

FACES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM PERNAMBUCO – BRASIL

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2021.55.10663>

Recebido em: 19/5/2020

Aceito em: 14/4/2021

Mônica Luize Sarabia¹, Luis De La Mora²

RESUMO

Neste trabalho são trazidas à baila discussões acerca das ações e políticas, tanto do governo federal quanto estadual, que foram responsáveis pelo início de profundas transformações na economia do Estado de Pernambuco. Objetivou-se demonstrar que as decisões do Estado em promover a descentralização e o crescimento econômico ocorreram por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, e pela oferta de políticas públicas efetivas de concessão de incentivos fiscais, que têm em seus princípios descentralizar a produção industrial para as diversas regiões de seu território, por meio de alíquotas diferenciadas que aumentam os subsídios à medida que cresce a distância da sua Região Metropolitana, a mais desenvolvida economicamente. O objeto de estudo escolhido foi a dinamização da economia do Estado de Pernambuco e todos os fenômenos que afloraram do momento de grande crescimento econômico por que passou após o ano de 2003. Tomou-se como recorte temporal os anos de 2007 a 2014, e foram consideradas as informações dos resultados dos investimentos dos Programas de Aceleração do Crescimento PAC 1 e 2 e os incentivos fiscais provenientes do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco – Prodepe – no mesmo período. A pesquisa desenvolve-se considerando que essas ocorrências criaram um ambiente propício para estimular a acumulação de capital industrial na atração de investidores e de novas empresas para diversas regiões de desenvolvimento de Pernambuco.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Crescimento econômico. Investimento em infraestrutura. Incentivos fiscais. Pernambuco. Brasil.

FACES OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN PERNAMBUCO – BRAZIL

ABSTRACT

In this work, discussions about the actions and policies of both the Federal and State Government that were responsible for the beginning of profound transformations in the economy of the state of Pernambuco are brought up. The objective was to demonstrate that the State's decisions to promote decentralization and economic growth occurred through investment in economic-productive infrastructure, and by offering effective public policies for granting tax incentives that have in their principles decentralize industrial production to the various regions of its territory, through differentiated rates that increase subsidies as the distance from its Metropolitan Region, the most economically developed, increases. The object of study chosen was the dynamism of the economy of the state of Pernambuco, and all the phenomena that emerged from the moment of great economic growth that it passed after the year 2003. The years 2007 to 2014 were taken as a time frame and considering the information on the investment results of the Growth Acceleration Programs PAC 1 and 2 and the tax incentives from the Pernambuco Development Program – Prodepe in the same period. The research is developed considering that these occurrences created a favorable environment to stimulate the accumulation of industrial capital in attracting investors and new companies to several development regions of Pernambuco.

Keywords: Economic development. Economic growth. Infrastructure investment. Tax breaks. Pernambuco. Brazil.

¹ Autora correspondente. Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe). Av. Prof. Moraes Rego, 1235 – Cidade Universitária. Recife/PE, Brasil. CEP 50670-901. <http://lattes.cnpq.br/8886070441000035>. <https://orcid.org/0000-0002-0716-2032>. monicalsabria@gmail.com

² Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe). Recife/PE, Brasil.

INTRODUÇÃO

As discussões presentes neste artigo têm como objetivo mostrar o desempenho da economia do Estado de Pernambuco, ressaltando o caráter do crescimento e do desenvolvimento econômico por meio de estratégias de descentralização espacial impulsionadoras pela interiorização da economia nos anos de 2007 a 2014, acompanhando, também, os investimentos em infraestrutura econômico-produtiva provenientes dos Programas de Aceleração do Crescimento do governo federal PAC 1 e PAC 2.

Tem-se, como pressupostos, que as iniciativas do Estado em promover a descentralização e o crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva e os incentivos fiscais do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe), criaram um ambiente propício para atrair e estimular investidores do capital industrial privado, promovendo um processo de interiorização da economia do Estado.

A concentração econômica de Pernambuco na Região Metropolitana de Recife (RMR) tem sua história alinhada ao processo de desenvolvimento do Brasil, que, durante séculos, voltou suas atenções para as Regiões Sudeste e Sul do país, mesmo que, historicamente, no início da colônia lusitana, o Nordeste, sobretudo Pernambuco, tenha sido o centro hegemônico com o ciclo da cana-de-açúcar. No decorrer da história, contudo, a partir, principalmente, das fases iniciais do desenvolvimento industrial do Brasil, o Nordeste passou a ficar em segundo plano, sob as alegações das longas distâncias dos centros mais industrializados e desenvolvidos do país, como também pelos fatores ambientais referentes às secas do semiárido nordestino (FURTADO, 1973; LEMOS, 1988; ARAÚJO, 2008).

Considerando a trajetória histórica, mais especificamente a partir do ano de 2003 – nos governos de Lula e Dilma –, as conjunturas econômicas e políticas favoreceram a criação de uma série de programas e políticas públicas, de âmbito regional, de investimentos em infraestrutura produtiva, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que passaram a descentralizar o investimento público para Regiões como o Nordeste e o Estado de Pernambuco.

No mesmo período, o governo de Pernambuco, a partir da oferta de novas infraestruturas espaciais em diversas localidades do território pernambucano, aproveitou o ambiente propício para transformar o Estado em local atrativo para a produção de mercadoria. Esta estratégia de alavancar seu desenvolvimento, isto é, incentivar e priorizar políticas públicas que propiciassem a redistribuição produtiva e o processo de interiorização da economia, considerava que viabilizassem o Estado como um local atraente para o desenvolvimento do capital industrial, ou seja, na atração de novas plantas industriais.

Assim, ressaltando a importância desse momento especial ocorrido em Pernambuco, não se pode negar que o Estado recebeu grande quantia em investimentos por parte do governo federal para infraestrutura econômico-produtiva, com obras sendo realizadas, concomitantemente, de ponta a ponta em seu território, a partir do ano de 2003, que perduraram até o ano de 2014, com a paralização dos investimentos federais por parte do governo federal.

Essas grandes obras públicas, principalmente de infraestrutura, além da promessa de desenvolvimento, trouxeram consigo o aumento da demanda de empregos. Estes empregos trouxeram acesso à renda e aumento do consumo a camadas da população que viviam socioe-

conomicamente excluídas durante décadas, e, ao mesmo tempo, possibilitaram o acesso aos Programas Sociais do governo federal, que contribuíram de forma direta para o crescimento da economia do Estado (ARAÚJO, 2018).

O motor principal foi o investimento público, destacadamente no setor de infraestrutura, decorrente do aquecimento do debate econômico sobre este tema após o agravamento dos gargalos de infraestrutura no país a partir da década de 90 do século 20 (IPEA, 2010). Uma boa infraestrutura física é considerada, pela chamada economia institucional, a base para as atividades socioeconômicas e para o desenvolvimento regional, conforme afirma o estudo do Ipea (2010).

Há muito se reconhece a importância de uma infraestrutura econômica adequada para a geração de um ambiente propício ao desenvolvimento. Na atualidade, diversos autores têm discutido a relevância da infraestrutura na provisão de insumos produtivos – água, energia, saneamento, telecomunicações, transportes –, para o crescimento econômico (BRICEÑO-GARMENDIA; ESTACHE; SHAFIK, 2004). A expectativa era de que os investimentos nesse tipo de infraestrutura produzissem efeitos multiplicadores sobre o PIB regional, gerados pelo efeito da renda e do encadeamento na economia.

Definiu-se, como hipótese norteadora da pesquisa, que as ações do governo de Pernambuco, no sentido de investir e de incentivar a economia, promoveram a descentralização e o crescimento econômico, bem como repercutiram numa redistribuição produtiva em seu território. Como premissas metodológicas para desvendar o estudo de caso, foram consideradas as abordagens histórica e descritiva. Essa concepção de pesquisa é bastante comum quando envolve, em seus objetivos, uma reflexão voltada para mostrar os resultados de ações. Foram valorizados, também, os aspectos qualitativos na apresentação dos resultados do estudo de caso.

Com relação ao recorte temporal, e a partir dos levantamentos bibliográficos e também de dados indiretos em fontes variadas (IBGE, Ministério da Integração Nacional PAC 1 e PAC 2, Condepe-Fidem, Ad Diper, entre outras), verificou-se que, entre os anos de 2007 e 2014, foram realizados os maiores investimentos em infraestrutura econômico-produtiva no Estado pernambucano.

