



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA - UFPE
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (MGP)

MANOEL OLÍMPIO DA SILVA

O COMPORTAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO NO PERÍODO 2008-2017 ANTE AS CRISES ECONÔMICAS

RECIFE

2020

MANOEL OLÍMPIO DA SILVA

O COMPORTAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO NO PERÍODO 2008-2017 ANTE AS CRISES ECONÔMICAS

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste da Universidade
Federal de Pernambuco – UFPE, como
requisito parcial à obtenção de título de Mestre
em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Góis de
Oliveira

RECIFE

2020

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586c Silva, Manoel Olímpio da

O comportamento dos investimentos públicos do estado de Pernambuco no período 2008 – 2017 ante as crises econômicas / Manoel Olímpio da Silva. – 2020.

97 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Góis de Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.

Inclui referências.

1. Crises econômicas. 2. Investimento público. 3. Desemprego. I. Oliveira, Marcos Roberto Góis de (Orientador). II. Título.

351 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2020 – 116)

O COMPORTAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO NO PERÍODO 2008-2017 ANTE AS CRISES ECONÔMICAS

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste da Universidade
Federal de Pernambuco – UFPE, como
requisito parcial à obtenção de título de Mestre
em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Góis de
Oliveira

Aprovada em: 20/10/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Roberto Góis de Oliveira (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Charles Ulises de Montreuil Carmona (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Maria Fernanda Freire Gatto (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

*Aos meus pais, Manoel Monteiro e Terezinha Olímpio
(in memoriam), pelos valores ensinados de dignidade e
respeito, pautando minha conduta enquanto cidadão que
procura honrar sempre tais compromissos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que zelou pela minha saúde e paz que me fizeram concluir este texto;

Agradeço a minha família, meus pais Manoel e Terezinha (in memoriam), meus irmãos Marcos, Macilon, Meval, Marcílio, Marta, Márcio e Márcia, uma família grande, que é proporcional ao carinho e solidez ética que sempre conduziram a vida e tanto me ensinaram;

Agradeço a meu orientador, Prof. Dr. Marcos Góis, pela precisão nas colocações, pela paciência em indicar o melhor caminho e pelos conhecimentos ofertados que me ensinaram o quanto é importante o pensar científico;

Aos colegas da turma XVI do MGP/UFPE, pelo apoio em todos os momentos. Agradeço de forma mais próxima, a Juliana Andrade que me deu a primeira acolhida e me incentivou o tempo todo e a Juliana Marçal que, com muita leveza e responsabilidade, igualmente deu o incentivo necessário;

Agradeço ao Prof. Dr. João Guilherme de Melo Peixoto, um amigo que sempre me incentivou a fazer mestrado e continuou firme no propósito quando fui aprovado;

Agradeço a Angela Bandeira, uma grande companheira, que me deu a força necessária nos momentos de adversidades e alegria da vida sempre;

Agradeço ao Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal de Pernambuco por ter me proporcionado a possibilidade de adquirir um conhecimento tão importante para minha vida;

Agradeço a todos que de forma direta ou indireta contibuíram de alguma forma para a conclusão desta etapa tão importante de minha vida.

Muito Obrigado!

RESUMO

O Brasil ao longo de sua trajetória de crescimento econômico e de inserção de seu povo numa melhor condição de vida, sempre teve o estigma das crises econômicas. Pernambuco, apesar do protagonismo no Nordeste, é um Estado que tem muitas desigualdades a serem vencidas. As crises econômicas trazem ainda mais dificuldade na busca de colocação do Estado de Pernambuco em níveis mais satisfatórios de inclusão social. O investimento público, nessa perspectiva, constitui um instrumental importante para que se consiga enfrentar os efeitos negativos das crises econômicas que se sucedem. No período de 2008 a 2017, o Brasil, e por conseguinte, Pernambuco, enfrentaram a crise financeira mundial de 2008/2009 e a uma pesada recessão nos anos 2015/2016. Tais crises impactaram de forma decisiva trajetórias de crescimento que vinham se desenhando. A recuperação para tais eventos, crises econômicas, as Teoria Keynesiana, Desenvolvimentista e Novo desenvolvimentista indicam maior participação estatal, em contraponto, a Teoria Neoliberal defende menos Estado e que o mercado por seus mecanismos irá encontrar o caminho de volta do crescimento e inclusão. O fato é que a crise de 2015/2016 foi a que mais impactou a economia nacional e em Pernambuco trouxe grande variação negativa na atividade econômica. O comportamento das variáveis PIB, emprego e renda traduzem esses altos e baixos da economia nacional que tanto impactam os entes federados, com destaque para Pernambuco. O levantamento dos indicadores e seus comportamentos nos momentos das crises, com destaque ao processo recessivo de 2015/2016, tem por objeto indicar a importância da participação estatal na retomada do crescimento econômico, através do investimento público, bem como a partir de uma atuação difusa, quando proporciona incentivos fiscais, relacionando aos momentos de melhora encontradas no Estado de Pernambuco no período sob análise.

Palavras-chave: Crises Econômicas. Investimento Público. Produto Interno Bruto. Desemprego.

ABSTRACT

Brazil throughout its trajectory of economic growth and insertion of its people in a better condition of life, has always had the stigma of protection crises. Pernambuco, despite its prominence in the Northeast, is a state that has many inequalities to overcome. The liberating crises bring even more difficulty in seeking to place the State of Pernambuco in more satisfactory levels of social inclusion. Public investment, in this perspective, constitutes an important tool to face the negative effects of the crises that follow. In the period from 2008 to 2017, Brazil, and consequently, Pernambuco, faced the global financial crisis of 2008/2009 and a heavy recession in the years 2015/2016. Such crises had a decisive impact on the growth trajectories that had been taking shape. The recovery for such events, health crises, such as Keynesian Theory, Developmentalism and New developmentalism indicates greater state participation, in contrast, the Newliberalism Theory defends less State and that the market through its mechanisms will find the way back from growth and exclusion. The fact is that the 2015/2016 crisis was the one that most impacted the national economy and in Pernambuco it brought great negative variation in economic activity. The behavior of the GDP, employment and income variables reflect these ups and downs of the national economy that impact the federated entities so much, with emphasis on Pernambuco. The survey of indicators and their behavior in times of crises, with emphasis on the 2015/2016 recession, aims to indicate the importance of state participation in the resumption of economic growth, through public investment, as well as from a diffuse performance, when it offers tax incentives, relating to the moments of improvement found in the State of Pernambuco in the period under analysis.

Keywords: Economic Crisis. Public Investment. Gross Domestic Product. Unemployment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação das Despesas de Capital do Estado de Pernambuco, em bilhões de reais– Período 2003/2017	52
Gráfico 2 - Variação do rendimento médio nominal Brasil/Nordeste/Pernambuco- 2012/2019	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Contexto mundial, nacional e indicação de investimentos planejados nos PPA 2008/2011, 2012/2015 e 2016/2019 no estado de Pernambuco.....	72
Quadro 2 - Política de diretrizes orçamentárias para investimento público a partir da LDO no período 2008/2017 no estado de Pernambuco	75
Quadro 3 - Programas de Incentivos Fiscais em Pernambuco - Linhas Gerais	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Despesas de Capital do Estado de Pernambuco – Período 2003/2017	51
Tabela 2 -	PIB per capita Brasil – Período 2008/2017	53
Tabela 3 -	PIB per capita Brasil – Período 1996/2007	54
Tabela 4 -	PIB Pernambuco 2008/2017	57
Tabela 5 -	Taxa de Desocupação da Força de Trabalho Pernambuco/Brasil – 2012/2019	56
Tabela 6 -	Rendimento Médio Nominal do Trabalho no Brasil, Região Nordeste, Pernambuco – 2012/2019	57
Tabela 7 -	Despesas Autorizadas na LOA e Execução Orçamentária no período 2007/2018 em Pernambuco	77
Tabela 8 -	Relatório de Desempenho da Gestão da AD/DIPER para incremento de Investimentos Privados no período 2015/2017	82
Tabela 9 -	Relatório de Desempenho da Gestão da AD/DIPER para incremento de Investimentos Privados no período 2018/2019	83
Tabela 10 –	Consolidação dos Indicadores Econômicos Pernambuco/Brasil 2008/2017	85
Tabela 11 –	Teste de Normalidade das hipóteses levantadas	86
Tabela 12 –	Indicadores Comparados emparelhados	87

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AD/DIPER – Agência de Desenvolvimento de Pernambuco

ALEPE/LEGIS – Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

BDE – Base de Dados do Estado - Pernambuco

BCB – Banco Central do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CF – Constituição Federal do Brasil

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

PRODEPE – Programa de Desenvolvimento de Pernambuco

PROIND – Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco

SEPLAG/PE – Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – DOS FUNDAMENTOS DA PESQUISA	15
1.1 Justificativa	15
1.2 Problema de Pesquisa	16
1.3 Objetivos	17
1.4 Metodologia	18
CAPÍTULO 2 – DOS FUNDAMENTOS TÉORICOS DE ENFRENTAMENTO DE CRISES	20
2.1 Considerações Iniciais	20
2.2 Das Crises Econômicas e Keynesianismo ao Abordagem Desenvolvimentista	22
2.3 Da Visão Neoliberal da participação do Estado como Investidor e respostas às Crises Econômicas	31
2.4 O Novo Desenvolvimentismo como Modelo de enfrentamento de Crises no Brasil.....	37
2.5 Pernambuco: Contexto Histórico, Inserção do Investimento Público e seus efeitos nos principais indicadores de Desenvolvimento frente às Crises Observadas	44
2.6 Considerações Finais	59
CAPÍTULO 3 – DO DESEMPENHO DA ECONOMIA DE PERNAMBUCO ANTE AS CRISES NO PERÍODO 2008/2017	61
3.1 Considerações Iniciais	61
3.2 Da Crise Mundial de 2008 e o papel do Estado Brasileiro	63
3.3 A Recessão de 2015/2016 e os impactos no investimento público	67
3.4 Das políticas públicas de incentivo ao investimento público e os programas voltados ao investimento privado via incentivos fiscais em Pernambuco	71
3.4.1 <i>Dos Investimentos Públicos</i>	71
3.4.2 <i>Dos investimentos Privados beneficiados por Incentivos Fiscais</i>	78
3.5 Da análise dos indicadores de atividade econômica em Pernambuco.....	85
3.6 Considerações Finais	88
4 CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

