado que essas condições determinam e tornam rígidas (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21).

Em conformidade com o estudo de Conceição (2015), baseado em uma profusão de princípios teóricos e analíticos é possível dizer com base em análises das trajetórias nacionais e regionais dos países, que esses apresentam singularidades e formas diferenciadas de crescimento e desenvolvimento econômico, tornando inviável a comparação entre países. À vista disso, Conceição (2015) destaca a importância das instituições para a compreensão da formação econômica e social dos países,

Isto porque interação, em cada país ou região, uma série de fatores de natureza não só econômica, como também sociais, políticos e culturais, que influem na constituição de uma rede institucional, estabelecendo formas específicas e locais do “padrão” de desenvolvimento que ali tem lugar. Ou seja, o casamento entre sistema econômico - incluindo as mudanças e inovações tecnológicas e organizacionais – com as formas institucionais que lhe dão sustentação, são elementos cruciais e indissociáveis para o adequado funcionamento de todo o sistema econômico, caracterizando determinado padrão de desenvolvimento regional, nacional ou internacional. Daí a importância das instituições, pois elas são produto de um processo contínuo, mutante e irreversivelmente marcado pela história de cada formação econômica e social (CONCEIÇÃO, 2015, p. 254).

No estudo de Oliveira (2012), as influências do ambiente institucional são destacadas, visto que é ele que dará sustentação para as estratégias de desenvolvimento. No ambiente institucional enquadram-se: constituições, sistema político e direitos humanos básicos; direitos de propriedade e sua alocação; leis, cortes e instituições relacionadas à imposição (*enforcement*);

moeda, instituições financeiras básicas e o poder governamental de cobrar impostos, leis e instituições que regulam migração, comércio e investimento externo; os mecanismos políticos, econômicos e legais que facilitam mudanças no ambiente institucional (SCHERER, 2007).

Assim como a análise histórica da constituição desse ambiente institucional (nacional ou regional) permitirá a compreensão das estratégias de desenvolvimento priorizadas em determinado período. Por conseguinte,

[...] é o ambiente institucional que determina o sucesso das estratégias de desenvolvimento econômico, e o comportamento dos agentes individuais é o produto do ambiente histórico e sociocultural que os envolvem. Os conflitos e a assimetria de poder bem como o conhecimento científico e tecnológico assumem importância fundamental. [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 13).

Nesse âmbito, para uma agenda do desenvolvimento econômico brasileiro “a questão que se recoloca nos dias de hoje é como retomar o crescimento via competitividade, avanço tecnológico e diminuição das desigualdades sociais. Tal desiderato exige a construção de “novas instituições”, que apostem nesse sentido” (CONCEIÇÃO, 2015, p. 275).

3 Os Planos Plurianuais e o setor industrial de MS: dos documentos para a realidade

Mato Grosso do Sul implementou seu primeiro Plano Plurianual a partir do ano de 2000, ou seja, no início do século XXI². O primeiro Plano Plurianual de MS (referente ao período de 2000/2003) foi instituído pela Lei Nº 2.064, de 27 de Dezembro de 1999 e constituiu-se no primeiro a ser elaborado com base na regulamentação do Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Conforme o discurso governamental significou:

[...] um marco no processo de recuperação das atividades de planejamento no Estado, na medida em que, alinhou estratégias de ação de Governo com seus macroobjetivos, programas, projetos e ações a serem alcançados, permitindo desta forma, melhor aplicação dos recursos públicos e ao mesmo tempo possibilitará o acompanhamento e avaliação do desempenho das ações governamentais (PPA-MS, 2000/2003, p. 94).

² Entretanto, é importante salientar que de acordo com o *site* institucional da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul (SEFAZ) e Diário Oficial, identificou-se um instrumento de planejamento similar para períodos anteriores, denominado “Orçamento Plurianual de Investimento” e de periodicidade trienal (com duração de três anos). Foram identificados os Orçamentos Plurianuais de Investimento para os períodos de: 1981 – 1983 (Lei Nº 179 de 11 de Dezembro de 1980); 1984 – 1986 (Lei Nº 405 de 05 de Dezembro de 1983) e 1987 – 1989 (Lei Nº 688 de 17 de Dezembro de 1986). Com relação aos anos da década de 90, conforme pesquisa no *site* institucional da SEFAZ e em documentos como: Diário Oficial e Legislação estadual, não foram identificados Orçamentos Plurianuais de Investimento.

O Plano Plurianual de MS referente ao período de 2004/2007 foi formalizado através da Lei Nº 2.789, de 29 de dezembro de 2003 e intitulado “Construindo o novo Mato Grosso do Sul: participação e sustentabilidade”. De acordo com o discurso governamental o contexto nacional da época apresentava-se favorável, já que o Brasil e o Mato Grosso do Sul eram governados por “projetos irmãos” (vinculados ao mesmo partido político).

Dessa forma, esse contexto possibilitaria que as relações político-institucionais fossem fortalecidas em diferentes áreas entre o Governo Federal e Estadual. Com relação ao planejamento, o documento destaca que: “em suas várias dimensões (econômica, social, ambiental), o Mato Grosso do Sul tem empreendido também esforços vigorosos para estar conectado com a União” (PPA-MS, 2004/2007, p. 2).