O recorte espacial definido foi o Estado de Pernambuco, por se buscar, com esta pesquisa, observar as transformações ocorridas a partir desses investimentos em infraestrutura econômico-produtiva e da preocupação em distribuir o crescimento para a maior parte do território do Estado. Em razão da abrangência do objeto, pois Pernambuco tem 184 municípios e 1 distrito, vale ressaltar que, para efeito de apresentação, descrição e caracterização, as informações serão agrupadas, em alguns casos, e apresentadas no decorrer do texto produzido conforme a subdivisão regional atual que considera 12 Regiões de Desenvolvimento (RD). Das categorias de análise e variáveis consideradas, têm-se um conjunto de informações acerca de investimentos, quando serão priorizados os valores totais investidos, período e setor estratégico de infraestrutura, tanto pela esfera pública quanto pela privada.

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução, das considerações finais e das referências bibliográficas. A primeira destaca a discussão da problemática, alicerçada na discussão histórica-conceitual que considerou o problema do desenvolvimento desigual e concentrado no Nordeste e no Brasil, bem como a observação da atuação da gestão pública para o desenvolvimento em Pernambuco. Na segunda parte, essencialmente teórica, são discutidos

os aspectos acerca do papel do Estado na descentralização da economia, além das discussões acerca do desenvolvimento econômico: um pouco mais que crescimento, focado na presente pesquisa. Em uma terceira parte são apresentadas as informações empíricas que trazem os resultados dos investimentos públicos em infraestrutura econômico-produtiva no Estado de Pernambuco no período de 2007 a 2014, a atração do investimento do capital privado: o Prodepe de 2007 a 2014 e, chegando, finalmente, na culminância da análise desses resultados e dos Incentivos Fiscais para a economia do Estado.

As avaliações de resultados mostraram que o governo de Pernambuco almejava o desenvolvimento como via de transformação dessa problemática de estagnação econômica, vivenciada historicamente pelo Estado. Embora se reconheça que os efeitos dos investimentos em infraestrutura tenham seus períodos de execução e seus efeitos ocorram em longo prazo, faz-se mister sua avaliação no período e os seus resultados como incremento para a economia em busca da saída da estagnação econômica. Sob o aspecto da descentralização territorial, os resultados de crescimento do PIB se deram em todas as regiões de desenvolvimento, embora a economia do Estado seja superior e concentrada na Região Metropolitana do Recife.

A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E CONCENTRADO NO NORDESTE E NO BRASIL

O processo de desenvolvimento econômico do Brasil possui características de desigualdade geográfica, de modo especial no que se refere à concentração das movimentações econômicas e, por conseguinte, da repartição de renda em poucos Estados. As intervenções por parte do governo federal contribuíram para aumentar a disparidade econômica entre as regiões, uma vez que os diversos setores que giravam a economia detinham poderes diferenciados dentro do mercado, considerando-se, ainda, que a distribuição regional não era homogênea.

Historicamente, o principal eixo da estrutura produtiva ficou centralizado no Sudeste brasileiro. Com o avanço da industrialização do país, essa região foi alvo de intensa e rápida migração das regiões, cuja economia estava reprimida, uma vez que o processo produtivo necessitava de grande quantidade de mão de obra. Esse movimento desencadeou um amplo processo de urbanização (LEMOS, 1988).

A Região Sudeste consolidou, então, um polo industrial dinâmico, amplo e completo. Reuniu as principais empresas multinacionais, contando com a principal praça financeira no Estado de São Paulo. Tornou-se, portanto, a região que conglomera, ao longo da história, os maiores índices de desenvolvimento econômico do país, levando o título de “lugar-central” do Brasil (FURTADO, 1961).

Segundo Haddad (1993), apesar dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil até o início do século 21, após cinco décadas de marcante concentração espacial desde que se intensificou a industrialização brasileira (a partir da Crise de 1929), não existe uma propensão em reverter a polarização da industrialização da Região Sudeste para outras regiões do Brasil. A “reversão da polarização” foi defendida por Richardson (1981) como o ponto de mudança a partir do qual as tendências da polarização espacial na economia nacional dariam lugar a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema.

Historicamente, o Nordeste do Brasil foi a Região com pouco destaque na produção e geração de renda no país, caracterizando-se por um baixo dinamismo econômico e por graves problemas sociais, exceto no período Colonial, período compreendido entre a metade do século 16 e a metade do século 18 com o ciclo da cana-de-açúcar. Este quadro justifica-se pela trajetória e formação socioeconômica da região, cujas atividades produtivas eram relativamente atrasadas em relação às áreas economicamente mais dinâmicas do país na fase da economia centrada na atividade industrial (CARVALHO, 2014).

No contexto da era colonial, as atividades de acumulação capitalista não estimularam o desenvolvimento da Região Nordeste para proporcionar a melhoria na qualidade de vida da população. Nesse período, o cultivo da cana e o fabrico do açúcar foram responsáveis pela dinamização da economia, sendo, posteriormente, desenvolvidas as atividades de pecuária e algodão, que também contribuíram significativamente para o crescimento da economia nordestina (FURTADO, 1973).

Em meados do século 20, a economia nordestina foi estimulada a inserir-se no processo de desenvolvimento do país por meio da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Essa instituição teve como objetivo reduzir as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul em razão do processo de industrialização concentrada promovido pelo Estado (GTDN, 1968).

Cabe ressaltar que, embora existissem dificuldades em relação à redistribuição do desenvolvimento econômico no Brasil, o movimento da industrialização do país passou a ser direcionado para outras regiões, o que incluiu a Região Nordeste e o Estado de Pernambuco, objeto desta pesquisa. O crescimento de Pernambuco e do Nordeste teve a singularidade da distribuição de renda, pela primeira vez na história, sustentado também por obras da iniciativa privada (ARAÚJO, 2008). Este fenômeno chamou atenção por suas taxas médias positivas e questões como: elevação da renda dos segmentos mais pobres, aceleração do consumo e redução das desigualdades regionais e sociais.

Essa combinação de crescimento econômico com distribuição de renda e de diminuição das desigualdades entre as regiões do Brasil, configura-se numa fase particular, ainda em construção, na história regional desde a criação da Sudene (CARVALHO, 2014). Os dados apresentados na Tabela 1 evidenciam este cenário de persistência temporal das desigualdades regionais.

Tabela 1 – Participação de Cada Macrorregião no PIB Nacional

Distribuição Regional do PIB % Nacional							
Década	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Centro-Oeste	1,9	2.6	5.8	8.4	7.6	8.3	9.3
Norte	1.4	1.9	1.9	2.8	4.1	4.6	5.3
Nordeste	11.8	12.0	9.0	9.1	11.9	13.0	13.5
Sul	14.7	16.1	14.8	15.1	15.8	17.4	16.5
Sudeste	70.1	67.4	68.5	64.7	60.7	56.7	55.4

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de informações do Ipeadata (2018).

Nesta Tabela pode-se observar que o PIB da Região Sudeste representava 70% do PIB nacional em 1950 e 55,4% em 2010. Já a Região Nordeste representava 11,8% em 1950 e 13,5% em 2010. O que também pode se observar é que o PIB do Nordeste, embora tenha ocorrido oscilações, mostrou crescimento nas décadas de 90 e 2000, enquanto, no mesmo período, o Sudeste tenha retraído sua participação no PIB. A tendência de desconcentração produtiva na Região Nordeste mostrou resultados também nas outras Regiões do Brasil, a exemplo do Centro-Oeste, que era de 1.9 em 1950 e passou a 9.3 em 2010.

Esse contexto de concentração econômica regional deixou o Estado de Pernambuco, durante longos anos, em letargia econômica. Nessa premissa, a partir de políticas e ações impulsionadoras do crescimento, o governo federal, a partir dos anos 2000, passou a estimular e promover uma distribuição mais equilibrada do crescimento econômico regional brasileiro, a fim de proporcionar melhor equilíbrio na renda nacional.

A ATUAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO EM PERNAMBUCO

O governo federal, a partir do ano de 2003, passou a estimular e promover uma distribuição mais equilibrada dos investimentos, modificando a estrutura do crescimento econômico regional brasileiro, buscando proporcionar melhor equilíbrio na renda nacional (IPEA, 2010).