Uma das funções do Estado é zelar pela estabilidade econômica através de seus governos central, estaduais e municipais. Tal fato encontra consistência no entendimento de que em épocas de crise, o Estado aparece como grande indutor da manutenção dos níveis de investimento, conforme preconizado, inicialmente, na teoria keynesiana. Também é função do Estado o oferecimento aos cidadãos de bens que não são produzidos no mercado, por não gozarem de interesse lucrativo por parte do setor privado. Esse funcionamento do mecanismo de inserção estatal como ator importante na atividade econômica, via políticas públicas de incremento, não impede que ocorram crises sistêmicas que afetam a capacidade de investir, nos moldes da teoria do desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2018a).

Numa linha de oposição a uma atuação mais efetiva do Estado como indutor do desenvolvimento e ator importante de combate às crises econômicas, tem-se uma abordagem (Neo)liberal, que não reconhece no Estado essa capacidade de ser um ente importante para estimular a atividade econômica, entendendo que não é papel estatal promover o crescimento econômico através de sua ação interventiva. Para tanto, entendem que a implementação de políticas públicas, através de participação direta, não é uma função do Estado, que deve se ater a sua função essencial, tal como elencado pelo liberalismo, de garantir a livre iniciativa e deixar as forças do mercado agirem em busca do equilíbrio da atividade econômica (KLIASS, 2018).

O Brasil apresentou na última década diferentes crises econômicas que culminaram na recessão dos anos 2015 e 2016 (LACERDA, 2017), que foi a que trouxe maiores consequências negativas importantes nos indicadores de atividade econômica do país. Isso impactou os Estados Federados, notadamente, Pernambuco, e uma avaliação dos efeitos desse fenômeno tem a intenção de demonstrar o comportamento das variáveis ligadas ao investimento público no sentido de qual impacto foi sofrido e se tal fato tirou o estado de uma trajetória de crescimento que vinha sendo divulgada oficialmente e como isso se insere na teoria desenvolvimentista, e mais recentemente, na Teoria do Novo Desenvolvimentismo, além de ter a intenção de tornar claro o papel das políticas públicas associadas a tal evidência.

Esclarecer o quanto a ação do Estado, como ator importante da manutenção de uma política de gastos públicos que direcione para os investimentos, via despesas de capital, é fato de grande relevância, tendo em vista que políticas públicas podem trazer grande impacto resolutivo. No caso de Pernambuco, esse fato implica em reconhecer as dificuldades regionais históricas (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015). Mais ainda, é reconhecer o quanto é necessário o investimento público em um estado que tem carência histórica de infraestrutura e

como esse fato se insere na teoria do Novo Desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

O presente estudo tem como perspectiva apontar os efeitos da ação do Estado como ator importante no processo de atendimento de demandas sociais de maneira geral, via investimento público. É sabido que a marca do novo modelo de economia que impera no Brasil, que reflete no desenvolvimento dos estados, e Pernambuco não está alheio a esse fato, é um modelo de redução da participação do Estado como indutor do crescimento econômico através de participação direta, dando maior enfoque ao investimento privado, com políticas de abertura da economia, privatização e venda do patrimônio público estatal à iniciativa privada, tanto interna, quanto estrangeira.

Aliada à imposição de uma nova visão acerca da participação estatal nos investimentos, materializado na rubrica de despesas de capital, surgem as crises econômicas que impõem uma nova governança dos recursos públicos. Avaliar o impacto das crises econômicas no decênio 2008/2017, quando no marco inicial se observa a crise do Subprime nos EUA e termo final a recessão enfrentada pelo Brasil nos anos 2015 e 2016 (essa com efeitos mais danosos) e seus efeitos no investimento público em Pernambuco, tem como finalidade estabelecer o impacto desses ciclos nas variáveis econômicas mais representativas e seus efeitos na implementação de políticas públicas.

A abordagem de quanto e como o investimento público foi responsável pela manutenção dos indicadores mais representativos de aferição de atividade econômica em momentos de crise é ponto essencial a ser difundido para todos os órgãos integrantes do Estado de Pernambuco. Entender como as políticas públicas influenciaram no resultado da melhora dos indicadores principais de avaliação, tais com PIB, Renda e Emprego é de fundamental importância para uma confirmação efetiva desse resultado (PRATES, FRITZ, DE PAULA, 2019). Para a melhor análise da manutenção dos indicadores de desempenho do estado se faz necessário que sejam revisitados os dados disponíveis nas diversas bases consolidadas. Assim, serão utilizados os indicadores disponíveis, tais como PIB, renda, consumo, investimento em infraestrutura, a fim de mostrar quais mecanismos foram utilizados para enfrentamento dos momentos adversos observados nos últimos 10 anos, período que o país saiu de taxas crescimento médio, mas não satisfatórios como necessários à redução mais acelerada dos níveis de desigualdade de forma permanente, e adentrou na recessão dos anos 2015 e 2016. Saber o comportamento dos investimentos públicos no período tem como fundamento entender como e de qual forma se manteve ou não taxas de crescimento do estado de Pernambuco.

Dentro dessa perspectiva, a pesquisa terá como estrutura quatro capítulos, nos quais serão abordadas as diferentes formas da atuação do Estado como indutor do investimento público em infraestrutura, via políticas públicas, a fim de mitigar crises econômicas, no período indicado. A pesquisa será dividida nesta introdução e em 3 (três) capítulos, além da conclusão.

No Capítulo 1 será abordada a justificativa de tal escolha do tema, os objetivos: geral e específicos, a explanação do problema e a metodologia a ser utilizada para tratar a temática proposta.

O Capítulo 2, procura evidenciar, qualitativamente, a abordagem da teoria desenvolvimentista, a abordagem da teoria liberal, a abordagem do novo desenvolvimentismo, a exposição breve histórico da economia de Pernambuco e no período sob análise, a análise as despesas de capital na rubrica investimento direto do estado, do comportamento do PIB, taxa de desemprego, dentre outros, com suas respectivas considerações finais.

O Capítulo 3, buscará estabelecer, quantitativamente, a relação entre investimento e crise cíclica da economia, com ênfase no Estado de Pernambuco, evidenciado a atuação do estado como incentivador do investimento público nos momentos de crise, via atuação direta, incentivos fiscais, e outros instrumentos, baseado em indicadores de atividade econômica, bem como a análise das peças do PPA, LDO e LOA. com considerações finais dos dados levantados;

Na conclusão, irá expor a correlação encontrada através do suporte teórico explanado e a confirmação levantada via indicadores de atividade econômica e seus comportamentos observados e medidos sob a ótica das métricas disponíveis, e bem assim, as indicações para possíveis soluções do enfrentamento das crises enfrentadas e os caminhos sugeridos à retomada do crescimento.

Do exposto, pretende-se demonstrar que o manejo da economia através do investimento público, que dado seu efeito difusor acaba por criar um ciclo virtuoso (SICSU,2019), deve ser utilizado a fim de criar as condições necessárias de enfrentamento das crises causadas pelos ciclos econômicos. Essa tendência cíclica enfrentada pela economia brasileira perdura, e em um estado como o de Pernambuco, situado em região de menor desenvolvimento, fica evidenciada a situação de maior sensibilidade às crises que se sucedem.

CAPÍTULO 1 - DOS FUNDAMENTOS DA PESQUISA

1.1 Justificativa

A escolha da temática proposta tem como fundamento o reconhecimento na teoria que o Estado tem outras atribuições, além das elencadas como fundamentais tais como: segurança, educação e saúde. KLIASSI (2018), evidencia que políticas liberais, que não identificam o planejamento da atividade econômica por parte do Estado, por si só não garantiram estabilidade do sistema econômico. Pernambuco, no que se demonstra, teve taxas de crescimento econômico ainda positivas, mesmo na crise (LIMA, SICSU, GATTO, 2007).

Tornar evidente essa capacidade da ação estatal de ser grande aliada no combate aos efeitos das crises cíclicas, que os países em desenvolvimento passam com impactos mais fortes, tendo como objeto de análise o estado de Pernambuco, tem como finalidade apresentar soluções factíveis para épocas de recursos escassos, verificada em crises econômicas, conforme defende a teoria desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA,2018a).

A pesquisa de como se comportaram as variáveis mais importantes da economia, no período de 2008/2017 e seus impactos no orçamento de investimentos no Estado de Pernambuco, tem como fim o estabelecimento de linhas de ação que podem ser replicadas nos momentos nos quais existem restrições importantes de recursos públicos. Essa capacidade de difusão dos resultados das medidas que foram adotadas traz a necessidade de evidenciar se realmente surtiram os efeitos esperados, se houve a manutenção do nível da programação esperada de investimento público e se houve as melhoras almejadas, no que concerne aos avanços na disponibilidade de infraestrutura ofertadas à sociedade (ORAIR, SIQUEIRA,2018).