O Plano Plurianual de MS referente ao período de 2008/2011 foi instituído através da Lei Nº 3.484, de 21 de dezembro de 2007. A ideia – síntese do referido Plano era “fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável”. O Plano Plurianual referente ao período de 2012/2015 foi instituído pela Lei Nº 4.145, de 19 de dezembro de 2011. A ideia – síntese do referido Plano era “fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões”. De acordo com o discurso governamental, a concepção do PPA de MS 2012/2015:

[...] incorpora a visão progressista de forma equilibrada como na primeira gestão da atual Administração, comprometida com a cidadania da população e com a continuidade dos investimentos estruturantes de responsabilidade do Governo. Pretende, também, continuar pavimentando os caminhos para o avanço do setor privado, trabalhando para que o Estado continue sendo referência nacional como opção de novos negócios dos setores produtivos e na geração de empregos (PPA-MS, 2012/2015, p. 2).

Vejamos quais são os pressupostos conceituais e substantivos para o desenvolvimento presentes nos documentos e quais as fragilidades e potencialidades foram elencadas para nortear as ações.

3.1 Do conceito de desenvolvimento ao diagnóstico e às instituições

O termo sustentabilidade, em nível nacional, surge como um adjetivo para o desenvolvimento a partir dos anos de 1990 e esse termo está presente em todos os documentos estudados seja como um sobrenome da palavra desenvolvimento seja como um processo quando acompanhado do termo competitividade. O quadro 1, a seguir, sintetiza de forma analítica os preceitos para o desenvolvimento.

Quadro 1 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS: Conceito de Desenvolvimento

Categoria	Documentos Analisados	Mato Grosso do Sul
Conceito de Desenvolvimento	PPA (2000/2003)	Construção de um processo sustentável de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul; Retomada do desenvolvimento da economia estadual, com distribuição de renda e inclusão social.
	PPA (2004/2007)	Um modelo de desenvolvimento capaz de compatibilizar o crescimento econômico com a distribuição de riqueza, justiça social, o respeito ao meio ambiente e a participação democrática; Desenvolvimento Sustentável será sustentado na inclusão progressiva das camadas mais pobres da população ao mercado consumidor.
	PPA (2008/2011)	Fazer de MS um estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável (abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter); Aumento do PIB per capita e melhoria das condições de vida da população.
	PPA (2012/2015)	Fazer de MS um estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões (abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter); Consolidar o processo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo as políticas econômicas, ampliando sua integração com as ações de conservação ambiental; Promover e apoiar as iniciativas de desenvolvimento local e regional visando a enfrentar os desequilíbrios entre as diversas regiões do Estado, inserindo suas comunidades nos processos produtivos.

Fonte: PPAs de MS dos períodos de (2000/2003; 2004/2007; 2008/2011; 2012/2015). Elaborado pelos autores.

Os dois primeiros planos foram propostos pela mesma gestão estadual no que tange ao itinerário político e ideológico³. Os termos que se destacam se referem a construção de um processo sustentável de desenvolvimento, e a enfeasse com a distribuição de renda e inclusão social.

Com referência ao PPA de MS (2000/2003), considera-se que o documento em questão reflete, em algumas passagens, certa incoerência na utilização dos termos crescimento e desenvolvimento econômico se confrontados com os conceitos apresentados anteriormente nessa pesquisa. Interpreta-se dessa forma que os termos crescimento e desenvolvimento econômico tenham sido utilizados como sinônimos.

O PPA de MS (2004/2007), assim como o anterior, defende um modelo de desenvolvimento sustentável, entretanto, não faz referência a um conceito específico. Ao se referir ao “Desenvolvimento Sustentável” o documento em questão explicita que esse “desenvolvimento” será “sustentado na inclusão progressiva das camadas mais pobres da

³ O governador da época era José Orcírio Miranda dos Santos, do Partido dos Trabalhadores.

população ao mercado consumidor”. O PPA seguinte (2008/2011)⁴ dá destaque para o termo competitividade e aumento do Produto Interno Bruto (viés estritamente de crescimento econômico) mas conciliando com a expressão desenvolvimento sustentável e melhoria de condições de vida da população.

É importante destacar que o conceito de desenvolvimento é abordado no PPA de MS (2012/2015) de acordo com perspectivas distintas, pois ao mesmo tempo em que se ressalta uma concepção de desenvolvimento sustentável, também se refere a outras qualificações de desenvolvimento como o regional e o local. De um modo geral, conclui-se que o uso “mesclado” de adjetivos indicam incoerências e indefinições conceituais, pois cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possuem conceitos e categorias específicas com divergências teóricas. Agora vejamos a evolução do diagnóstico tanto do ponto de vista das fragilidades como dos aspectos que indicam potencialidades.

De um modo geral, observou-se que o diagnóstico apresentado no PPA de 2000/2003 é mantido até no PPA de 2012/2015, indicando que provavelmente não houve muitos avanços na resolução dos problemas apresentados a partir do primeiro PPA quadrienal de MS. Com referência ao PPA de MS (2000/2003), e considerando que historicamente o Mato Grosso do Sul possui uma dinâmica econômica baseada em suas vantagens competitivas, o referido documento faz menção à necessidade de ampliação do aproveitamento dessas vantagens competitivas como estratégia.