Nesse sentido, o governo de Pernambuco garantiu um grande número de medidas voltadas para o fortalecimento e a reestruturação da economia e da produção em seu território, principalmente após os investimentos em infraestrutura materializados pelos Programas Federais de Aceleração do Crescimento, PAC 1 e PAC 2, nos anos de 2007 a 2010 e 2011 a 2014.

Uma das grandes frentes de atuação do Estado, nesses períodos, foi o fortalecimento e a ampliação das ações da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – Ad Diper –, uma instituição da administração indireta do Estado consolidada desde a década de 60, uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDEC.

Esta agência tem como missão proeminente subsidiar o desenvolvimento econômico e social do Estado por meio de ações indutoras e do apoio aos setores industrial, agroindustrial, comercial, de serviços e de artesanato realizadas no território pernambucano.

Historicamente, a agência passou por algumas mudanças em sua composição ou objetivos, mas não concretizou nenhuma transformação que alterasse o seu foco principal, voltado para a promoção do desenvolvimento em Pernambuco. Durante seus mais de 50 anos de existência, desde 1960 a agência passou de negociadora de lotes e parcelas de terrenos para empresas interessadas em se estabelecer no território pernambucano, para, em 1992, instituição, que passou a se chamar Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – Ad Diper, acumulando as funções anteriormente descritas de política pública para o desenvolvimento, ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado.

O papel da Ad Diper na economia de Pernambuco é ligado a uma atuação direta na promoção do desenvolvimento, possuindo, inclusive, capital próprio para investir em infraestrutura, capital este proveniente da comercialização de plantas para a alocação de indústrias em distritos industriais. A Ad Diper também atua como intermediador e incentivador para o governo de Pernambuco em diferentes linhas na concessão de incentivos fiscais, por meio de Programas

(Programa de Desenvolvimento de Pernambuco – Prodepe; Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco – Prodinpe; Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco – Prodeauto) na atração de investimentos de capital industrial, na estruturação e comercialização de distritos industriais, no fortalecimento dos polos, nos arranjos produtivos locais e da exportação do Estado. Para realizar todas essas ações, a Agência mantém parcerias com outras instituições importantes ligadas à promoção do comércio exterior nos âmbitos estadual e federal.

Em Pernambuco, quando se aborda o termo “promotora do desenvolvimento”, o que se compreende é que a agência passou a ser também responsável pela propaganda do governo, o que é compreensível, haja vista que o Estado, nesse momento, passou a ter um novo papel: o de vender a própria imagem como o local disponível, atrativo e estruturado para a escolha de empresários do mundo todo, interessados em locais para estabelecimento de novas plantas fabris ou qualquer outro empreendimento empresarial do capitalismo.

O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO DA ECONOMIA

O objeto proposto neste estudo, que traz ao cerne da discussão o desenvolvimento como um fim, considera um Estado que decidiu descentralizar a sua economia do ponto de vista territorial, objetivando distribuir a industrialização para a grande maioria de suas regiões, com a meta de promover emprego e acesso à renda a diversas camadas da sociedade.

Sobre descentralização e crescimento econômico, a economista Tânia Bacelar de Araújo já alertava que as políticas públicas e a melhor distribuição da base produtiva do país não são tarefas fáceis no Brasil, pois o peso da herança histórica e o projeto modernizador das elites apenas para partes do território, são obstáculos poderosos que mantêm a centralização econômica (ARAÚJO, 2006).

Ainda em Araújo (2006, 2018), a descentralização econômica pode desempenhar um papel importante e positivo desde que não seja fragmentada; uma descentralização coordenada, capaz de soldar diretrizes gerais e integradoras, valorizando escolhas locais capazes de acolher as potencialidades de cada região respeitando a enorme diversidade existente no país.

Corroborando com o pensamento de Araújo (2006), compreende-se que a descentralização e o crescimento econômico planejados pelo governo de Pernambuco foram ancorados no aspecto de respeito a potencialidades e diversidades locais, pois essas decisões de levar os investimentos públicos de infraestrutura e incentivar a instalação de indústrias nas diversas regiões do Estado, valorizaram os aspectos locais de cada arranjo produtivo, impulsionando as economias locais.

Ao refletir sobre o processo de industrialização e urbanização brasileira, a questão da descentralização industrial é fundamental, pois permite compreender as novas localizações industriais e seu reflexo no espaço urbano. Assim, a descentralização espacial da indústria brasileira tem sido um processo bastante recorrente nas últimas décadas. Até os anos de 1960 existia um alto grau de concentração industrial no Brasil, quando a grande maioria das indústrias se localizava na cidade de São Paulo e em sua região metropolitana.

O trabalho de Tinoco (2001) mostra que o período entre o início da industrialização brasileira, até 1970, foi marcado por intensa concentração das atividades industriais na Região Metropolitana de São Paulo, tendo papel essencial para o fortalecimento dessa região como importante polo econômico nacional. No sentido de compreender a atividade industrial básica ao processo de desenvolvimento econômico do país, o governo instituiu políticas de fortalecimento do setor, bem como de interiorização da indústria para uma reestruturação econômico-industrial e espacial.

Cano (1988, p. 112) enumera diversos fatores que contribuíram para a interiorização da indústria, entre eles a modernização da agricultura, que reorientou a localização de indústrias fornecedoras de insumos e bens de capital para esse setor: quanto menor a proximidade da fonte de insumos, menores os custos de produção e menor o desperdício de tempo.

Assim, esse processo de abertura comercial provocou todo um ajuste no *modus operandi* das indústrias brasileiras, quando buscaram se fortalecer por meio de várias medidas, inclusive a transferência de uma localidade para outra, como forma de baixar os custos de produção e poder concorrer com os produtos internacionais.

Cabe aqui ressaltar um aspecto relevante considerado para o investimento industrial: refere-se à definição do local em que será instalada a indústria. Na maioria dos casos é feita uma análise de diversos fatores de localização industrial, buscando o local mais vantajoso para contemplar os objetivos que norteiam a sua instalação. Kon (1994, p. 158) ressalta que “a empresa industrial privada com fins lucrativos determinará sua localização industrial com vista à máxima rentabilidade do capital a ser investido”.

Haddad (1993) salienta a importância dos aspectos locacionais para a determinação das estratégias de estabelecimento de indústrias em determinada localidade ou em uma região. Ele chama de *forças* que atuam no sentido de atração desses empreendimentos.

As variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para determinadas áreas, diferenciais nos preços relativos de insumos entre regiões, etc. Torna-se, pois, necessário estudar as vantagens locacionais de cada uma das regiões para atração de setores produtivos, ainda que de crescimento lento a nível nacional, bem como os fatores explicativos do desempenho favorável desses setores em algumas regiões (HADDAD, 1993, p. 262).

Nessa compreensão, o raciocínio sobre a determinação da localização industrial conota a necessidade de avaliação de custos para a tomada de decisão, como ponto importante na formulação de uma estratégia econômica para uma indústria e, também, para uma localidade que deseja ofertar seus espaços nesse mercado de lugares, tendo em vista que o espaço passa a ser um insumo, um fator de produção para a empresa. No sentido de localidade, a oferta de infraestrutura econômico-produtiva é fundamental.

Kon (1994) destaca vários fatores de localização industrial, como custo e eficiência dos transportes, área do mercado consumidor, disponibilidade e custos da mão de obra, custos da terra, disponibilidade de energia, suprimento de matérias-primas, disponibilidade de água, eliminação de resíduos, dispositivos fiscais e financeiros, economias de aglomeração e existência de instalações.

Saboia (2001) discute como se deu a descentralização industrial brasileira, e em seu posulado demonstrou que a indústria brasileira passou por grandes transformações, que resultaram em forte queda do emprego, dado o aumento do capital tecnológico, o que confirma o mo-

vimento de desconcentração nas regiões e Estados, mostrando declínio do emprego industrial nas principais capitais e regiões metropolitanas e o fortalecimento do interior dos principais Estados industrializados e em alguns Estados fora do eixo Sul-Sudeste. Com isso, estariam surgindo pequenas aglomerações industriais nas mais distintas regiões do país, caracterizadas por possuírem baixos salários e pequeno nível de diversificação industrial.

Com o aumento da competição resultante da abertura da economia, as empresas industriais procuraram modernizar tanto o lado organizacional quanto o tecnológico. Por outro lado, a guerra fiscal³ entre os diferentes Estados, juntamente com as diferenças salariais existentes no país, provocou um fluxo de investimentos em direção às mais distintas regiões, que resultaram em importantes mudanças espaciais da indústria, principalmente para as Regiões Norte e Nordeste (SABOIA, 2001).