A fim de uma melhor explanação do tema, serão abordados os efeitos dos ciclos econômicos no período elencado como elementos de dificuldade, mas não de estagnação (SICSU, 2019). Essa proposição se assenta no entendimento de que manejar os recursos públicos de forma eficiente pode trazer resultados que amortizam efeitos deletérios das crises econômicas sobre as despesas de capital (PRATES, FRITZ, DE PAULA, 2019).

Demonstrar como se processou essa sequência de enfrentamento de crises para não deixar o investimento público cair, é de suma importância para que os gestores públicos tenham o instrumental teórico-prático que indique um caminho de enfrentamento das oscilações do sistema econômico, que sempre acontecem e mais ainda, em países em desenvolvimento como o Brasil, com grandes diferenças regionais, implicando problemas maiores para estados como Pernambuco, que tem grandes desafios a serem vencidos.

A partir de um enfoque que terá como base teórica o desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo, é que se tem a pretensão de evidenciar que instrumental foi utilizado no estado de Pernambuco a fim de manter os principais indicadores de atividade econômica em níveis satisfatórios. Nessa linha é que se pretende trazer um enfoque acerca da importância do comportamento dos investimentos públicos, materializado nas despesas de capital no Estado de Pernambuco no período 2008/2017, isso numa perspectiva de crise.

Propiciar soluções para o longo prazo é importante a fim de manter o nível de investimentos públicos estruturadores necessários à melhora de bem-estar social, investimentos estes que não podem, muitas vezes, ser realizados pela iniciativa privada, ou por falta de interesse lucrativo ou por falta de capacidade financeira, por serem muito intensivo em retorno social e não pecuniário.

Trata-se de temática atual e leva em consideração a capacidade de atuação do Estado, enquanto importante integrante da atividade econômica (LIMA, SICSU, GATTO, 2007 apud DE ARROXELAS GALVÃO, 2015; LIMA, SICSU, 2019), via orçamentos públicos e seus efeitos multiplicadores, enquanto indutores de geração de investimentos, que proporcionam melhor enfrentamento nos momentos de arrefecimento do dinamismo da economia.

1.2 Problema de pesquisa

1.2.1 Do problema

O argumento de suma importância, que faz mudar a direção de uma política de expansão de uma economia, é a emergência de crises e como o Estado vai atuar para mitigar seus efeitos, a fim de manter uma trajetória ascendente de crescimento e inclusão social, através de políticas de investimento público em infraestrutura, que com seu efeito difusor, acabe por ativar o sistema econômico de maneira geral (SICSU, 2019; LACERDA 2017).

A emergência de crises, ao que indica, é uma tendência histórica da economia pernambucana, o que faz aumentar a necessidade de participação estatal a fim de restabelecer os caminhos à condução de uma nova dinâmica, via políticas públicas de incentivos ao investimento público, fato já verificado em outros momentos de baixa econômica em Pernambuco (LIMA, SICSU, GATTO, 2007; DE ARROXELAS GALVÃO).

A partir da constatação de que as crises se sucedem, procura-se estebelecer uma abordagem mais voltada a uma participação estatal como protagonista de enfrentamento, nos moldes do desenvolvimentismo, em oposição a uma abordagem liberal, que preconiza os mecanismos de mercado como condutores do equilíbrio. São abordagens distintas para

enfrentamento de crises, variando a participação estatal como protagonista importante. Faz-se, portanto, necessário que se aborde a perspectiva de enfrentamento de crises na teoria liberal e suas soluções para a questão dos investimentos em infraestrutura numa perspectiva de menor participação estatal.

Observado o devido contraponto entre teoria liberal e desenvolvimentismo, parte-se de uma abordagem da teoria keynesiana, inicialmente, chegando-se teoria desenvolvimentista e, mais recentemente, a teoria do novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2018,a,b; 2019), e assim, procura-se evidenciar a importância de políticas públicas de investimento para enfrentar momentos de crise e assim manter crescentes os indicadores de melhora do padrão de vida. Avaliar os indicadores de atividade econômica é fundamental para estabelecer uma relação adequada entre a teoria e a efetivação de resultados a fim de embasar uma escolha de atuação estatal.

A partir da explanação teórica levantada, chega-se ao questionamento que segue: Qual o comportamento dos investimentos públicos do estado de Pernambuco tendo como parâmetro o resultado dos principais indicadores de atividade econômica no período 2008-2017, frente as crises econômicas identificadas?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Esclarecer se os investimentos públicos do Estado de Pernambuco no período 2008/2017 foram afetados pelas crises econômicas e os impactos importantes no comportamento dos indicadores de atividade econômica.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Identificar a participação do Estado como indutor do investimento, numa perspectiva histórica breve, estabelecendo a relação necessária com os momentos de crise econômica, numa perspectiva Desenvolvimentista e Novo-Desenvolvimentista, em oposição a abordagem Liberal;
2. Analisar as principais peças no período indicado, quais sejam, PPA, LDO e LOA, no tocante a rubrica das despesas de capital, destinadas ao investimento e como tal política foi responsável pela manutenção ou não da trajetória de estabilidade fiscal da economia local;

3. Procurar estabelecer a relação entre investimento e crise cíclica da economia, com destaque no Estado de Pernambuco, no período indicado, a fim de indicar o comportamento dos principais indicadores da atividade econômica;
4. Evidenciar quais, e se foram utilizados mecanismos de manutenção do investimento público no Estado de Pernambuco, tais como políticas de incentivo fiscal e investimento direto via despesas de capital.

1.4 Metodologia

A fim de subsidiar a análise proposta na problemática, irá se buscar, através do ferramental teórico expor as relações identificadas dos efeitos das crises econômicas no investimento público, e para tal, pretende-se abordar o tema numa perspectiva teórica em um primeiro momento e a partir desse suporte, num segundo momento, fazer o devido levantamento estatístico dos resultados encontrados.

A pesquisa, de caráter exploratório, a ser desenvolvida, terá como base referências documentais a fim de subsidiar teoricamente a formação do entendimento acerca da temática proposta. Adicionalmente, irá se utilizar de consulta de banco de dados de diversas instituições públicas de compilação de informações, tais como: SEPLAG/PE, BDE, no Estado de Pernambuco, IBGE, BCB, no nível da União, além de outras instituições compiladoras de dados, a fim de fornecer o suporte secundário necessário à validação das informações apresentadas.

Será feito levantamento da temática que servirá de suporte para uma abordagem qualitativa dos diversos indicadores dos Investimentos públicos no estado de Pernambuco no período 2008/2017. Com os indicadores disponíveis, pretende-se estabelecer um elo causal de quanto a atuação estatal no período foi responsável pela manutenção do nível de investimentos e os impactos para mitigar as crises observadas. Trata-se da fundamentação teórica de como os dados oscilam conforme um maior ou menor protagonismo do investimento público. Estabelecer esse elo é a premissa básica da pesquisa.

A fim de melhor explicitar as conclusões extraídas do referencial teórico apresentado, a pesquisa buscará na fase de abordagem quantitativa a aferição por suporte estatístico e assim expor a relação entre uma maior participação estatal como indutor do investimento público e os números encontrados nas variáveis correlacionadas, tais como: PIB, emprego e renda.

Para se chegar aos resultados esperados, a pesquisa terá como fundamento a utilização de um referencial teórico de estudiosos que vêm estabelecendo as relações das medidas

econômicas já consolidadas de combate dos efeitos danosos dos ciclos econômicos nos investimentos públicos e os resultados alcançados. As diversas instituições públicas através de seus respectivos bancos de dados serão um grande referencial de análise comprobatória da trajetória observada nos investimentos nos momentos de baixa econômica. Levantamento dos dados secundários constituirá referencial de grande importância para consolidar os resultados encontrados. E a partir dos indicadores é que se procurará estabelecer a compreensão de como o Estado atua via políticas públicas na solução de demandas de interesse geral da sociedade e que trazem repercussão positiva.

Dentro do exposto, pretende-se levantar, em um primeiro momento, um suporte teórico que reconheça a participação estatal como indutora do investimento e a partir daí, utilizar suporte metodológico de análise dos dados contidos nas bases, estabelecendo a correlação causal contida nos indicadores encontrados e se confirma essa atuação. Para se chegar ao resultado, será empregado o ferramental trazido pelos estudos de econometria, estabelecendo hipóteses para os resultados observados no período sob análise.

Na análise das séries temporais, leva-se em consideração os diferentes valores que uma variável assume no tempo, seja diário (preços das ações, clima), semanal (fluxos monetários), mensal (índice de preços), trimestral (PIB) e anual (orçamentos públicos, quinquenal (censos industriais) e decenal (censos demográficos), e cada valor tem suas características de comportamento de variação (GUAJARATI, PORTER, 2011). Essas variações estão alicerçadas em hipóteses que indicam o caminho que percorreram e que justificam seus valores.

Dessa forma, do cotejo entre o que vem consolidado na teoria desenvolvimentista e novo desenvolvimentista, em contraponto com a visão liberal, sobre manutenção de investimento em épocas de crise e os resultados alcançados no período sob análise na pesquisa, é que se pretende obter as respostas de como as crises observadas impactaram a dinâmica da economia de Pernambuco e assim, identificar quais políticas públicas foram utilizadas para que se mantivessem estáveis os percentuais de investimento. A partir desse reconhecimento da importância da participação efetiva do Estado, procura-se estabelecer o quanto foi significativa a manutenção de determinado nível de despesa de capital, e isso estará corroborado através de ferramental estatístico aplicado ao caso em tela.