O PPA de MS (2004/2007) indica uma diferença nítida (apesar dos Planos serem elaborados pelo mesmo Governo e em períodos diferentes) quanto à descrição da dinâmica econômica de MS: o PPA de 2000/2003 se revelou “extremamente otimista”, ressaltou as potencialidades do estado e pouco falou sobre as fragilidades a serem superadas. Já o PPA de 2004/2007, além de ressaltar as potencialidades, também apontou as fragilidades e os graves problemas gerados por esta dinâmica produtiva pautada especialmente no agronegócio. De um modo geral, são permanentes as fragilidades atinentes a infraestrutura, a pouca diversificação da produção, concentração de renda e especialização das exportações (Quadro 2).

Do ponto de vista das potencialidades, destaca-se o setor industrial que está presente em todas as versões. O primeiro PPA dá destaque ao avanço tecnológico do setor agropecuário e ao “desenvolvimento do setor industrial” diante das vantagens competitivas. O setor de serviços está presente por meio do segmento turístico inserido enquanto gerador de empregos e

⁴ Este e o próximo fizeram parte da mesma gestão estadual a partir do mesmo partido político. O governador era André Puccineli (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

negócios. O segundo destaca a agroindústria e a verticalização industrial. A produção de biocombustíveis e as usinas de açúcar e álcool se destacam no terceiro PPA e permanecem com ênfase no posterior.

Quadro 2 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS: Fragilidades e Potencialidades

Categorias	Documentos Analisados	Mato Grosso do Sul
Fragilidades	PPA (2000/2003)	Infraestrutura de transportes e energia; produção agrícola pouco diversificada; evasão de renda; produção primária com valor agregado reduzido.
	PPA (2004/2007)	Economia pouco diversificada (binômio soja/boi); grande propriedade de terra; concentração de renda e dos meios de produção; impactos ao meio ambiente; conflitos no campo; tensão social com povos indígenas; infraestrutura (energia e transporte); maior parte da matéria prima é remetida para outras UF's ou países semielaborada ou <i>in natura</i> .
	PPA (2008/2011)	Elevada carga tributária; infraestrutura deficiente; baixa densidade populacional; agropecuária ainda tem predomínio da produção extensiva; exportações ainda dependem fundamentalmente do setor primário.
	PPA (2012/2015)	Predomínio da produção extensiva; exportações dependentes do setor primário; sistema de transportes; desequilíbrio na matriz de transportes (modal rodoviário de maior custo tonelada/Km é responsável por aproximadamente 80% do transporte de cargas).
Potencialidades	PPA (2000/2003)	Avanço tecnológico do setor agropecuário; produtor de alimentos para o país; modernização das pastagens; construção do Gasoduto Brasil/Bolívia; potencial de desenvolvimento do setor industrial devido à existência de vantagens competitivas; atividade turística (geração de empregos e negócios); reservas minerais.
	PPA (2004/2007)	Expansão produtiva de setores tradicionais; matérias primas provenientes da agropecuária; agroindústria; agregação de valor à produção primária através da verticalização industrial.
	PPA (2008/2011)	Produção de biocombustíveis (principalmente o etanol); previsão de instalação de Usinas de açúcar e álcool; vocação agrícola (um dos maiores produtores de grãos); pecuária; reservas minerais; comércio e serviços (maior contribuição para a economia).
	PPA (2012/2015)	Atividade agropecuária; “nova fronteira” na produção de cana-de-açúcar; segmento de reflorestamento; indústria de papel e celulose; fornecimento de matérias-primas para a agroindústria; reservas minerais; indústria do etanol; suficiência no suprimento de energia elétrica (aporte de investimentos privados para o setor; construção do gasoduto Bolívia/ Brasil).

Fonte: PPAs de MS dos períodos de (2000/2003; 2004/2007; 2008/2011; 2012/2015). Elaborado pelos autores.

A partir dos elementos e categorias analisadas é possível contemplar o objetivo específico de identificar a atuação destinada ao Estado no processo de desenvolvimento, apreender o papel e os atores da Ciência e Tecnologia bem como a relevância da indústria e setores em destaque. Novamente, recorreremos ao recurso didático da apresentação por meio de um quadro síntese (Quadro 3). No tocante ao papel do Estado, percebe-se algumas diferenças entre os dois primeiros documentos e os dois últimos.

Quadro 3 - Síntese analítica do Planejamento Público de MS: Papel do Estado, Indústria e Ciência e Tecnologia