As principais mudanças na dinâmica do processo de descentralização industrial, ocorrido no Brasil, se deram principalmente ao longo dos anos de 1990. Em resumo, “a observação da migração dos empregos industriais das capitais para o interior dos estados sugere um movimento de descentralização com provável criação de novas aglomerações no interior do país” (SABOIA, 2001, p. 15).

Segundo Saboia (2001) ainda, outros condicionantes foram responsáveis pelo processo de descentralização industrial no país, pois,

(...) na medida em que a indústria se modernizava, havia pouco crescimento econômico no país, acarretando forte redução do emprego, especialmente na região Sudeste, onde a indústria é mais desenvolvida. Os diferenciais salariais, a guerra fiscal, a implantação do Mercosul e o próprio nível de desenvolvimento local serviram de atrativo para que o emprego se deslocasse para a região Sul (SABOIA, 2001, p. 36).

A análise específica que Saboia faz sobre o Nordeste ressalta que “o deslocamento do emprego beneficiou ainda a região Nordeste em setores tradicionais”, acirrando a guerra fiscal do país, “resultando na instalação e deslocamento de empresas em busca de menores salários e maiores benefícios fiscais” (SABOIA, 2001, p. 37). Isso significa menores custos de produção e geração de emprego e renda para outras regiões.

Compreende-se, então, que esse movimento da indústria, oriundo de outras regiões do país e, também, de outros locais do mundo, foi galgado na redução dos custos de produção e de manutenção do empreendimento, nos custos de instalação, por meio da concessão de benefícios fiscais, e no componente espacial e de localização desses projetos, que passou a ser visto como fator produtivo, tornando-se bastante atrativo no conjunto da disputa pelo mercado de espaço e de lugares, tendo também as políticas de incentivos fiscais como importante ferramenta.

Convém recordar que o objeto deste estudo envolve o papel de Pernambuco no processo de descentralização da economia. Esse fenômeno significou deslocar o centro do investimento ou das políticas em economia e produção, historicamente centralizado na RMR, também para as demais regiões do Estado.

³ A fim de desmistificar algo tão falado até agora, a expressão “guerra fiscal” é utilizada para demonstrar e definir esta competição tributária (HILLBRECHT, 1997; VARSANO, 1997). Por “guerra fiscal” entende-se a disputa entre as Unidades de Federação, no caso dos Estados brasileiros, para atrair para si o domínio dos investimentos e/ou das receitas tributárias oriundos de outros Estados. De modo geral, um Estado oferece maior benefício fiscal, financeiro e/ou de infraestrutura às empresas, para que elas se instalem ou se transfiram para seu território.

Apesar de se compreender que o dinamismo existente no processo de descentralização da economia tem em seu cerne a vontade de alcançar o desenvolvimento econômico, e parte-se do princípio que as ações aqui consideradas são promotoras de crescimento da economia, entende-se que isso não leva ao desenvolvimento econômico desejado. Cabe, então, a fim de desmistificar uma confusão conceitual, fazermos um pequeno debate entre crescimento e desenvolvimento econômico.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: Um Pouco Mais Que Crescimento

No sentido de compreender melhor o tipo de desenvolvimento abordado nesta pesquisa, faz-se necessária uma reflexão no intuito de traçar uma lógica de raciocínio para diferenciar crescimento e desenvolvimento econômicos, valorizando o papel do Estado na economia por via da descentralização da produção.

A discussão em torno da temática é polêmica por conta da definição econômica do verbo “desenvolvimento”. Os economistas apontam para a necessidade de elaboração de um esquema de desenvolvimento que abarque todas as variáveis, tanto econômicas quanto sociais. Pelo ponto de vista econômico, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (FURTADO, 1961, p. 115-116).

Por sua vez, Souza (1993) indica a presença de duas correntes de pensamento econômico acerca dessa temática. A primeira enxerga o crescimento como o mesmo que desenvolvimento, à medida que a segunda corrente defende o crescimento como um pré-requisito para o desenvolvimento, ainda que não o único.

Pertencentes ao primeiro grupo temos os modelos de crescimento das escolas clássica e neoclássica, com as colaborações de Harrod (1939) e Domar (1946). Endossando a segunda corrente, encontramos os economistas de formação crítica, seguidores das tradições marxista ou cepalina, as quais definem o crescimento como uma mera variação numérica do produto, e o desenvolvimento como um quadro de mudanças na qualidade e no modo de vida dos indivíduos, seja nas organizações, seja nas estruturas de produção. Essa corrente conta com os trabalhos de Raul Prebisch (1957), argentino, e do brasileiro Celso Furtado (1961).

Na vertente do pensamento que concebe o conceito de desenvolvimento e sua dicotomia com crescimento, considera-se aqui que, para atingir o desenvolvimento, os índices econômicos de uma localidade devem demonstrar crescimento de sua economia. Numa acepção mais ampla do pensamento, porém, o desenvolvimento pode ser alcançado sem maiores variações e indicações de crescimento econômico, contanto que esta melhoria possa ser distribuída para um maior número de pessoas, direta ou indiretamente, envolvidas nesse processo. Talvez essa prerrogativa de descentralizar a economia possa ser uma via de distribuição e de alcance de riquezas para um maior contingente de população.

No Brasil, Pernambuco é um Estado em destaque, pois tem apresentado, há alguns anos, um ritmo de crescimento econômico constante. Grande parte do resultado bem-sucedido do Estado deve-se às medidas governamentais, seja investimentos do governo federal, seja utili-

zação de alguns dos modelos apresentados pelo ex-governador Eduardo Campos (tal como os desenvolvidos pela Cepal).

Singer (1970) foi um dos teóricos pioneiros da matriz heterodoxa no Brasil, concebendo o desenvolvimento econômico como um transcurso histórico pelo qual as economias em desenvolvimento precisam passar. De acordo com o autor, é necessário que aconteça uma transformação qualitativa em meio ao processo, de forma a alterar a estrutura do sistema de produção, capaz de possibilitar a travessia de uma economia artesanal para uma economia industrial. Tal transformação precisa, ainda, ser favorecida por uma forte integração entre os diversos setores do mercado externo e interno.

O mesmo caminho foi seguido pelo economista brasileiro Celso Furtado, que também adotou a interpretação do sistema econômico, propondo sua própria definição, na qual

o desenvolvimento econômico é resultado do processo da acumulação de capital, associado à incorporação de progresso técnico, provocando o aumento de produtividade do fator trabalho, que resulta na expansão do fluxo da renda; é um processo que em primeiro lugar é histórico (FURTADO, 1973, p. 22).

Dessa forma, como visto, Furtado (1973) destacou que o desenvolvimento é resultante de um processo histórico e que somente com o término de um período determinado poderá se atingir o desenvolvimento econômico. Ademais, compreende-se que é preciso a acumulação de certo montante de capital junto com o aperfeiçoamento e as especializações técnicas no andamento da produção, para que, finalmente, as vantagens do processo sejam divididas equitativamente pela sociedade. Sob o aspecto da importância do estímulo à economia, o Estado tem, historicamente, desempenhado papel importante.

Nesse sentido, observa-se a ocorrência desse tipo de desenvolvimento estimulado em Pernambuco. Essa ruptura histórica, essa quebra de paradigmas de longos períodos de estagnação do Estado, foi modificada a partir do planejamento da economia por intermédio da descentralização e de sua interiorização, principalmente acreditando na industrialização acelerada. A política de investimentos em infraestrutura descentralizada em diversas regiões de Pernambuco, bem como a estratégia de atração industrial ofertada pelo Programa de Desenvolvimento de Pernambuco, foram as ferramentas propulsoras de um processo de crescimento e desenvolvimento econômico para o Estado em médio e longo prazos. A lógica de impulsionar o crescimento via indústria foi de acreditar que as vantagens de aglomeração por meio da concentração espacial seriam indutoras de mais crescimento da economia, pois quanto mais empresas se concentrem em um local maior será a capacidade para atrair novos empreendimentos industriais, comerciais ou de serviços. Conforme essas empresas se concentrem espacialmente, ocorre uma ampliação dos mercados, pois surgem novas demandas a serem atendidas, como demonstraram Perroux (1977) e Souza (1993).