CAPÍTULO 2 - DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE ENFRENTAMENTO DE CRISES

2.1 Considerações iniciais

A abordagem da participação estatal na condução de políticas econômicas, que tem por fim manter a sociedade provida dos recursos necessários para sua subsistência, suscita grande controvérsia. Quando se depara com crises enfrentadas, que reduzem emprego, elevam inflação provocando queda de renda, dentre outras variáveis, é que a discussão da participação estatal mais direta ganha maiores contornos de enfrentamento de ideias (SICSÚ,2018). Há um entendimento teórico que não só em momentos de crise, mas durante todo o acompanhamento da vida das pessoas, o Estado deve estar presente para evitar abusos e manter estabilidade (LACERDA,2017). Há outra linha de pensamento teórico, que vê no Estado um protetor de direitos e garantias, que devem ser respeitadas, ficando a cargo do mercado a condução ao equilíbrio que se resume a uma questão de pagar pelo que deseja (SOUZA, HOFF, 2019). Numa perspectiva mais atual, existe uma linha que permite o Estado como participe na busca do bem-estar e também na manutenção das condições para que a livre iniciativa seja exercida (BRESSER-PEREIRA, 2018a).

O presente texto tem como intenção, avaliar teoricamente a abordagem dessas atuações do Estado, com enfoque em Pernambuco, a fim de estabelecer como tais postulados impactaram, em momentos distintos, as principais variáveis da atividade econômica pernambucana. A partir do referencial teórico apresentado e com a indicação de dados levantados, procura-se estabelecer uma relação entre uma participação estatal mais efetiva, sobretudo nos momentos de crise, e sob influência destas, e os resultados observados, fazendo o devido contraponto com a teoria que não indica o Estado como ator principal na resolução dos momentos de baixa (LIMA, SICSU, GATTO, 2007; DE ARROXELAS GALVÃO, 2015; LIMA, SICSU, 2019). Para tanto, o texto será dividido em seis seções, da qual estas explicações iniciais constituem a primeira.

Na segunda seção de abordagem, procura-se demonstrar como o referencial teórico do Keynesianismo conduziu, pelas suas especificidades, ao pensamento da Teoria Desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Tal enfoque tem como premissa as ideais de enfrentamento de crise levantadas para uma participação mais efetiva da atuação estatal, tantos no momento originário da teoria keynesiana, quando nos modelos adotados por mais de

cinco décadas no Brasil, momentos esses em que Pernambuco teve uma participação efetiva (DA SILVA e DA SILVA BEZERRA, 2019).

Na terceira seção, será exposto o referencial teórico da Teoria Liberal, com suas especificidades de delimitação da atuação estatal na condução do equilíbrio do sistema econômico, mesmo em momentos de crise. A ideia do mercado livre e menor participação estatal será abordada, a fim de expor que tal teoria não defende o Estado como ente que deve ser responsável por questões inerentes a produção e sim na garantia de cumprimento das liberdades e direitos individuais, estabelecendo o Estado deveres para tal (KLIASSI, 2018; DE OLIVEIRA, 2019; SOUZA, HOFF, 2019).

Na quarta seção, será abordado o referencial teórico do Novo Desenvolvimentismo, evidenciando suas especificidades com o momento atual e suas proposições para que o país saia da situação de baixo crescimento, que impacta mais fortemente regiões menos desenvolvidas, sobretudo no Nordeste, Pernambuco em especial. A luz de teoria, demonstra-se mecanismos de participação estatal para que se desenvolva uma política industrial consistente que promova o avanço inclusivo necessário para que crises não tragam grandes efeitos deletérios como os observados nos últimos anos (BRESSER-PEREIRA, 2018b, 2019).

Na quinta seção, a abordagem consiste em evidenciar o comportamento histórico da economia de Pernambuco. Desde o momento de maior auge das commodities como principal item de riqueza, até a chegada do novo milênio e o início de uma industrialização mais sofisticada. A análise terá concentração nos indicadores de atividade econômica, mostrando a modificação do perfil da economia, com a inclusão de modelos modernos de participação estatal, que privilegia o investimento público como coadjuvante no atingimento da melhora dos indicadores de PIB, renda, emprego, com foco na melhora econômica da participação de Pernambuco no contexto nacional (LIMA, SICSU, GATTO, 2007; DE ARROXELAS GALVÃO, 2015; LIMA, SICSÚ, 2019).

Na sexta seção, do cotejo do referencial teórico apresentado e apoiado nos dados levantados, procura-se demonstrar que a participação estatal no enfrentamento de crises constitui fato de importância fundamental, isso a título de considerações finais. Será abordada de forma que evidencie que existe uma relação entre aporte maior de investimento público materializado nas despesas de capital e melhora dos indicadores da atividade econômica.

Da análise qualitativa da teoria e apoiado em dados divulgados de comportamento de indicadores, procura-se relacionar os momentos em que houve melhora das variáveis econômicas no estado de Pernambuco e como tal constatação pode ser atribuída a ação estatal.

2.2 Das crises econômicas e Keynesianismo à abordagem Desenvolvimentista

O investimento público se apresenta como um grande aliado das sociedades modernas para enfrentamento de momentos de baixa da atividade econômica. Tal fato tem como ponto de partida a teoria macroeconômica Keynesiana de manutenção de estabilidade econômica, que preconiza o postulado de que o Estado pode e deve participar da atividade econômica, a fim de promover a manutenção da estabilidade dos indicadores econômicos mais sensíveis, por serem estes que propiciam a melhoria do bem-estar geral da sociedade, fato já consolidado no entendimento dos formuladores de políticas públicas.

O Estado tem responsabilidade importante por ser ator necessário de enfrentamento de crises quando estas se agudam, via implementação de mecanismos de redução de seus efeitos, nos moldes da teoria keynesiana de estímulos estatais para manutenção dos níveis de produção. A teoria keynesiana preconiza que a participação estatal na economia, traria maior estabilidade e isso deveria ser sempre disponível quando necessário, através da proposição de uma reforma do sistema capitalista, que desse ao Estado um papel de coordenador de políticas públicas, a fim de combater perturbações cíclicas de mercado, que acabam por comprometer o nível de consumo, a renda e o emprego (DA SILVA e DA SILVA BEZERRA, 2019).

A Teoria Clássica, que pode ser entendida como a mãe da Teoria Liberal, defendia a tese de que o sistema capitalista de mercado não geraria crises, porque existia a mão invisível que regularia oferta e demanda automaticamente. A Lei de Say já preconizava que toda oferta cria sua procura, e que não haveria crises de produção por conta desse postulado. O que a Lei de Say difundia era a defesa de que o sistema capitalista absorveria qualquer volume de produção, por ter sempre uma demanda individual que consumiria o que fosse produzido. e que teria como pagar por isso, dada a liberdade de escolha existente e as crises não existiria, dada a dinâmica capitalista que geraria um equilíbrio automático (DA SILVA, DA SILVA BEZERRA, 2019).

Apesar da defesa clássica da economia livre do Estado, foi demonstrado ao longo de sucessivas crises que a questão dos investimentos públicos se apresenta como fato de grande relevância para o alcance de padrões melhores de desenvolvimento de um país, região, estado e município. A partir do entendimento que o Estado é um grande motivador da atividade econômica e que isso implica em fazer uso de sua capacidade de investir para alcançar maiores taxas de inclusão social, fica reconhecido que uma participação efetiva estatal é uma condição importante e necessária, pois gera efeitos difusores para iniciativa privada, que se observa, mais ainda, nos momentos de crises econômicas internas e externas (SICSU, 2019).

Com a eclosão da Crise de 1929, uma crise de oferta sem a sua respectiva demanda, foi necessária uma teoria que desse resposta ao não atendimento da Lei de Say, postulado que preconizava que a oferta cria sua procura, como já mencionado. Não houve uma explicação satisfatória para o excesso de oferta sem o correspondente consumo. Essa resposta consistia em estimular a demanda efetiva, através de mecanismos de ativação do produto com participação estatal, pois tal medida provou ser acertada para manutenção dos níveis de produção, emprego e consumo. Estimular a demanda provou ser algo de suma importância nos momentos de crises para manutenção do nível de investimento (DA SILVA, DA SILVA BEZERRA, 2019).

A não intervenção estatal na economia não era mais aceita, pois cabia ao Estado fornecer o norte ao reequilíbrio do sistema econômico. Esse reconhecimento da participação estatal como ente importante da atividade econômica, fez surgir o entendimento teórico de que o Estado é sim grande responsável por níveis melhores de desenvolvimento econômico. Em entes localizados em regiões mais desprovidas de avanços de infraestrutura, mais ainda. É reconhecer que em dados momentos o Estado antes de ser um empecilho é quem poderá garantir o exercício da livre iniciativa (DA SILVA, DA SILVA BEZERRA, 2019).

A teoria macroeconômica Keynesiana além de se contrapor aos postulados até então difundidos pelos Clássicos, na defesa da Lei de Say, trouxe o entendimento de que o Capitalismo é sim gerador de crises cíclicas, gerando desemprego de recursos. Desse ponto de partida, a teoria Keynesiana se apresenta como um suporte e tem como linha de argumentação reconhecer a instabilidade inerente ao Capitalismo que provoca alterações flutuantes nas principais variáveis macroeconômicas, tais como, investimento, emprego, produto e renda, gerando com isso crises cíclicas. A teoria keynesiana indica que o Capitalismo precisa de ajustes, como uma participação estatal mais ativa nos momentos de crise, a fim de manter o nível de investimento adequado para atender a demanda da sociedade (CHAIB, LIMA, 2019).