Categoria	Documentos Analisados	Mato Grosso do Sul
Papel do Estado	PPA (2000/2003)	Eficiência; capacidade de investimentos; instrumentos adequados de regulação e intervenção; reforma do estado (redefinição do papel das instituições públicas e parcerias com os atores sociais); propiciar a participação popular (Orçamento Participativo; Ouvidoria Pública).
	PPA (2004/2007)	Recuperação da intervenção estatal; concepção sistêmica na formulação de políticas e programas; democratização das decisões públicas; transparência; planejamento participativo (COREDES).
	PPA (2008/2011)	Modernização e adequação da estrutura pública; garantir eficiência, eficácia e efetividade; disponibilizar serviços públicos de qualidade; transparência institucional.
	PPA (2012/2015)	Modernização da gestão e do planejamento; qualificação dos servidores públicos; eficiência e humanização no atendimento prestado ao cidadão.
Indústria	PPA (2000/2003)	Retomada do Desenvolvimento; vantagens competitivas; diversificação econômica; agregação de valor à produção primária; geração de empregos; incentivos à indústria; fomento ao setor mineral.
	PPA (2004/2007)	Relevância da agroindústria; agregação de valor à produção; verticalização industrial; geração de empregos; fomento ao Programa MS Empreendedor; incentivos fiscais; desenvolvimento do setor mineral; desenvolvimento do setor siderúrgico.
	PPA (2008/2011)	Usinas de açúcar e etanol; benefício ou incentivo fiscal, financeiro-fiscal, como instrumento de política de fomento a industrialização de Mato Grosso do Sul e a circulação de bens econômicos em seu território; fomento ao desenvolvimento do setor mineral, a partir de suas potencialidades, com objetivos de melhorar a qualidade de vida do cidadão, minimizar e adequar o impacto ambiental.
	PPA (2012/2015)	Indústria de papel e celulose; implantação e expansão de unidades agroindustriais; aumento do emprego e da renda; atrair investimentos de capital privado; dinamizar e diversificar a economia estadual; indústria do etanol; atração de mão de obra de outras UFs; investimentos em mais infraestrutura de transportes (rodovias, polidutos e portos); qualificação e treinamento de mão de obra para a indústria em MS; parcerias tecnológicas e financeiras com segmentos públicos e privados.
Ciência e Tecnologia – C&T	PPA (2000/2003)	Suporte ao desenvolvimento; Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia; FUNDECT; UEMS (atender a demanda de pesquisa e a difusão do conhecimento científico e tecnológico voltada ao desenvolvimento do estado); caracterização geológica, pesquisa e extração mineral.
	PPA (2004/2007)	Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia; Articulação com as demandas de inovação dos setores produtivos; UEMS (articulação universidade-empresa, pesquisas que atendam às necessidades científicas - tecnológicas de MS); FUNDECT; Aproveitamento dos Recursos Minerais.
	PPA (2008/2011)	Desenvolvimento econômico, social e cultural; incentivo à pesquisa científica e tecnológica; Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC); ações da FUNDECT; ensino superior público (contribuição para o desenvolvimento sustentável de MS promovendo a formação de profissionais capacitados para o desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação)
	PPA (2012/2015)	Desenvolvimento e Soberania; Efetivar a gestão das políticas de ciência e tecnologia (SEMAC); relevância do ensino superior público para o desenvolvimento da C&T; promover a formação de acadêmicos capacitados para fomentar a prosperidade da C&T no estado (UEMS); custear total ou parcialmente, os projetos de pesquisas e eventos científicos e tecnológicos e outras atividades que contribuam para o desenvolvimento da C&T (FUNDECT).

Fonte: PPAs de MS dos períodos de (2000/2003; 2004/2007; 2008/2011; 2012/2015). Elaborado pelos autores.

Neste quesito apontado acima, as escolhas políticas e em termos de pensamento econômico são distintas. Os dois primeiros mencionam eficiência e reforma do estado, mas destacam instrumentos de regulação e intervenção, bem como participação popular, democratização das decisões e planejamento participativo. Já os dois últimos, a ênfase está presente na abordagem de modernização e eficiência do Estado.

Nos PPAs de MS analisados, a indústria é apontada como uma potencialidade para o fomento ao seu desenvolvimento, pois se beneficia de matérias-primas provenientes da agropecuária (grãos, carne, leite, cana, mandioca, entre outros), e sua expansão possibilitaria agregação de valor a produção e geração de empregos. Entretanto, ao confrontar as informações sobre a categoria industrialização, verificou-se que, na atualidade, apesar de o estado de MS ter ampliado a exportação de produtos industrializados no período de (2000 a 2015), ainda mantém a elevada oferta de matérias-primas exportadas com baixo valor agregado, pois predominam as exportações de produtos básicos concentrados nos segmentos de grãos, carnes e papel e celulose.

O processo de industrialização está intimamente relacionado ao incremento e adoção de novas tecnologias. Dessa forma, de acordo com Furtado, o processo de industrialização possibilita melhor assimilação do progresso técnico. Nesse sentido, os PPAs de MS (2000/2003 e 2004/2007), apresentaram Programas especificamente direcionados à indústria extrativa mineral. Entretanto, não especificou projetos de C&T destinados a indústria de transformação, que poderiam contribuir para a agregação de valor aos produtos primários. Com relação à industrialização, no PPA de MS (2012/2015) identificou-se pela primeira vez uma ação específica de qualificação e treinamento de mão de obra direcionada à indústria em MS. Além disso, verificou-se que em contraposição aos PPAs anteriores, as ações voltadas à industrialização foram apresentadas de forma mais detalhada.

Os documentos analisados apresentam a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) como instituições responsáveis pelas atividades direcionadas a C&T. A UEMS atuaria na aproximação e parcerias entre universidade-empresa e em pesquisas que atendessem às necessidades científico-tecnológicas de MS. Além disso, a UEMS contribuiria através da qualificação de mão de obra e a oferta de ensino superior e profissionalizante em MS, reduzindo as disparidades do saber e as desigualdades sociais. Dessa forma, contribuiria para o desenvolvimento sustentável de MS.