Souza (1993, p. 54) defendeu que os fatores internos do crescimento são a disponibilidade de recursos naturais e humanos, o mercado interno e a estrutura produtiva. Estes atraem as indústrias e passam a produzir para os mercados local, nacional e internacional. Nessa premissa de promover a desconcentração industrial em Pernambuco, e considerando que o Estado é geograficamente subdividido em 12 regiões de desenvolvimento que possuem vocações produtivas específicas, e no sentido de aproveitamento desse potencial produtivo, tecnológico e da expertise das pessoas, é que a estratégia do Estado foi formulada, tornando-se também um facilita-

dor nas tomadas de decisão dos investidores interessados em aproveitar-se das externalidades, comuns de economias de aglomeração.

Retomando o aspecto da descentralização da economia, a modificação do *locus* produtivo da indústria, das empresas ou das grandes corporações, da formação ou do fortalecimento de novos espaços produtivos e distritos industriais para outras partes do território, dispuseram o desenvolvimento da economia ao “alcance” da realidade, favorecendo a ocorrência do crescimento econômico.

Outra condição essencial para a transformação do processo de crescimento em desenvolvimento é o apoio à sociedade, mais especificamente por intermédio de uma distribuição de renda mais justa e igualitária. Diversos autores, como Furtado (1961), Singer (1970) e Araújo (2006, 2018), sugerem que a distribuição de renda é inferior em regiões de prioridade de desenvolvimento urbano-industrial, gerando a necessidade de uma intervenção governamental com políticas sociais que visam a corrigir as deficiências acarretadas à distribuição de renda pela própria estratégia desenvolvimentista. Sem dúvida, a descentralização territorial da economia é uma estratégia para isso, e aproveitando a onda de investimentos em infraestrutura promovida pelo governo federal por meio dos PAC 1 e 2, o governo estadual acreditou que seria uma grande oportunidade para descentralizar o desenvolvimento em Pernambuco.

OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICO-PRODUTIVA NO ESTADO DE PERNAMBUCO NO PERÍODO DE 2007 A 2014

Todo esse processo de descentralização territorial da economia de Pernambuco tem raízes no fato de os investimentos públicos em infraestrutura terem sido direcionados, pelo governo federal, durante o período aqui avaliado, para atenuar os atrasos históricos da Região Nordeste em relação às outras regiões do país.

O governo brasileiro, com foco nos investimentos em infraestrutura, em janeiro do ano de 2007 lançou o PAC, que disponibilizava verbas, financiadas pelo governo federal, para obras de infraestrutura logística, energética, social e urbana (BRASIL, 2010). Além de medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulo ao crédito e ao financiamento, constituiu um conjunto de projetos de investimentos em infraestrutura.

Suas metas envolviam expansão significativa do investimento público e a consequente indução ao investimento privado. Esses investimentos, espalhados em todas as partes do Brasil, compõem uma carteira dos mais variados projetos com foco nos setores produtivos, como energia, logística e infraestrutura social (transporte urbano, saneamento e habitação). Ao longo dos anos, os investimentos vêm apresentando resultados na expansão da capacidade produtiva e na elevação da produtividade sistêmica da economia nacional.

Os investimentos contemplados pelo PAC 1 no Brasil totalizaram R\$ 503,9 bilhões, desembolsados, ao longo do período 2007-2010, em três diferentes áreas, sendo a maior delas a área de infraestrutura energética – R\$ 274,8 bilhões, ou 54,5% do total –, em que se encontram os setores de petróleo e gás e energia elétrica. Estes setores concentravam projetos de grande porte e longo prazo de maturação, nos quais as empresas públicas, particularmente o governo federal, tinham grande participação, como Petrobras, Eletrobras e Furnas.

A segunda área mais importante foi a de infraestrutura social e urbana, com R\$ 170,8 bilhões, ou 33,9% do total. Os principais setores escolhidos – habitação e saneamento – são importantes pelo potencial de geração de emprego, de distribuição da riqueza e do impacto positivo sobre a qualidade de vida da população de menor renda.

A terceira área, de acordo com os montantes de investimento programados, foi a de infraestrutura de logística, com R\$ 58,3 bilhões, ou 11,6% do total. Esses segmentos apresentam grande impacto sistêmico, uma vez que respondem pelo transporte de pessoas e mercadorias, ou seja, incluem rodovias, ferrovias, portos, aeroportos.

A PAC 2, em todo o Brasil, teve previsão de investimento de R\$ 958,9 bilhões, entre 2011 e 2014. No período pós-2014 a estimativa era de injetar mais R\$ 631,6 bilhões em obras – totalizando R\$ 1,59 trilhão. Os focos foram os mesmos da primeira etapa, iniciada em 2008: logística, energia e núcleo social-urbano. Essas três frentes foram divididas em seis Programas: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, “Minha Casa, Minha Vida”, Água e Luz para Todos, Energia e Transportes.

É importante observar essa informação, haja vista que, a cada período de liberação de recursos da PAC 1 e PAC 2, o Estado de Pernambuco teve aporte de valores diferenciados. Ainda, deve-se ressaltar que a fonte dos dados, ora apresentados, também é diferente, isto é, as informações de cada período foram retiradas de relatórios específicos: Balanço PAC 1 e Balanço PAC 2 em Pernambuco.

Os setores priorizados pelo PAC são infraestrutura logística, energética e urbana, e, para todos estes setores, Pernambuco recebeu investimentos que estão distribuídos de forma diferenciada nas suas 12 RDs. Vale ressaltar, ainda, a participação do Estado nos empreendimentos em caráter regional, por refletirem diretamente nas questões das relações territoriais e regionais decorrentes destes investimentos para o Estado.

Também houve investimentos no setor produtivo, definidos pelos setores energético, logístico e social-urbano. A Tabela 2 mostra as informações dos investimentos realizados pelo governo federal no Estado de Pernambuco no período de 2007/2010 e 2011/2014.

Tabela 2 – Investimentos no Setor Produtivo em Pernambuco – PAC 1 e 2

Programa	Período de Investimento	Valores Pernambuco R\$ Bi	Total pós 2010 R\$ Bi	Total pós 2014 R\$ Bi	Valores Nordeste R\$ Bi	Total pós 2010 R\$ Bi	Total pós 2014 R\$ Bi
PAC 1	2007-2010	6.590.100,00	631.300,00	0,00	2.170.600,00	3.279.000,00	0,00
PAC 2	2011-2014	6.487.080,00	0,00	2.537.580,00	2.967.080,00	0,00	2.839.530,00
PAC 1	2007-2010	12.147.600,00	25.386.500,00	0,00	943.300,00	878.700,00	0,00
PAC 2	2011-2014	42.388.420,00	0,00	6.216.250,00	1.423.240,00	0,00	1.013.940,00
PAC 1	2007-2010	4.380.600,00	0,00	0,00	4.818.400,00	0,00	0,00
PAC 2	2011-2014	15.125.160,00	0,00	9.926.580,00	4.246.200,00	0,00	690.720.000,00
TOTAIS		87.118.960,00	26.017.800,00	18.680.410,00	16.568.820,00	4.157.700,00	694.573.470,00

Fonte: BRASIL (2010, 2014). Elaborada pelos autores, 2017.

Os totais investidos nos Programas PAC 1 e PAC 2 em obras específicas no Estado de Pernambuco totalizaram mais de R\$ 87 bilhões, nos períodos de 2007 a 2014, considerando as áreas de energia, logística, habitação e saneamento, além dos programas de infraestrutura social e urbana. Estes valores investidos correspondem a obras espalhadas nas diversas RDs do Estado, e deram suporte para o incremento da infraestrutura econômico-produtiva necessária para o desenvolvimento.

Sob o aspecto regional, os valores trazidos na Tabela 2 são de mais de R\$ 16,5 bilhões investidos em obras, que envolveram geograficamente outros Estados do Nordeste. Tratam-se de grandes projetos de infraestrutura, como a Ferrovia Transnordestina e o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – Pisf. Estas obras, denominadas de superinfraestruturas, foram, durante muito tempo, responsáveis por grandes dinâmicas espaciais e econômicas nas diversas cidades pelas quais passaram nas regiões do sertão e agreste pernambucanos.