Essa necessidade de um papel mais ativo do Estado teve como fundamento encontrar uma resolução aos problemas encontrados na baixa da atividade econômica que tanto impactam o nível de emprego e produto de maneira generalizada. As crises econômicas do sistema capitalista se sucedem, em forma de ciclos, daí a necessidade de ajustes com participação efetiva do Estado, por ter sua autonomia garantida de forma legal e dessa forma poder usar de mecanismos macroeconômicos para reequilibrar o sistema, como exemplo o controle de fluxos de capitais, medida controversa, mas que se apresenta necessária de ser discutida. A esse respeito, tal ação tem como fundamento, nos moldes do Keynesianismo tradicional, reconhecer que para além de manter o sistema capitalista funcionando, o Estado deve agir via políticas macroeconômicas que procurem mitigar efeitos das crises cíclicas. A teoria Keynesiana ainda

encontra grande aplicabilidade nos momentos de crise. Trata-se de técnicas macroeconômicas que almejam conduzir uma economia volta ao equilíbrio, com observância de inclusão social e manutenção da liberdade da atividade privada (DA SILVA, DA SILVA BEZERRA, 2019).

A teoria keynesiana trouxe a importância da participação estatal nos momentos de crise e bem assim, para regular os níveis de produção a fim de atender as ineficiências do mercado. Já em outro momento, constatou-se que existem países de renda média que necessitam de um maior aporte de participação estatal na condução do desenvolvimento econômico, nos moldes da Teoria Desenvolvimentista, no qual o Brasil se inclui. Tal teoria defende que para além das crises, o Estado é ator importante na implementação de políticas públicas de incremento do investimento público com inclusão social, através de uma industrialização nacional. Cabe destaque de adoção desse modelo a experiência dos tigres asiáticos, que seguiram um caminho de participação do investimento público, tais como Taiwan, Cingapura, Coréia do Sul a partir da segunda metade do século XX (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

E da questão do investimento e de uma participação mais efetiva do Estado, como ente importante no processo de manutenção dos níveis de estabilidade da economia, surge a necessidade de focar com maior ênfase na Teoria Desenvolvimentista, de forma mais moderna, onde se mitigam erros de dosagem da participação estatal. Essa atuação tem como premissas básicas a interação entre o crescimento econômico e a reestruturação produtiva a fim de gerar melhor distribuição de renda (PRATES, FRITZ, DE PAULA, 2019).

Do reconhecimento de que o Estado tem papel fundamental como participante da atividade econômica, numa ótica da Teoria Desenvolvimentista, por ser parte importante na composição dos investimentos que destravam as variáveis que irão comprometer de forma decisiva a vida cotidiana da população, vem a necessidade de estabelecer uma relação entre emprego, investimentos e aporte de infraestrutura, que representa um fator fundamental. Os países que mantiveram essa política de participação estatal como ator da economia, conseguiram melhores taxas de inclusão social e melhor de padrão de vida da população, como os já citados tigres asiáticos, por terem conseguido contrabalançar investimentos sociais (educação, saúde) com infraestrutura (habitação, saneamento, transporte), tendo a iniciativa privada como parceira importante (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

A própria capacidade estratégica do Estado brasileiro está calcada na participação como grande força na implementação de políticas públicas, com enfoque nos investimentos em infraestrutura, e tal fato teve suporte mesmo em governos autoritários, como na época militar (KLIASS, 2018). Esse reconhecimento da necessidade da participação estatal, para além do que vem estabelecido pela teoria liberal, encontra maior correspondência quando se depara com

crise de amplitude internacional, como a observada em 2008, e que traz repercussão difundida por anos. É o Estado que pode, através de sua capacidade multiplicadora, mitigar os efeitos de baixa da atividade econômica, como endossa a Teoria Desenvolvimentista. A partir de tal constatação, como linha de pensamento econômico, deve-se fazer o devido contraponto com os defensores da economia de mercado amplo, identificado na teoria liberal (OLIVEIRA,2018). São linhas diferentes de enfrentamento de crises econômicas, que utilizam ferramentas e políticas públicas diferentes como instrumental de resolução dos problemas trazidos pelos ciclos econômicos.

A teoria desenvolvimentista já demonstrou que, em outros momentos de crise grave da atividade econômica, o Estado foi um grande aliado para uma saída mais adequada e com menores custos sociais (CURADO, FERNANDEZ,2018). Quando se depara com momentos de crises como os enfrentados pelo país no período de 2008/2017, onde se observa com maior importância e termo inicial, a Crise do Subprime dos EUA de 2008 e, espera-se como termo final de um ciclo, a Recessão no Brasil de 2015/2016, esta que deve ser abordada com um destaque fundamental, percebe-se o grau de importância de uma participação estatal mais efetiva a fim de manter níveis adequados de investimentos públicos. Reconhecer que a Teoria Desenvolvimentista tem um papel importante na geração de melhores indicadores econômicos e como isso influencia a agenda de políticas públicas é fundamental para não se cair no reducionismo de encarar a participação estatal investidora como geradora de crises (CURADO, FERNANDEZ, 2018).

A partir do suporte teórico desenvolvimentista e também com os novos postulados do novo desenvolvimentismo, procura-se estabelecer uma relação importante na análise do decênio proposto e assim verificar como esse fato se efetivou no Estado de Pernambuco. Analisar a influência teórica das decisões de investimento mais do que dar suporte as ideias difundidas, caracteriza a formação de entendimentos que permanecem para aplicação em momentos de baixa da atividade econômica, reduzindo efeitos mais danosos de manutenção do nível de bem-estar da população, que tem o nível de emprego como variável de grande relevância.

Isso passa pelas questões do aporte nos investimentos, onde a teoria keynesiana recomenda que, o manejo dos recursos públicos devem obedecer a situação que se defronta, qual seja, momento de crise, e para tanto, é permitido orçamentos deficitários, a fim de ativar o investimento público e esse gerar benefícios difusores na economia como um todo. A esse suporte teórico, adicione-se os aspectos complementares da Teoria Desenvolvimentista, que tem grande utilização de postulados da Teoria Keynesiana, destacando-se o papel do estado

como ator importante na criação de uma dinâmica de investimentos. A Teoria Keynesiana e o papel do financiamento do investimento, com participação ativa estatal, requer que sejam observados em que ponto será usado esse instrumental. Não necessariamente se recorre a orçamentos deficitários para que ocorra o investimento público e esse deve estar presente como impulsionador do crescimento nos momentos de alta da atividade econômica. Por sua vez, o orçamento deficitário é reconhecido como medida de recuperação econômica nos momentos de crise de acordo com os postulados da Teoria Keynesiana (OLIVEIRA, 2018).

Políticas Keynesianas de condução do investimento mitigam os efeitos de crise econômicas. As crises trazem a necessidade de implementação de medidas de atuação do Estado, a fim de que os efeitos deletérios não tragam grandes dificuldades à sociedade, principalmente aos menos favorecidos. Para o setor produtivo, há também a necessidade de garantir uma certa previsibilidade, a fim de que a produção e os empregos não sejam comprometidos severamente. Nessa perspectiva cabe ao gestor público manejar os instrumentos necessários para manter uma taxa adequada de investimento público a fim de garantir que os indicadores sociais não se deteriore. É a evidência que a participação do Estado é fundamental em momentos de crise, ainda que a capacidade de arrecadação esteja comprometida. O Estado pode gerar recursos através de sua capacidade de criar crédito público através dos mecanismos postos a disposição, tais como emissão de títulos públicos e renúncias fiscais. (OLIVEIRA, 2018). Demonstrar que o investimento conduzido pelo Estado tem grande influência nos momentos mais graves das crises cíclicas tem como fundamento o fato de que economias em desenvolvimento, como no caso do Brasil, que possui regiões ainda menos desenvolvidas como o Nordeste, necessitam de participação mais efetiva estatal, a fim de usar de sua capacidade de estabilizador dos desequilíbrios causados pelos ciclos.

Essa capacidade de atuação do Estado como ator importante de ativação do investimento é o que pode fazer a economia voltar a ter taxas de crescimento mais robustas. Através da promoção do crescimento econômico é que se pode mitigar efeito de crises e assim ativar variáveis importantes que não deixem baixar o nível de emprego. A queda do nível de emprego de mão de obra e de recursos é causa para fundamental de agravamento de crises e isso já vem consolidado tanto na visão desenvolvimentista, como na abordagem liberal. O crescimento econômico é fundamental para consolidar a melhoria do padrão de vida da sociedade em países em desenvolvimento, e o Estado tem um papel crucial nessa retomada da atividade econômica. Assim, tem-se que:

A retomada do crescimento se apresenta como um dos grandes desafios para a sociedade brasileira após dois anos de profunda crise, em 2015 e 2016. Depois de um período de expansão da renda e diminuição da desigualdade na primeira década deste século, fortemente influenciada pelo desempenho da economia mundial e da elevação dos preços das *commodities*, vemo-nos novamente diante da recessão e seus reflexos. Recuperar os investimentos é algo que se mostra imprescindível para a saída da crise. (LACERDA, 2017, p.37)

Para tanto, deve-se revisitar a teoria que em um momento de maior crise da história da economia mundial, trouxe soluções que tiraram os países afundados da recessão. O que se defende é que o Estado volte a participar ativamente do investimento público, a fim de gerar emprego e renda, e assim movimentar os demais setores da economia (LACERDA,2017). A indagação é como teorias aplicadas há muito tempo tem seus efeitos garantidos se aplicadas na atualidade. A teoria desenvolvimentista está trazendo novos debates acerca de uma atuação do Estado dentro de outra perspectiva, mais moderna, mas não menos importante que as funções já consagradas em teorias consolidadas, como a função estabilizadora, que tem como premissa básica a atuação do Estado como grande responsável pela manutenção da estabilidade da economia, com garantia de emprego sem inflação.