3.2 A realidade industrial

Para o planejamento estadual, a organização do espaço geográfico de Mato Grosso do Sul constituiu uma tentativa de desdobramento das ações de governo dentro de uma divisão territorial que tivesse pontos de convergência estabelecidos por eixos de liderança. Nesse sentido, para estabelecer as nove regiões de planejamento, foram utilizadas principalmente, a teoria dos polos de desenvolvimento regional, estabelecendo cada região em função do conjunto de municípios polarizados por um polo regional, onde podem ser identificados laços de inter-relação e de interdependência⁵.

A regionalização proposta em Mato Grosso do Sul está alicerçada em nove Regiões de Planejamento, que se constituem em nove polos urbanos regionais com dimensões diversificadas e assim definidos: polo regional de Campo Grande - o maior centro urbano e econômico do Estado, exercendo influência sobre as demais regiões, tanto na atração demográfica, como no atendimento a demandas de bens e serviços vindas das demais regiões; como sub-polos regionais aparecem os municípios de Dourados, Corumbá e Três Lagoas, centros urbanos e econômicos com significativa liderança em outras áreas do interior do Estado; e mais cinco polos microrregionais com poder de atração sobre os pequenos centros urbanos que são: Naviraí, na Região do Cone - Sul, Ponta Porã na Região Sul - Fronteira, Jardim na Região Sudoeste, São Gabriel do Oeste na Região Norte e Nova Andradina na Região Leste (MATO GROSSO DO SUL, 2015).

De acordo com o Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul (2015), no território estadual encontram-se cinco polos de desenvolvimento (Quadro 4). Nesse contexto, o setor industrial de Mato Grosso do Sul está direcionado para o beneficiamento de produtos vindos principalmente do setor agropecuário como grãos, algodão, carnes, leite, couro, cana, mandioca, minérios e madeiras. De acordo com o discurso oficial, a política industrial do estado de Mato Grosso do Sul está voltada para a “implantação e expansão de unidades agroindustriais que utilizem como insumo básico carne, couro, leite, soja, cereais, cana-de-açúcar, madeira da

⁵ De acordo com Souza (2008), em um contexto de ascensão das políticas regionais no Brasil (na segunda metade da década de 1960 e na década de 1970), “a teoria dos polos de desenvolvimento parecia idealmente adequada para enfrentar a questão das disparidades regionais, assim como a excessiva concentração (de pessoas, atividades e capital) em áreas metropolitanas. De acordo com os pressupostos da polarização, a inversão em infraestrutura, os subsídios ao desenvolvimento e outras formas da intervenção pública poderiam concentrar-se em poucos centros com potencialidades de crescimento, localizados, porém, em áreas atrasadas ou próximo delas. As economias de aglomeração gerariam um crescimento nos centros escolhidos e finalmente fluiriam alguns efeitos de difusão benéficos até as áreas polarizadas. Assim se promoveria a eficiência econômica e a equidade regional, as regiões atrasadas se desenvolveriam e os fluxos de pessoas, bens e capitais, que de outro modo se dirigiriam para as áreas metropolitanas congestionadas, se desviariam até seletivos centros regionais” (SOUZA, 2008, p. 16-17).

silvicultura, plumas e outros, propiciando agregar mais valor à produção interna” (MATO GROSSO DO SUL, 2015, p. 81).

Quadro 4 – Polos de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso do Sul

Polo	Principais Atividades
Bolsão	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de alimentos, têxtil e confecções; curtumes; moagem de soja (farelo e óleo bruto); embalagem; indústria de açúcar e álcool; beneficiamento de algodão; gráfica; indústria de pescado; derivados de plásticos; metalúrgica e siderurgia (ferro-gusa, alumínio e aço); indústria de madeira; turismo; indústria de calçados e indústria de café; indústria de papel e celulose.
Campo Grande	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de alimentos, têxtil e confecções; metalúrgica; de material plástico; curtumes; moagem de soja (farelo e óleo) refinada; beneficiadora de arroz; gráfica; bens de capital e bebidas e refrigerantes; compensados e chapas de madeiras; turismo de eventos; ração animal; sementes de pastagens e cereais; embalagens e indústria de café.
Minero - Siderúrgico	Agroindústria frigorífica e láctea; indústria de: calcário dolomítico, turismo, pesca, cerâmica, artefatos de cimento, extração de rochas ornamentais. Na área que compreende a região de Corumbá ocorrem agroindústria frigorífica e laticínios; indústria minero-siderúrgica, cimento e calcário; de turismo ecológico e de pesca e indústria de refrigerantes.
Norte	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de cerâmica; indústria de alimentos; beneficiadora de algodão; rações; metalúrgica; indústria de açúcar e álcool.
Sul	Agroindústria frigorífica e laticínios; indústria de alimentos, têxtil e confecções; curtumes; moagem de soja (farelo e óleo bruto); bebidas; ração animal; sementes de pastagens e cereais; embalagem; erva-mate; fiação de algodão; açúcar e álcool; beneficiamento de trigo; gráfica e indústria de pescado; indústria de biodiesel.

Fonte: MATO GROSSO DO SUL (2015) / Elaborado pelos autores.

A ampliação da autonomia fiscal dos estados e municípios brasileiros, somada a concepção de que a industrialização é o caminho para o crescimento/desenvolvimento econômico fez com que municípios e Unidades da Federação menos industrializadas passassem a estimular a instalação de indústrias por meio de incentivos fiscais, de modo a atrair investimentos e gerar riqueza e renda. Essa estratégia propiciou o acirramento de disputas entre diversas instâncias de planejamento para ver quem oferece melhores incentivos para instalação fabril (a chamada guerra fiscal).