Embora tenham ocorrido grandes iniciativas de investimentos em infraestrutura em diversas partes do Estado de Pernambuco, o que não se pode negar é o caráter dinâmico e de interdependência dessas ações, o que sinalizamos como os problemas ou riscos de se investir em grandes projetos de infraestrutura, além do que muitas obras no Estado estão paralisadas ou completamente abandonadas. É inegável o poder que os investimentos econômico-produtivos têm nas transformações econômicas e espaciais; são capazes de provocar mudanças no sentido de redistribuir espacialmente a economia e o poder de encadeamento implícito nesses investimentos.

A partir desta reflexão, podemos afirmar que o capital investido em infraestrutura estimula investimentos privados e, desta forma, resulta em crescimento econômico, geração de emprego e renda. O mecanismo de transmissão é simples, com mais investimento em infraestrutura, maior poder de atração de novas empresas, maior quantidade de empresas instaladas, maior número de empregos gerados. Na próxima seção do artigo serão mostrados esses resultados do poder de atração de investimentos privados em detrimento da oferta de infraestrutura.

A ATRAÇÃO DO INVESTIMENTO DO CAPITAL PRIVADO: O Prodepe de 2007 a 2014

Neste item será tratado sobre a atuação do governo de Pernambuco na busca de descentralização da sua economia, fazendo uso de uma importante ferramenta disponível pelo Estado, que é o Programa de Incentivos Fiscais – Prodepe. Ofertado pela Ad Diper, é uma das formas de acesso dos investidores privados a espaços infraestruturados nas diversas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco.

Desde a década de 50 do século 20, a Secretaria da Fazenda de Pernambuco vem apresentado significativas transformações de maneira considerável relacionadas aos incentivos fiscais a novos investimentos industriais no Estado. Aconteceram, porém, grandes mudanças nas décadas de 60 e 70, quando a Secretaria passou a conferir um outro mecanismo para a troca dos incentivos, determinando e deixando a produção e efetivação para as entidades encarregadas pelo governo (LIMA, 2006).

De acordo com Lima (2006, p. 50),

essas mudanças não foram erradas, pois apesar de todos os debates acirrados entre a Administração da Fazenda e outros setores, entre os próprios técnicos, nenhum, porém, deixou de ter como justificativa o zelo pela arrecadação tributária no Estado.

Em 1991, após acaloradas discussões, ocorridas na Secretaria da Fazenda, elege-se o incentivo fiscal cedido, que iria se sujeitar à vontade do Estado no crescimento de certa atividade comercial ou industrial, sendo o tipo de incentivo fiscal que mais bem se adaptaria a esse segmento de atividade econômica.

Lima (2006, p. 53) ainda afirma que

A guerra fiscal entre os estados do Nordeste já havia sido declarada, mas ao final do período, Pernambuco resolveu entrar firme na guerra fiscal, fazendo proliferarem novos tipos de incentivos, entretanto, a reforma tributária iniciada no final de 1965 mudou o quadro geral.

O Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe), de iniciativa governamental, é voltado para as organizações de variados segmentos da economia que desejam se estabelecer no Estado. É considerado um dos mais amplos programas de incentivos do Brasil; já está na terceira versão e ainda com exigências de melhoria e de adaptação às políticas comercial e industrial, atingindo três segmentos: a atividade industrial, o comércio atacadista importador e as centrais de abastecimento.

Os benefícios do Prodepe são permitidos por meio de incentivos financeiros e fiscais, compra de terrenos e efetivação de construções de infraestrutura e de instalações para estabelecimento, aumento ou inovação do parque industrial das organizações.

Associar o desenvolvimento econômico estatal a maneiras mais dignas e eficientes de desenvolvimento é um dos primordiais objetivos do programa, que oferece como vantagem o crédito presumido do ICMS com o período de até 12 anos de incentivo. Estas organizações configuram até 60% de toda arrecadação de ICMS no Estado (TAVARES, 2018).

A política de incentivos fiscais de Pernambuco tem amparo legal na Lei Estadual Nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, regulamentada pelo Decreto Nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999 (PERNAMBUCO, 1999a,b). O Prodepe é uma das maiores ferramentas do Estado para atração de novos investimentos por parte das indústrias. Criado com essa denominação em 1995, o programa foi alterado algumas vezes para melhor se adequar às necessidades do Estado diante das transformações dos cenários econômicos estaduais, nacionais e internacionais.

Os recursos destinados ao desenvolvimento das atividades previstas no programa são administrados conjuntamente pela Pernambuco Participações e Investimentos S.A. – Perpart – e a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S.A. A Ad Diper é responsável pela execução do Prodepe no Estado, e também de outras políticas ou formas de investimento estaduais que serão abordadas neste trabalho.

Conforme o disposto no artigo 3º do Decreto Nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, os recursos do Programa são oriundos de dotações orçamentárias, recursos provenientes de créditos adicionais ou oriundos de convênios com entidades públicas ou privadas.

O Prodepe tem mecanismos de incentivo que acompanham os setores estratégicos de desenvolvimento do Estado. Alguns setores industriais são considerados prioritários, sendo oferecido um incentivo fiscal maior, na ordem de 75% do ICMS por 12 anos. Dentre as tipologias de indústrias contempladas com esse benefício estão a agroindústria (exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo), metalomecânica e de material de transporte, eletroeletrônica, farmacoquímica, bebidas, minerais não metálicos (exceto cimento e cerâmica vermelha), têxtil e plástico.

Além da priorização voltada a setores estratégicos, o benefício busca também o foco na desconcentração geográfica e decorrente descentralização do desenvolvimento do Estado. Existe um aumento do benefício para 85% do ICMS nos quatro primeiros anos para as empresas localizadas no Porto de Suape ou fora da RMR, desde que o fator determinante de sua localização não seja inerente à natureza da respectiva atividade, relativamente à fonte de recursos minerais. Já para a região do agreste pernambucano o percentual fica em 90%, e para o Sertão o incentivo fiscal chega a 95% (AD DIPER, 2015).

Para o agrupamento industrial prioritário especial, que abrange os setores: automobilístico, farmacológico especial (biotecnologia) e química fina (localizado no Polo Farmacológico), siderúrgico, produção de laminados de alumínio a quente e vidros planos, temperados ou não, existe ainda um incentivo fiscal maior no qual é oferecido um crédito presumido do ICMS de 95% por um prazo de 12 anos, podendo ser prorrogado por igual período, conforme projeto submetido à aprovação.

O Programa também concede o benefício de compensação do frete, além do ICMS, que pode ser visto como um crédito presumido adicional no valor de 5% do valor total das saídas interestaduais para fora da região Nordeste, limitado ao valor do frete. Este mecanismo beneficia as empresas do Estado a comercializarem com outros Estados da região Nordeste.

Ainda, em se tratando de dedução de alíquotas de ICMS para as empresas industriais que possuem tipologias que não se enquadrem nos perfis descritos, considerados prioritários, o governo oferece um incentivo de 47,5% para as que fabricam produtos que não possuem similar em produção no Estado, e 25% para produtos fabricados com similar no Estado; para ambos, o prazo de fruição do incentivo será de 8 anos. Quando a escolha da instalação de uma planta industrial ocorrer no Porto de Suape ou fora da região metropolitana, o incentivo será sempre de 47,5% nos quatro primeiros anos para a categoria de produtos fabricados e que tenham similar no Estado; além disso, o incentivo de compensação do frete também é válido.

As atividades das áreas de construção civil, indústria extrativa, agroindústria sucroalcooleira, indústria de condicionamento de gás liquefeito de petróleo e moagem de trigo, ficam de fora de qualquer benefício fiscal do Prodepe.

Com relação ao importador atacadista de mercadorias do exterior, o programa de incentivos fiscais do Estado de Pernambuco possui diferencial no que se refere à aplicabilidade do benefício para a atividade de comércio, isto é, o benefício de redução se dará na saída da mercadoria, por meio de concessão de benefícios fiscais do ICMS. O benefício terá prazo de 7 anos e inclui o diferimento do prazo de recolhimento do ICMS incidente sobre a operação de importação, quando da saída subsequente da mercadoria promovida pelo importador. Há, ainda, um crédito presumido de até 10%, que é concedido na saída subsequente, conforme mostra o Quadro 1. No caso das saídas interestaduais, há um valor máximo correspondente a 47,5% do imposto apurado sobre as saídas.