Essa concepção de participação estatal na economia encontra respaldo na medida em que as crises provocadas pelos ciclos econômicos dão sinal de que não serão resolvidas pelos mecanismos de mercado. Agora surge a perspectiva de que se retome as teorias tradicionais de incentivo da economia. Todavia, ainda se insiste na América Latina, em especial no Brasil, a defesa de um Liberalismo que tem trazido muito desequilíbrio aos países em desenvolvimento. Esses reflexos deletérios culminaram na crise de 2008 e seus efeitos são sentidos ainda na atualidade. No Brasil a recessão de 2015/2016 é a maior representante de sucessão de crises, que vão da política à econômica.

Quando se atrela o desempenho da atividade econômica aos mecanismos puramente de mercado, isso acaba por gerar uma desorganização da infraestrutura nacional, que antes tinha no Estado um aliado nos momentos de crise sistêmica e agora tem que se deparar com outras questões, tais como: crescimento econômico, estabilidade monetária, abertura comercial e financeira, sem uma política macroeconômica de atuação estatal definida. Essa dinâmica de abordagem dos investimentos públicos apresentada sob uma perspectiva de privatização e afins, fez surgir uma nova visão que transformou as relações econômicas e com isso, impactou no próprio modo da ação estatal, afetando a capacidade de implementação de políticas públicas, uma vez que para tal é necessário ter o Estado como ente parceiro na solução dos desequilíbrios (MEDEIROS, 2017).

Reconhecida a necessidade do Estado como ator importante do sistema econômico é fundamental esclarecer que o investimento público tem função de destaque na geração de expectativas e isso se traduz no incremento do investimento privado (OLIVEIRA, 2018). O Estado pode através de incentivos fiscais melhorar o ambiente de negócios no setor privado, de modo a melhorar as expectativas. A esse respeito fica a necessidade de evidenciar em qual momento o investimento deixou de se efetivar e se traduziu na recessão enfrentada recentemente. Cabe salientar que o investimento público se mostra em vários períodos de crise como elemento importante de ativação das demais variáveis do produto nacional, tais como poupança e consumo. E dessa forma, a visão neoliberal de enfrentamento de crises defende que para combater baixa de atividade econômica é preciso mais austeridade, fiscal principalmente, difundindo no debate por meio de instrumentos midiáticos que a razão da crise persistente sempre vem do Estado que não fez sua parte (SICSÚ, 2019).

Essa visão do Estado causador de crise é propagada como a solução ideal para sua redução e tem respaldo na questão de associar o consumo a algo que precisa ser restringido, nos momentos de crise, por associar esse fato per si ao problema da produção. Essa é uma forma de eximir a responsabilidade do Estado com as questões de manutenção do equilíbrio econômico nos momentos de crise, embora uma corrente teórica indique o contrário, com maior participação estatal para garantia do equilíbrio. O investimento público exerce papel importante no enfrentamento de crises e o consumo é um dado positivo de reativação da atividade econômica. Assim:

Os rótulos ou interpretações ligeiras dão explicações econômicas sintéticas e simples. Mas, de fato, rótulos e interpretações ligeiras são recursos de comunicação que servem à disputa política. Explicações econômicas rigorosas e aprofundadas podem mostrar, no caso em questão, fatos e resultados diferentes e, por vezes, opostos àqueles indicados. Por exemplo, como é mostrado nesse artigo, o que é chamado de “a era do consumo” poderia ser chamado de forma mais apropriada de “a era dos investimentos”. Embora esse último rótulo possa ser mais adequado para a economia daquele período, não atenderia à narrativa política da desqualificação ou da diminuição dos resultados alcançados, muito pelo contrário. (SICSÚ, 2019, p.129)

Dentro deste enfoque, pretende-se evidenciar uma relação causal entre a participação do Estado como importante ator na condução da economia na medida em que sua atuação ser fundamental no momento de crises. Tentar reduzir o papel do investimento público pelo lado do consumo apenas, é procurar fazer uso de retórica de que não houve importância da participação estatal nos momentos de crescimento econômico (SICSU, 2019). Tal fato não tem fundamento, na medida que os programas de investimento público no país no período da crise de 2008/2009, fizeram com que fossem mantidas taxas de crescimento satisfatórias. E nessa

linha, procura-se esclarecer que não só na atuação direta enquanto investidor em infraestrutura, e sim como incentivador do investimento privado através de políticas de incentivos fiscais, faz ativar também o lado consumo que é uma variável importante de destino da produção nacional.

Assim, esse entendimento leva em consideração que não se pode pensar em investimento público sem levar em conta a participação do Estado como grande difusor de desenvolvimento. Para BIASOTO JR E AFONSO (2017) é possível que haja a necessidade de mudança do padrão de investimento público, mas, mesmo assim, o Estado, no caso do Brasil continuará sendo um ator importante. Nos estados de regiões menos desenvolvidas, mais ainda, como acontece em Pernambuco, e o que se pretende demonstrar é que essa política mais ativa da ação do Estado como entidade importante de combate às crises, foi o que manteve uma perspectiva de ganho social que vinha se desenhando pré-crise.

Numa linha de complementação da teoria da defesa da participação do Estado como ente importante na manutenção do investimento público, surge a teoria do Novo Desenvolvimentismo, que será aprofundada mais a frente. Tal teoria é tida como uma renovação da análise dos postulados desenvolvimentistas, agora numa perspectiva de não mais se repetir as premissas que se mostraram equivocadas, como as indicadas por EVANS (1993) para estados desenvolvimentistas diversos, mas representaram uma solução como no caso do Brasil, que apesar de apresentar algumas inconsistências de privilégios, herdadas de uma cultura captura do serviço público por grupos de excelência, trouxe melhoras geral dos indicadores, longe de ser predatório nos moldes difundidos na teoria da necessidade do Estado como solução. Revitalizar a Teoria Desenvolvimentista, antes de ser um elemento de oposição às premissas neoliberais, tem a intenção de reconhecer a necessidade de uma teoria que exalte a importância do desenvolvimento para os países de renda média, como no caso do Brasil, e desse entendimento se evidencia que o mercado não é o garantidor de padrões de redução de pobreza e geração de estabilidade econômica (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

A retomada do da Teoria Desenvolvimentista, mesmo com uma nova perspectiva, não retira a concepção inicial do reconhecimento de que há a necessidade da busca pelo crescimento econômico e isso não implicar no abandono de uma pauta de inclusão social. As medidas das reformas que se implementam, apesar de trazerem algum aspecto neoliberal, não desnatura a essência do reconhecimento da importância da participação do Estado como ente importante na atividade econômica e capaz de estabelecer o equilíbrio entre o mercado e as necessidades de inclusão social (DE ARAÚJO, 2019).

Quando da divulgação da teoria desenvolvimentista, reconheceu-se que na América Latina havia um abismo entre os países da região e os chamados desenvolvidos. O que se

observa, ainda na atualidade, é a necessidade de um projeto de país que consiga conciliar demandas de redução de desigualdades, com destaque na pobreza, como a manutenção de nível adequados de competição interna e externa (DE ARAÚJO, 2019).

Afora as questões de crescimento, existem os desafios de combate à pobreza e a inclusão necessária de segmentos desfavorecidos. Em regiões menos desenvolvidas mais ainda, o que se torna mais grave no Nordeste do Brasil. Os desafios trazidos no jogo externo com a Globalização, para além do discurso de liberalidade desenfreada do mercado, tem na sua essência uma competição desigual, no sentido de que provoca grandes esforços para países em situação de desigualdade de estrutura produtiva. BRESSER-PEREIRA (2018b), traz uma análise de como a inserção do país nos conceitos difundidos pelo neoliberalismo trouxe grande desequilíbrio ao sistema produtivo brasileiro, aumentando o nível de desigualdade social, aliado ao fato de ter desestruturado a indústria nacional que é a condição necessária de inserção do país no mundo desenvolvido.

Dessa forma, a partir da Teoria Desenvolvimentista combinada com o Keynesianismo, o que se observa é que no período de 1930 a 1980, a partir dos mecanismos de atuação difundidos por essas teorias, notadamente o incentivo estatal à industrialização, o país experimentou taxas de crescimento econômico consideráveis, que o fez entrar no grupo de países de renda média, reduzindo desigualdades e entrando numa trajetória importante de desenvolvimento. Desde 1980, quando o país adotou os postulados neoliberais na maior parte do período, não foi mais observado um crescimento satisfatório, e esse fato fez parar a trajetória de inclusão social que vinha sendo delineada desde o governo Getúlio Vargas até o final da década de 1970 (BRESSER-PEREIRA, 2018a).

Essa perda de trajetória inclusiva fez com que o Brasil acentuasse as desigualdades, dado seu caráter continental, provocado pela concentração de renda e pela perda da capacidade da indústria nacional de enfrentamento das crises, por não ter o Estado como principal articulador de políticas públicas de crescimento. É necessário que o Estado participe garantindo a liberdade de mercado, incentivando o lado real da economia, a produção, estabelecendo limites ao rentismo do mercado financeiro. Um estado liberal para o mercado e Social para a população (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Mais social, atuando ativamente na distribuição da renda como função essencial, por ser um fator da essência do próprio Estado, através do uso de sua função distributiva, bem como alocativa, atribuições essas que não podem ser deixadas aos mecanismos de mercado puramente, por envolverem investimentos não passíveis de lucro (BASTOS, 2012).