Especificamente sobre a política industrial de Mato Grosso do Sul, ao longo do tempo, algumas leis foram editadas, alteradas e revogadas. As referidas leis regulamentaram a sua política industrial, que se fundamenta notadamente na concessão de benefícios fiscais para a instalação ou ampliação de indústrias. No quadro 5 estão relacionadas às leis estaduais criadas atinentes a sua política industrial a partir da década de 1980, época em que foram publicadas as primeiras leis.

Quadro 5 – Legislações atinentes à Política Industrial de MS

Lei	Disposição	Obs.
Lei Nº 440, de 21 de Março de 1984	Cria o Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e concede os incentivos que menciona.	Revogada
Lei Nº 444, de 13 de Abril de 1984	Altera e acrescenta dispositivos ao artigo 1º e 6º, da Lei nº 440, de 21 de março de 1.984.	Revogada
Lei Nº 701, de 06 de Março de 1987	Dispõe sobre a política de desenvolvimento da atividade industrial no Estado de Mato Grosso do Sul.	Revogada
Lei Nº 1.239, de 18 de Dezembro de 1991	Reformula a política de desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.	Alterada
Lei Nº 1.798, de 10 de Dezembro de 1997	Institui o Programa “Ações para o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul” em complementação à política de desenvolvimento industrial do Estado e dá outras providências.	Revogada
Lei Nº 2.127, de 24 de Julho de 2000	Estabelece normas relativas à política de Desenvolvimento Industrial; prorroga prazo de vigência da Lei de Incentivo Industrial, e dá outras providências.	Revogada
Lei Nº 2.183, de 14 de Dezembro de 2000	Altera redação de dispositivos da Lei nº 1.239, de 18 de dezembro de 1991.	Vigente
Lei Complementar Nº 093, de 05 de Novembro de 2001 (e alterações)	Institui o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda (MS-EMPREENDEDOR) e dá outras providências.	Vigente
Lei Nº 4.049, de 30 de Junho de 2011	Dispõe sobre o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria.	Vigente
Lei nº. 5.039, de 8 de agosto de 2017	Dispõe sobre a instituição ou a prorrogação de incentivos e de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, relativos ao ICMS, mediante ou com base em leis e em outros atos do Poder Executivo.	Vigente

Fonte: Assembleia Legislativa de MS (consulta realizada no mês de janeiro de 2018).

Merece destaque o ano de 2011 quando o governo estadual editou a Lei nº 4.049 de 30 de junho, que instituiu o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial MS Forte-Indústria, e manteve os programas de incentivos vigentes à época. Conforme o Art. 2º da Lei em questão, os benefícios e incentivos fiscais a serem concedidos, constituíam instrumentos de política fiscal ou de fomento à industrialização e à circulação de bens econômicos em seu território, visando a alcançar os objetivos governamentais apresentados no quadro 6, abaixo.

No ano de 2017, de acordo com o discurso do Governo de Mato Grosso do Sul, foi realizada uma reforma administrativa com o objetivo declarado de “reduzir gastos do orçamento estadual”. Dessa forma, as Secretarias de Agricultura Familiar (SEPAF) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE) foram fundidas, passando a se chamar Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar

(SEMAGRO). De acordo com o Organograma da SEMAGRO, esta dispõe de três Superintendências, sendo uma delas *de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo*.

Quadro 6 – Objetivos Governamentais do Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial do MS: Forte-Indústria

Objetivos Governamentais do MS Forte-Indústria
I - a instalação de novas empresas, a ampliação, a modernização, a reativação ou a realocação das existentes, objetivando a interiorização dos empreendimentos econômicos produtivos e o aproveitamento das potencialidades econômicas regionais
II - a transformação de produtos primários em produtos industrializados, visando a favorecer a integração e a verticalização das cadeias produtivas e a agregação de valores a esses bens;
III - a diversificação das bases produtiva e circulatória de bens e serviços, com vista a dinamizar a economia e a propiciar a manutenção e a geração de novos empregos estáveis, bem como a melhor distribuição dos bens econômicos, com o consequente aumento generalizado da arrecadação de tributos;
IV - o fornecimento dos meios ao seu alcance para que as empresas locais possam ser mais competitivas no mercado.

Fonte: Lei nº 4.049 de 30 de junho de 2011/ Elaborado pelos autores.

Por conseguinte, a Secretaria responsável pela política industrial de MS é a SEMAGRO. Até o presente momento (final da segunda década dos anos 2000), a política industrial sul-mato-grossense continua baseada na concessão de incentivos fiscais para a atração de indústrias. Mato Grosso do Sul, possui incentivos federais, estaduais e municipais visando à industrialização. A partir da política industrial de fomento as empresas, o estado tem por objetivos: estimular a transformação dos produtos primários e recursos naturais; ampliar a base produtiva industrial e sua interiorização; incentivar a instalação de novas indústrias detentoras de tecnologia avançada; dar maior competitividade ao Parque Industrial existente; verticalizar, diversificar e internalizar valor; gerar emprego e renda à população.