Quadro 1 – Alíquotas de ICMS *versus* Redução com incentivo do Prodepe

Alíquota aplicável do ICMS	Redução com incentivo do Prodepe
7%	3,5%
superior a 7% e inferior ou igual a 12%	6%
superior a 12% e inferior ou igual a 17%	8%
superior a 17%	10%

Fonte: PERNAMBUCO (1999b). Elaborado pela autora, 2017.

Com o objetivo de colocar Pernambuco como ponto estratégico para distribuição de produtos para outros Estados do Nordeste, outro setor de comércio é contemplado pelo Prodepe, com os incentivos fiscais do ICMS: o de central de distribuição (CDs). Para ter acesso ao benefício as empresas industriais ou comerciais atacadistas devem promover operações de saída de mercadorias; entretanto, só serão incentivados produtos adquiridos diretamente do fabricante ou produtor. Nesse caso, os incentivos são os seguintes: o prazo de fruição é de 15 anos e os benefícios concedidos correspondem a crédito presumido do ICMS nas operações de entrada por transferência de mercadoria de estabelecimento industrial localizado em outra Unidade da Federação, com 3% do valor total dessas transferências, e nas operações de saídas interestaduais com 3% do valor total dessas saídas.

O mecanismo de incentivo fiscal tem caráter também regulador de arrecadação de impostos para o Estado. Isto funciona como um mecanismo que evita que a empresa se torne inadimplente com o pagamento do ICMS, pois, caso a empresa incentivada não pague a parcela devida no mês, poderá ter seu benefício suspenso e até mesmo cancelado se o fato ocorrer por 12 vezes, consecutivas ou não.

O Prodepe prioriza os empreendimentos que mantenham sintonia com as potencialidades de cada região. O objetivo é estimular o desenvolvimento econômico de forma equilibrada e sustentável, trazendo o maior grau de benefício para os pernambucanos (TAVARES, 2018).

A procura pelo Porto de Suape cresceu substancialmente, tanto por ser considerado um porto de excelente qualidade quanto por constituir um importante complexo industrial. A partir do anúncio em 2005 da vinda da Refinaria Abreu e Lima para Pernambuco, muitas empresas se interessaram especificamente por essa região onde a refinaria iria funcionar. A movimentação de cargas em geral do Porto de Suape cresceu quase 500% de 1991 a 2009, mesmo considerando que a movimentação de cargas do ano de 2009 ficou abaixo do registrado para o ano de 2008, conferindo uma queda de 8% em razão da crise mundial do referido ano (SUAPE, 2012).

Como estratégia de desconcentração da estrutura produtiva do Estado, o governo de Pernambuco oferece aos empresários instalarem suas empresas em outras regiões que não necessitem tanto da estrutura do Porto de Suape para sua operação, por conta da grande procura por este importante polo de desenvolvimento (ARAÚJO, 2018).

OS RESULTADOS DOS INCENTIVOS FISCAIS DO PRODEPE

Os resultados dos incentivos fiscais do Prodepe em Pernambuco são apresentados com o objetivo de demonstrar a relevância para o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do Estado em decorrência de políticas de incentivo como essa. Isso corrobora as discussões apreendidas nesta tese, o que mostra o poder proveniente dos investimentos públicos de atrair investimentos privados.

No caso dos incentivos do Prodepe, as empresas particulares vêm atraídas por benefícios fiscais para estabelecimento de suas empresas nos distritos industriais do Estado, sejam estas de quaisquer umas das três categorias: empresa industrial que desempenhe atividade considerada prioritária ou relevante; importador atacadista de mercadorias do exterior; e central de distribuição (CDs), sendo consideradas para efeito de apresentação dos resultados dos investimentos obtidos por meio de levantamento direto à Ad Diper em relatório fornecido, sendo levadas em conta informações dos anos de 2007 a 2014.

Como observado na literatura própria ao tema, os incentivos fiscais são concedidos com o intuito de impulsionar a atividade econômica de uma região ou localidade. Para se obter êxito, essa política deve contribuir para incrementar um conjunto de outras variáveis, como empregos gerados e número de estabelecimentos criados (LIMA, 2006). Desta maneira, as informações aqui prestadas farão uso destas variáveis, além de também outros dados, tais como o volume de investimentos e os valores renunciados de impostos, que podem contribuir para mostrar as mudanças na dinâmica produtiva do Estado de Pernambuco.

Os incentivos fiscais do Prodepe são negociados oferecendo benefícios para instalação de empresas em todas as regiões de desenvolvimento do Estado. As informações constantes na Tabela 3 mostram o resultado global do programa em valores investidos, empregos gerados e número de empresas instaladas nos anos de 2007 a 2014.

Tabela 3 – Resultados do Prodepe na atração de investidores privados – 2007 a 2014

Ano	Soma dos Investimentos (R\$)	Empregos Gerados	Número de Empresas
2007	2.180.482.886,09	8.468	89
2008	2.394.207.212,51	13.617	101
2009	1.102.412.690,56	8.517	76
2010	1.908.429.427,54	9.623	116
2011	6.833.835.115,46	11.131	113
2012	4.129.239.155,00	14.713	156
2013	1.084.455.366,70	5.648	62
2014	1.373.551.751,62	12.701	86
Total	21.006.613.605,48	84.418	799

Fonte: Elaborado pelos autores – Relatório Resultados Prodepe Ad Diper, 2014.

Os resultados apresentados na Tabela anterior mostram que no período de 2007 a 2014 foram incentivadas 799 empresas, instaladas nas diversas regiões de desenvolvimento do Estado, com incentivos fiscais superiores a R\$ 21 bilhões e que geraram, só na sua instalação, um total de 84.418 empregos diretos, o que significa o acesso à renda para uma significativa parcela da população. Os números traduzem o resumo das negociações realizadas entre a agência e os grupamentos empresariais.

De modo geral, os valores incentivados nesse período acompanharam as oscilações da economia no mesmo período. Na Figura 1 o gráfico mostra que os anos de 2011 e 2012 foram os períodos de maior investimento no Estado, e os anos em que a economia brasileira se destacou diante de diversos mercados mundiais.

Figura 1 – Gráfico dos valores de investimentos privados por ano – Prodepe



Fonte: Elaborada pelos autores – baseado no Relatório do Prodepe/AD DIPER, 2016.

Os incentivos fiscais oferecidos pelos Estados são vistos pelas empresas como oportunidade para instalação ou ampliação de sua unidade produtiva. Já para o governo de Pernambuco, a instalação de novas plantas industriais, apesar de receber uma receita menor de ICMS, torna-se um benefício em cadeia, pois a planta de uma grande indústria atrai um novo conjunto de outras empresas, sejam elas industriais, comerciais e de serviços, que poderão se beneficiar das relações com esta grande empresa “âncora”. Esse movimento se reproduz em escala na instalação de mais empresas, geração de mais empregos e de mais renda para a região.

Estas informações podem ser corroboradas com os números de criação de novas empresas no mesmo período, como podemos observar na Tabela 4. Os dados da Junta Comercial do Estado de Pernambuco (Jucepe) mostram o aumento do número de empresas criadas, comparando com o quantitativo de empresas em anos anteriores ao período estudado.

Tabela 4 – Quantidade de empresas por constituição jurídica – 2003 a 2015

Tipo de constituição Jurídica	Período que antecede à pesquisa				Recorte temporal da pesquisa								Posterior
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Empresário (antiga Firma Individual)	7.910	8.989	10.255	9.158	11.545	10.412	12.152	12.189	11.475	8.885	8.885	7.956	10.316
Sociedade Ltda.	4.943	5.241	5.451	5.121	5.949	6.722	8.752	10.333	9.090	6.946	6.946	6.232	4.696
Sociedade Anônima	30	23	32	54	57	69	129	343	103	66	66	58	36
Cooperativa	44	37	45	27	39	26	31	38	35	29	29	25	26
Outras Sociedades	5	13	14	7	26	43	28	54	45	59	59	39	18
Eireli Empresa Individual de Responsabilidade Limitada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.514	1.514	1.936	2.016
Total geral	12.932	14.303	15.797	14.367	17.616	17.272	21.092	22.957	20.748	17.499	17.499	16.246	17.108

Fonte: Jucepe – Junta Comercial do Estado de Pernambuco, 2016. Elaborada pelos autores, 2016.