2.3. Da visão Neoliberal da participação do Estado como investidor

O neoliberalismo tem como definição um modelo de condução da atividade econômica que defende o mercado, a livre concorrência e a liberdade da iniciativa privada (SOUZA, HOFF, 2019). E nessa linha foi implementado no Brasil um grande número de reformas que se traduziram na abertura da economia ao capital estrangeiro, privatizações, dentre outras medidas, sob a alegação de que a participação estatal como indutor de crescimento, para além dessa motivação, acaba por criar privilégios na medida que direciona recursos para os mais próximos, via investimentos selecionados. Não há uma concorrência sadia nos investimentos públicos para os defensores dessa teoria (SOUZA, HOFF, 2019).

Após cinco décadas de adoção do modelo desenvolvimentista, que vai de 1930 a 1980, e com as crises do petróleo da década de 1970 e a eclosão da crise da dívida nos anos 1980 com aumento dos juros internacionais nos países credores do Brasil, dívida essa permitiu o crescimento financiado por investimento externo nos governos militares, o país abandona o desenvolvimentismo e entra Modelo Neoliberal de condução das políticas econômica (BRESSER-PEREIRA, 2018a). Esse fato implicou a mudança de paradigma, na medida em que trocou uma estratégia de desenvolvimento com participação ativa estatal, por uma estratégia liberal de inserção mais reduzida do Estado no investimento (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Como resultado do que se observou a partir dos anos 1980, foi o agravamento das crises já originadas nos anos 1970. Esses momentos de baixa viraram campo fértil para proliferação de ideias neoliberais. Dentro de um contexto histórico ficava difícil a manutenção do modelo anterior, desenvolvimentista, em face da recessão que se instalava no país. Em linhas gerais, a partir de ideários neoliberais, era prometida a volta ao emprego sem inflação. Quando se processa tal entendimento a tendência é sim apostar na nova base econômica, agora de estado mínimo. Isso implica numa redução considerável da participação estatal, enquanto ente que participa da atividade econômica e isso acontece de forma generalizada, para inclusive os investimentos em bens que não são per si de interesse da atividade privada.

Ao Estado cabe garantir para que a plena liberdade de mercado seja alcançada, com observância das funções essenciais típicas (justiça, polícia, garantia da propriedade privada). O livre mercado é tido como o sistema que vai trazer o equilíbrio, dado os mecanismos de adequação dos interesses existentes. WANDERLEY (2019), nessa linha, pontua:

Com relação ao processo econômico, na perspectiva liberal delega-se a propriedade privada e ao livre mercado o automatismo da gestão da economia convergindo para o equilíbrio econômico. Nos preceitos da regulação econômica *keynesiana*, faz-se uso do papel ativo da moeda e dos gastos públicos na formação de estoque de capital através da gestão de política fiscal. As principais características do neoliberalismo envolvem a adoção de medidas que privilegie a liberdade de mercado às expensas da atuação do Estado, apregoando-se o “Estado mínimo”. (WANDERLEY, 2019, p.51)

O ponto fundamental do entendimento é que o mercado é uma dinâmica que não precisa de uma participação do Estado para que se consiga alcançar níveis de crescimento, pois a iniciativa privada pode conduzir seus investimentos e a partir daí promover níveis adequados de produção. É o Estado exercendo sua função essencial nos moldes da teoria neoliberal que é a não intervenção na atividade econômica, sequer como coadjuvante no investimento, ficando sua responsabilidade a garantia da manutenção de regras estáveis de convivência de interesses privados, não bastando para isso que seja algo grande e oneroso e sim eficiente nas concepções de avaliação da iniciativa privada.

A perspectiva neoliberal de participação estatal na economia, não vislumbra no Estado um ente estratégico que implementa políticas públicas de reação às crises sistêmicas que são observadas, estas com maior força nas regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste do Brasil, e nessa linha, a teoria neoliberal tem como premissa fundamental que o Estado deve ficar adstrito a sua função primordial na atividade econômica, que se estabelece no momento em que permite a liberdade dos agentes econômicos, propiciando, dessa forma, um reequilíbrio da economia de forma sistemática (KLIASSI, 2018).

A teoria neoliberal não reconhece no Estado ente importante como investidor, partindo de premissas que deram resultado nos países desenvolvidos, que fizeram suas revoluções capitalistas há décadas, e contam com estabilidade política e econômica. No entanto, os postulados neoliberais, não tem aplicação nos países em desenvolvimento, que tem a configuração da economia brasileira, que precisa solucionar a questão industrialização nacional com financiamento interno (BRESSER-PEREIRA, 2018a).

De uma atuação com política econômica na qual o Estado tinha uma política industrial, desenvolvimentista, com uma dinâmica de produção e melhora dos indicadores macroeconômicos, com média de crescimento do PIB per capita de 3,8% ao ano, nos anos 1930 a 1980, o país apostou no mercado para resolver suas questões de desigualdade e de crise fiscal, nos moldes neoliberais. É a política econômica de não participação do Estado no investimento (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

A visão liberal de uma participação mais efetiva do Estado como ator importante impõe limites na medida em que há um ponto crucial para intervenção (WANDERLEY, 2019). Esse

ponto reside na garantia de não intervenção estatal da dinâmica da livre iniciativa. A propriedade privada dos meios de produção é o que irá, na visão liberal, manter o sistema econômico em equilíbrio. Tal constatação também é defendida numa perspectiva de crise econômica. Defende-se que o mercado trará o equilíbrio naturalmente dos indicadores econômicos. Assim, observar-se que:

Dessa forma, as condições necessárias e suficientes para o funcionamento equilibrado da economia são as práticas da livre negociação do emprego de mão de obra, da desregulamentação financeira, do equilíbrio fiscal, da parcimônia monetárias, da abertura externa da política comercial, da flexibilidade na mobilidade internacional de capital, da racionalidade nas decisões dos agentes econômicos e de outras tantas decisões afins. (WANDERLEY, 2019, p. 51)

O equilíbrio da economia reside na observância de princípios que envolvem todas as variáveis econômicas. Isso requer liberdade de atuação das forças do mercado, seja no tocante ao emprego, sistema financeiro, gastos públicos, oferta monetária, abertura internacional do comércio, mobilidade de capitais incentivadas, dentre outras. Na linha difundida pela visão liberal, que preconiza a economia de mercado, existe uma indicação de que as crises devem ser solucionadas pelos agentes do mercado (WANDERLEY, 2019).

A privatização de empresas estatais é uma representação dessa atuação. Argumenta-se que a redução da participação estatal, via privatização, torna mais eficiente a dinâmica do sistema econômico pela redução do nível de tributação necessária para manutenção da máquina estatal, entendendo o Estado ativo na economia com um entrave e não uma solução, além de tal política gerar recursos para equilíbrio das contas públicas (PEREIRA, FERREIRA, 2018).

Mesmo assim, não há garantia que mesmo em um cenário de pouca participação estatal na atividade econômica, irá *per si* manter o nível de produto e crescimento para manutenção do nível adequado de políticas públicas necessárias a difusão do bem-estar geral, esse sim uma função essencial do Estado. Mesmo em um ambiente em que o Estado atue de forma menos participativa, no qual a redução do número de empresas estatais foi observada, não houve uma avaliação mais efetiva de que esse fato gerou ganhos de bem-estar confirmáveis (PEREIRA, FERREIRA, 2018). Tal evidência é rechaçada pelos neoliberais, na medida que o entendem que a parte crucial da política de não participação estatal é ter controle de gasto público necessário e isso não inclui uma participação do Estado como empresa.

O instrumental liberal de enfrentamento de crises econômicas é o de restrição. Por sua vez, na tentativa de implementar tal modelo de forma difusa, foi identificada uma piora significativa nos indicadores reconhecidos da atividade econômica em períodos recentes que

culminaram na recessão de 2015/2016 (PRATES, FRITZ, DE PAULA, 2019). A repercussão dessas crises no investimento público e quais instrumentos foram utilizados pelo Estado de Pernambuco para mitigar seus efeitos, constitui fato importante para confirmação de que uma participação estatal efetiva pode beneficiar sim os indicadores de desenvolvimento de um estado, região, país. Ainda assim, o Neoliberalismo enfoca que tais oscilações econômicas são momentâneas e requer ajustes na produção privada, não tendo o Estado indicação de participação para resolução de desequilíbrios, a não ser com uma política de gastos severa.

Na defesa do Neoliberalismo o que se pontua é a presença de um Estado que atue com regulador. Para essa teoria, um Estado forte não é um sinônimo de desenvolvimentismo, de um protagonismo como investidor e sim um garantidor da atividade econômico, criando os mecanismos necessários de fomento ao investimento, mesmo em épocas de crise (DE OLIVEIRA, 2019). Nesse sentido, observa-se que há uma tendência de defesa de uma liberalidade maior do sistema econômico, a fim de garantir o reequilíbrio dos indicadores da economia e estes, conduzirão a uma forma ajuste automático. É criticada a participação do Estado como ente que direciona as políticas econômicas, ganhando novo corpo, com muitos adeptos, a ideia do mercado livre com sua mão invisível (DE OLIVEIRA, 2019).