Ainda no ano de 2017, o governo estadual editou a Lei nº. 5.039, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre a instituição ou a prorrogação de incentivos e de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, relativos ao ICMS, mediante ou com base em leis e em outros atos do Poder Executivo. Sobre o prazo de concessão dos incentivos e benefícios fiscais, a referida Lei estabelece que:

Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a instituir ou a prorrogar, até 31 de dezembro de 2035, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou a serem concedidos a estabelecimentos de qualquer natureza, mediante ou com base na Lei Complementar nº 93, de 5 de novembro de 2001, e na Lei nº 4.049, de 30 de junho de 2011, ou em outras leis, decretos, resoluções e demais normas do Poder Executivo Estadual, de toda e qualquer atividade, em relação ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte

Do ponto de vista local, os municípios detêm políticas diferenciadas para atração de indústrias. Alguns benefícios que podem ser deferidos são: doação de áreas em distritos industriais; terraplanagem; isenção de Impostos Predial Territorial Urbano - IPTU e Imposto Sobre Serviços – ISS e capacitação de mão-de-obra.

4 Considerações finais

O objetivo basilar deste trabalho pautou-se na análise crítica dos Planos Plurianuais para os primeiros anos do século XXI de modo a compreender estes documentos de planejamento enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento de Mato Grosso do Sul. Para contemplar tal proposta, buscou-se nas contribuições de Celso Furtado os elementos conceituais sobre a dinâmica do desenvolvimento e sua conexão com os elementos extraeconômicos (leia-se institucionais).

De modo complementar, construiu-se um diálogo com o conceito e abordagem de política industrial à luz deste século marcado, não mais pela primeira ou segunda revolução industrial, mas sim por mudanças tecnológicas e competitividade em escala global. Outro diálogo promovido se refere aos “elementos/ fatores institucionais” citados por Celso Furtado como relevantes para a constituição de um projeto de desenvolvimento. Assim, abordou-se o delineamento geral do pensamento institucionalista para a análise do ambiente e a capacidade institucional que dão sustentação e determinam a efetividade das estratégias e políticas de desenvolvimento.

Esta escolha teórica subsidiou a pesquisa empírica e a análise de conteúdo dos PPA's que permitiu compreender a perspectiva para o desenvolvimento em cada documento e relacionar o diagnóstico em termos de fragilidades e potencialidades regionais; possibilitou a identificação da atuação destinada ao Estado no processo de desenvolvimento, bem como viabilizou apreender (ou não) o papel e os atores vinculados à Ciência e Tecnologia e importância do segmento industrial. Para finalizar, buscou-se assimilar a lógica industrial a partir do aparato legal.

O conceito de desenvolvimento, em geral, é apresentado nos documentos estudados de acordo com perspectivas distintas, pois ao mesmo tempo em que se ressalta uma concepção de desenvolvimento sustentável, também se referem a outras concepções de desenvolvimento

(“regional”, “local”, “humano”, “econômico sustentável”). Dessa forma, há incoerências e/ou indefinições conceituais, pois, cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento corresponde à uma corrente de pensamento distinta e em geral, com divergências e críticas às demais.

O estudo dos Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul de forma direta e indireta demonstrou que o objetivo primordial do planejamento estadual para a industrialização é o crescimento econômico. As ações direcionadas à industrialização se concentram principalmente na necessidade de aumentar a agregação de valor de bens provenientes da agropecuária e na geração de empregos. Ainda que os Planos Plurianuais tenham indicado a preocupação com a diversificação produtiva interpretou-se que a lógica industrial de MS é baseada em suas vantagens competitivas e acaba por reforçar a especialização agropecuária desse território e sua função no contexto da divisão territorial do trabalho. A política industrial de Mato Grosso do Sul é baseada principalmente na concessão de benefícios fiscais para a ampliação e instalação de indústrias.

Embora em várias passagens apareça a preocupação com a necessidade de diversificação da produção industrial, a Unidade Federativa estudada privilegia segmentos que se baseiam nas vantagens competitivas postas (haja vista a condição de oferta dos recursos naturais vinculados à agropecuária). Considerando que os teóricos referenciados destacam o processo de industrialização e sua relação com o incremento e adoção de novas tecnologias, verificou-se que os projetos específicos de Ciência e Tecnologia direcionados à indústria atendem, especialmente, as atividades industriais extrativa mineral e da construção civil (setores tradicionais). A organização do planejamento em regiões ou polos de desenvolvimento não indicam avanços no processo de industrialização.

A implantação de uma política de desenvolvimento deve estar comprometida não só com o crescimento do Produto Interno Bruto, industrialização, avanço tecnológico, mas também proporcionar cidadania à população, com a garantia de segurança pública, defesa de seus direitos, educação em todos os níveis, saúde preventiva, emprego e renda, assistência social para o cidadão em condições de vulnerabilidade social, incentivo às atividades culturais, enfim, ações que proporcionem a melhoria de qualidade de vida. O modelo de “desenvolvimento” proposto nos documentos gera diversos impactos que são recorrentemente retratados nos próprios planos, como a concentração de renda e de terra, conflitos no campo pela reforma agrária e demarcação de terras, educação de reduzida qualidade, problemas na saúde, entre outros.