Observando a Tabela 4, percebe-se que essa política de atração de investidores, principalmente industriais, foi agregadora em ganhos de escala. Os números mostram que, no período, contribuiu na geração de emprego e renda e na formação de conglomerados empresariais com a criação de pequenas e médias empresas nos polos de desenvolvimento espalhados pelo Es-

tado que usufruem das externalidades e vantagens competitivas econômicas comuns desses conglomerados empresariais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visualizado, 2007 a 2011 foram os anos de maior instalação de empresas no Estado de Pernambuco, embora, com a o início da crise econômica em 2012, essa euforia na abertura de empresas no Estado tenha diminuído, com quantitativos superiores a 2007. Em 2015 há uma retomada no crescimento de número de empresas no Estado, o que se deve à retomada de grandes obras de infraestrutura no governo de Paulo Câmara e também ao reaquecimento, embora lento, da economia no governo de Michel Temer.

No que se refere à estagnação histórica da economia de Pernambuco, pode-se afirmar que essa postura de Estado investidor e incentivador da economia, assumida pelo governo de Eduardo Campos em seus dois mandatos, escreveu uma nova fase na história econômica pernambucana; uma história marcada por modificações na infraestrutura espacial para a produção, na potencialização de vocações econômicas e dos potenciais ambientais naturais locais, na atração de investidores do capital industrial privado de diversas partes do país e do mundo e na criação da imagem de um local em franco desenvolvimento.

Assim, no sentido da espacialização, verifica-se que os investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, como mostrado em números, a exemplo dos PAC 1 e 2, ocorreram em todas as RDs de Pernambuco, embora não tenham acontecido de forma igualitária, havendo maior concentração de investimentos na RMR. Além disso, as maiores obras do Estado, com vultosos investimentos, são também de caráter regional, como a Transnordestina e os canais do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – Pifs.

Uma base sólida em infraestrutura foi e ainda vem sendo formatada em todo o território do Estado. Isto significa que existem prerrogativas e cenários positivos para a descentralização econômico-produtiva, além de um conjunto de incentivos fiscais ofertados pelo Estado em forma de diferenciais de alíquotas, que aumentam os incentivos à medida que há um distanciamento da RMR.

Sabe-se que o desenvolvimento econômico não pode ser investigado, pensado ou promovido sem que seja valorizada ou analisada a questão da infraestrutura, uma vez que esta surge como um de seus principais eixos. O prefixo “infra” é pertinente, pois, significando abaixo ou embaixo, busca expressar o conjunto de atividades e estruturas da economia de um país que serve de base para o desenvolvimento de outras atividades e sistemas.

A relação entre infraestrutura econômico-produtiva e desenvolvimento é bastante lógica, o que também se pode considerar causa e efeito, quando a infraestrutura é a causa e o efeito seria o desenvolvimento. Ademais, dada a necessidade de longos períodos para a efetivação de infraestrutura, ressaltamos que os seus efeitos vêm também em longo do tempo. A infraestrutura econômico-produtiva inter-relaciona-se com o desenvolvimento econômico, sem confundir com crescimento nominal da economia, pois só isso não é o bastante para o bem-estar de uma sociedade.

No sentido da aposta do Estado na oferta de incentivos fiscais, sabemos que a origem da acirrada competição fiscal brasileira reside em fatores de natureza estrutural e conjuntural, na qual há falta de solidez ou maturidade da própria estrutura federativa, que não discute essa problemática entre as federações que a praticam. O complicado sistema tributário nacional também pesa nessa avaliação. O ICMS, por exemplo, é um imposto estadual com claras diferenciações de alíquotas que complicam a tributação e as trocas entre os Estados brasileiros. Por outro lado, a inexistência de uma política industrial nacional é outro fator agravante quando se trata de concentração espacial nacional da indústria. São esses fatores que têm levado a uma intensa disputa interna entre os Estados que utilizam a tributação como principal instrumento de atração de investimentos produtivos privados.

Nessa tônica, então, foi constituído e executado o processo de descentralização da indústria pernambucana. À medida que as obras de infraestruturas forem ficando prontas, como a Transposição, os conjuntos de adutoras e a Transnordestina, muitos ganhos em escala serão desencadeados no conjunto dos municípios vizinhos que compõem as cidades-polo das diversas Regiões de Desenvolvimento do Estado.

REFERÊNCIAS

- AD DIPER. Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. 2015. Disponível em <http://www.addiper.pe.gov.br/site/index.php>. Acesso em: 16 maio 2015.
- ARAÚJO, T. B. de. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, S. (ed.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ARAÚJO, T. B. de. *Nordeste*: heranças, oportunidades e desafios. In: *Revista Teoria e Debate*, n. 77, São Paulo: FPA, maio/jun. 2008.
- ARAÚJO, T. B. de. O desenvolvimento socioeconômico de Pernambuco no início do século XXI: a propósito de síntese. In: ARAÚJO, Tania B.; ARAÚJO, Tarcísio P. *Socioeconomia pernambucana*: mudanças e desafios. Recife: Cepa, 2018.
- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC1) 2007-2010*. Ano 4, 11º balanço. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento; Presidência da República, 2010.
- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) 2011-2014*. Ano 4, 10º balanço. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento; Presidência da República, 2014.
- BRICEÑO-GARMENDIA, Cecília; ESTACHE, Antônio; SHAFIK, Nemat. Infrastructure services in developing countries: access, quality, costs and policy reform. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 3.468, dec. 2004.
- CANO, W. Subsídios para a reformulação das políticas de descentralização industrial e urbana no Estado de São Paulo. *Revista Economia Paulista*, Fundação Seade, v. 1, n. 1, 1988.
- CARVALHO, P. de O. O novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 160-184, jul./set. 2014.
- DOMAR, E. D. Capital expansion, rate of growth and employment. *Econometrica*, v. 14, p. 137-147, 1946.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1973.
- GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: TAMER, Alberto. *O mesmo Nordeste*. São Paulo: Herder, 1968. p. 173-232.
- HADDAD, P. R. *Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento*: algumas reflexões. *FEE*, v. 21, n. 2, 1993. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/562>. Acesso em: 9 out. 2016.
- HARROD, R. F. An essay in dynamic theory. *Economic Journal*, v. 49, p. 14-33, 1939.
- HILLBRECHT, R. Federalismo e a união monetária brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 35-67, jan./abr. 1997.

- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura Econômica no Brasil: Diagnósticos e Perspectivas para 2025*. Brasília: Ipea, 2010.
- IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Dados macroeconômicos e regionais*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- JUCEPE. Junta Comercial do Estado de Pernambuco. *Consulta empresas*. Disponível em: <https://portal.jucepe.pe.gov.br/servicos/consulta-empresas>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- KON, A. *Economia industrial*. São Paulo: Nobel, 1994.
- LEMOS, M. B. *Espaço versus capital: um estudo sobre a dinâmica centro-periferia*. 1988. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1988.
- LIMA, A. A. *A questão dos incentivos fiscais em Pernambuco*. 2006. Disponível em: <http://www.feiplast.com.br/index>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- PERNAMBUCO. *Lei Estadual nº 11.675 de 11/10/1999*, institui o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco. 1999a.
- PERNAMBUCO. *Decreto Estadual nº 21.959 de 27/12/1999*, regulamenta o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco, instituído pela Lei Estadual nº 11.675 de 11/10/1999b.
- PERROUX, François. Considerações em torno da noção de polo de crescimento. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 13, p. 215-232, 1977.
- PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Revista de Economía Política*, n. 17: São Paulo, 1957.
- RICHARDSON, H. W. *Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*. Tradução Fausto Guimarães Cupertino. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SABOIA, J. *A dinâmica da descentralização industrial no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ; Instituto de Economia, 2001.
- SEFAZ. Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. 2015. Disponível em: <http://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2012.
- SINGER, P. I. *Dinâmica populacional e desenvolvimento*. São Paulo: Edições Cebrap, 1970.
- SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1993.
- SUAPE. *Movimentação de cargas em geral*. 2012. Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/port/pdf/MovCargaGeral.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.
- TAVARES, S. B. do N. *Incentivos fiscais na indústria de transformação do Estado de Pernambuco: uma análise do Prodepe (2007 a 2014)*. 2018. Trabalho (Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018.
- TINOCO, A. C. Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da descentralização. *Rev. Espaço e Debates*, São Paulo, n. 41, 2001.
- VARSANO, R. *Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, n. 15, p. 13-18, 1997.