O atual contexto industrial global é caracterizado pela interdependência econômica internacional e parâmetros de inovação e tecnologia de ponta. Contudo, a política industrial brasileira é marcadamente defasada uma vez que seu arranjo institucional é “envelhecido e ineficaz” de modo que o Brasil se insere de forma periférica e com retrocessos nessa dinâmica internacional. Desta forma, é o ambiente institucional nacional que dá os sinais e as referências para o planejamento e as políticas estaduais. De modo específico, conclui-se que Mato Grosso do Sul, apesar de fazer constar nos documentos que devem nortear os investimentos públicos e privados a intencionalidade de industrialização (e correspondente diversificação produtiva e incorporação tecnológica) e de desenvolvimento, ocorre por força de lei e no papel permanece.

5 Referências

- AGUILAR FILHO, H. A. de; SILVA FILHO, E. B. da. *A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico*. Economia e Sociedade. Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 211-232, ago. 2010.
- AGUILAR FILHO, H. A. de; FERNÁNDEZ, R. G.; SERRA, M. A.. *O atraso econômico e a matriz institucional brasileira: uma abordagem a partir de Douglas North e Raymundo Faoro*. In: BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto de. (ORG.). *Instituições e Economia Brasileira: uma perspectiva teórica econômica e histórica sobre o atraso econômico*. Curitiba: Íthala, 2015.
- BARDIN, L.. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11. Jan. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. *Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências*. Diário Oficial, Brasília, DF, 30 out. 1998. Seção 1, p. 9. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2829-29-outubro-1998-343368-norma-pe.html>> Acesso em: 10. Jan. 2017.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 31, de 11 de Outubro de 1977. *Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp31.htm> Acesso em: 21.07.2018.
- CONCEIÇÃO, O. A. C.. *Instituições e economia brasileira na crise dos anos 1980 e nos desafios dos anos 1990*. In: BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto de. (ORG.). *Instituições e Economia Brasileira: uma perspectiva teórica econômica e histórica sobre o atraso econômico*. Curitiba: Íthala, 2015.
- FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D.. *Política Industrial*. In: David Kupfer; Lia Haguenaer. (Org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002, p. 545-567.

- FURTADO, C.. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LAMBERTI, E.. GAMA, V. A.. *Geografia e Economia: conexões a partir da temática do desenvolvimento*. In: SILVA, Paulo Fernando Jurado da. SPOSITO, Eliseu Savério. SANTANA, Ubirajara Silva (Org.). *Geografia e economia: relações e interfaces*. Dourados, MS: Editora UEMS, 2020. *E-Book*. http://www.uems.br/assets/uploads/editora/arquivos/1_2020-03-03_10-18-49.pdf.
- MATO GROSSO DO SUL. *Plano Plurianual do Governo de Mato Grosso do Sul (2000/2003)*. Campo Grande, dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.sefaz.ms.gov.br/ppa-planos-plurianuais/>> Acesso em: 01. Mar. 2017.
- MATO GROSSO DO SUL. *Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul (2004/2007)*. Campo Grande, dezembro de 2003. Disponível em: < <http://www.sefaz.ms.gov.br/ppa-planos-plurianuais/>> Acesso em: 04. Mar. 2017.
- MATO GROSSO DO SUL. *Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul (2008/2011)*. Campo Grande, dezembro de 2007. Disponível em: < <http://www.sefaz.ms.gov.br/ppa-planos-plurianuais/>> Acesso em: 05. Mar. 2017.
- MATO GROSSO DO SUL. *Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul (2012/2015)*. Campo Grande, dezembro de 2011. Disponível em: < <http://www.sefaz.ms.gov.br/ppa-planos-plurianuais/>> Acesso em: 05. Mar. 2017.
- MATO GROSSO DO SUL – Secretaria de Estado de Fazenda. *Leis de Planos Plurianuais – PPA*. Disponível em: <<http://www.sefaz.ms.gov.br/orcamento/ldoms-ppams-loams/>> Acesso em: 01. Mar. 2017.
- MATO GROSSO DO SUL – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. *Diagnóstico Socioeconômico de Mato Grosso do Sul 2015*. Disponível em:<[http://www.semade.ms.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2015/03/Diagnostic Socioeconomico_de_MS_20151.pdf](http://www.semade.ms.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2015/03/Diagnostic_Socioeconomico_de_MS_20151.pdf)> Acesso em: 03. Fev. 2017.
- MATO GROSSO DO SUL - Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar. *Política Industrial do Estado de Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/industria-e-comercio/>> Acesso em: 30. Abr. 2017.
- OLIVEIRA, A. A.. *Políticas ambientais e desenvolvimento regional: a perspectiva do pensamento institucionalista evolucionário*. 2012. 282 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre - RS, 2012.
- PREBISCH, R.. *El Desarrollo Economico de la America Latina y algunos de sus principales problemas*. **Desarrollo Económico**, v. 26, nº 103 (octubre-diciembre, 1986).
- SCHERER, C. de M.. *Caracterização do ambiente institucional e sua mudança no Brasil entre 1889 e 1945*. 2007. 207 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS.
- SOUZA, A. de O.. *Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional*. Dourados, MS: Editora UFGD, 2008.
- SUNKEL, O.. Institucionalismo y Estructuralismo. *Revista de la Cepal*, n. 38, p. 147-156, agosto de 1989.

SUZIGAN, W.. FURTADO, J.. *A institucionalidade da política industrial e tecnológica: problemas, desafios e propostas*. In: TEIXEIRA, Erly Cardoso. BRAGA, Marcelo Jose. Viçosa: Os Editores, 2007.