Ainda assim, na difusão do pensamento neoliberal, existe uma linha na defesa de que é permitida a participação estatal na atividade econômica, e aí se inclui o debate acerca de um papel ativo nos momentos de crise, que pode acontecer na forma de associação, em alguns momentos, com o capital privado. Pode ocorrer também criando mecanismos de regulação a fim de gerar um ambiente de proteção contra desequilíbrios identificados, que causam momentos de baixa da atividade econômica. A esse respeito, entende-se que:

A presença ativista do Estado moderno se dá por outros caminhos e existem, por assim dizer, diversas formas de intervenção, assim como existem diferentes maneiras de agir. Se compararem os Estados desenvolvidos e os não desenvolvidos, ainda que fazendo parte do mesmo mundo globalizado, serão encontrados instrumentos diferentes de intervenção, de acordo com o seu desenvolvimento econômico. Fica assim inconsistente a tese da fragilidade do Estado nacional na atualidade, por conta que se vive numa forte intervenção ou interferência, principalmente por parte dos Estados desenvolvidos na economia de mercado. O neoliberalismo não está construindo um Estado fraco e não interventor. De forma contrária, está formando um Estado regulador, com ações diretas interventivas, associando-se com o setor privado em algumas situações. (DE OLIVEIRA, 2019, p.171).

O que se preconiza como participação estatal dentro de um neoliberalismo mais atual é sua participação como regulador e como participe numa forma de sociedade com o setor privado e isso para fins específicos. A regulação é uma perspectiva que o neoliberalismo defende como possível de ser exercida de forma estatal. O neoliberalismo preconiza que é possível sim uma

participação estatal na atividade econômica, a fim de garantir o equilíbrio do mercado, mas de forma não direta, e quando esta é possível, é de forma associativa e de maneira prática, até o limite de não criar dependência permanente de recursos públicos (DE OLIVEIRA, 2019). A luz dessa participação, a terminologia do termo intervenção, para os neoliberais, e atuação para os Keynesianos/Desenvolvimentistas, suscita grande controvérsia. De fato, o que se pretende, isso na perspectiva neoliberal, é ter um Estado forte garantidor da livre iniciativa e incumbido de suas missões mais essenciais. Regulação é uma função importante para o Estado, pois gera ambiente de enfrentamento de crises e propícia o ambiente adequado ao investimento, nos moldes da teoria neoliberal (DE OLIVEIRA, 2019).

Ainda assim, apesar de já no século XXI, depois de 30 anos de um misto de desenvolvimentismo (de maneira bem tímida) e neoliberalismo, existem defensores da manutenção dessa política econômica para o caso brasileiro. Está claro que a adoção do neoliberalismo brasileiro trouxe consequências danosas para o emprego, os indicadores sociais e renda per capita. O Brasil é sabidamente um país de renda média (BRESSER-PEREIRA, 2018b), e adotar um modelo difundido por países que têm uma estrutura econômica bem diversa, que foram berço do liberalismo por serem fortes na globalização, porque ditam as regras, é no mínimo temerário, dada a condição de desigualdade competitiva. Tal fato não é reconhecido pelos defensores do neoliberalismo, que defendem que em dado momento essas limitações históricas serão vencidas.

No modelo que foi feita a inserção do Brasil nos ditames neoliberais, observa-se que trouxe desequilíbrio para a indústria nacional e, atrelado a esse fato, fez a taxa de investimento público cair, de modo que os efeitos de crises econômicas são muito mais severos, como o observado na recessão 2015/2016 (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Recuperar o investimento público é um fator fundamental para que o país volte a manter taxas de crescimento econômico satisfatória e com isso continuar sua trajetória de inserção social. E na época em que eclodiram com maior vigor as ideias neoliberais, momento de baixa da atividade econômica, era previsível que fosse em busca de “modelos exitosos” de condução do país e isso leva a política econômica, irremediavelmente. A Globalização já se consolidava como nova orientação das transações internacionais e como tal, dos investimentos transnacionais, materializados pelas empresas multinacionais. O conjunto de medidas elencadas pelos defensores do neoliberalismo chegou aos países de forma uniforme na parte final do século XX. Como bem pontuou BRESSER-PEREIRA (2019), quando afirma que:

O que houve foi mais que uma mudança ideológica, foi uma mudança de “regime de políticas”, ou, em termos mais amplos “da forma de organização econômica e política do capitalismo” de desenvolvimentista e social para uma forma liberal. Essa mudança foi profunda e logo alcançou todos os países ricos, independentemente de serem seus governos conservadores ou social-democratas. Tornou a ideologia neoliberal dominante nas sociedades ocidentais e a economia neoclássica, dominante nas universidades e nos mercados financeiros. Ao mesmo tempo, a liberação comercial e financeira, a redução dos custos de transporte e comunicação, e o crescimento das empresas multinacionais fortaleciam a globalização, que se converteu na expressão material do neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2019, p.221)

Independente do cunho político, os postulados neoliberais ganharam difusão no mundo desenvolvido a partir os anos 1980, e nos em desenvolvimento, a partir dos anos 1990. Era previsível que as ideias neoliberais encontrassem campo fértil no mundo. Esse fato, a estagnação econômica que se seguiu aos anos do desenvolvimentismo mais ativo (No Brasil de 1930/1980), não se deu por conta de uma participação efetiva do Estado na economia e sim por causa de uma estratégia equivocada de financiamento do crescimento do país, com destaque no “Milagre Brasileiro” dos anos 1970, que foi financiado com investimento externo com taxa de juros flutuantes. Mesmo assim, não é fato suficiente para trocar uma estratégia estatal de desenvolvimento, por uma não estratégia neoliberal, de exclusão da ação estatal como ator importante numa política de investimentos de longo prazo. (BRESSER-PEREIRA, 2019).

As ideias neoliberais prosseguem como solução para os problemas enfrentados pelo país e traz seus receituários de enfrentamento de crises. O que houve foi que nas palavras de BRESSER-PEREIRA(2019) foi que: “Dadas a estagnação econômica e a hegemonia ideológica do neoliberalismo, não foi difícil para a ortodoxia liberal atribuir a crise à estratégia de substituição de importações, ou seja, à intervenção do Estado e à proteção do setor industrial”. De fato, os países em desenvolvimento enfrentaram crises de crescimento nos anos 1980.

Nos anos 1990 se reforçou o ideário neoliberal, notadamente nos países emergentes. Mas a despeito desse fato, os tigres asiáticos seguiram suas políticas desenvolvimentistas, apesar de crises enfrentadas na década de 1990 (BRESSER-PEREIRA,2018b). Mais recentemente, nos anos 2008 no mundo, e posteriormente no Brasil 2015/2016, as crises e a recessão, colocaram em foco que tipo de atuação era necessária para se reerguer da estagnação. O neoliberalismo na crise de 2008 nos EUA, como nos países europeus mais liberais (Inglaterra), usou mecanismos de socorro via Estado para reequilibrar suas economias, contrariando seus postulados de enfrentamento de crises, que é o mercado agindo na busca do reequilíbrio.

2.4 O Novo Desenvolvimentismo como modelo de enfrentamento de crises no Brasil

Desde os anos 1980, o Brasil parou de crescer, salvo alguns momentos pontuais. De fato, desde 1980, o país não cresce a taxas necessárias para ser um país desenvolvido. Vários fatores se sucederam para tal fato, além da década de 1980 do século XX, conhecida como década perdida, o país enfrentou crises severas no balanço de pagamentos, hiperinflação, problemas de contas públicas, crise internacional da dívida externa e, finalmente chegou a estabilização econômica, a custo de uma sobrevalorização cambial e juros altos internamente (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Numa visão mais atualizada da teoria da participação do Estado como importante ator na manutenção de níveis satisfatórios de crescimento com inclusão social e liberdade de mercado, exercendo papel importante no enfrentamento de crises cíclicas, surge o Novo Desenvolvimentismo. É importante salientar que o termo novo desenvolvimentismo traz algumas concepções que o diferencia de desenvolvimentismo dito clássico e, por correlação, com o keynesianismo tradicional. A partir do próprio modelo de atuação já é possível estabelecer uma diferença fundamental. Antes o país necessitava de um modelo de industrialização que traduzisse as necessidades da economia no momento, que era a substituição de importação. Agora o que se necessita é de um modelo que garanta a manutenção do crescimento econômico baseado na indústria nacional, pois é partir dessa constatação que o país cresce a taxas satisfatória e assim tem maior resistência às crises econômicas que se sucedem, podendo ter melhores níveis de equilíbrio no emprego e renda, facilitando a inclusão social (BRESSER-PEREIRA, 2019).

Do reconhecimento da existência de situações adversas no cenário internacional, bem como internamente, conforme preconizado na teoria do novo desenvolvimentismo, que faz com que exista uma interferência dos ditames neoliberais na produção industrial interna do país (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Essa atuação neoliberal não trouxe as respostas esperadas à questão do crescimento econômico esperado por adoção de seus modelos. No caso brasileiro, a própria trajetória de crescimento da economia era baseada no Estado como forte indutor de expansão, fato que se fortalece ante a necessidade de manejo dos mecanismos fiscais da ação estatal de combate às crises. Nesse cenário, a crise econômica mundial de 2008 trouxe grande repercussão na capacidade de geração de receitas públicas, em virtude do comprometimento dos orçamentos com despesas de cunho rígidos, que têm suas exigibilidades atreladas à legislação e como tal, requer que se tenha um suporte de aprovação via processo legislativo que demanda maior tempo (DWECK, TEIXEIRA, 2018).

As crises já trazem um movimento de adaptação. O Estado é responsável por grande parte dos gastos sociais, que exigem investimento público. A perspectiva do novo desenvolvimentismo zela pela manutenção da indústria nacional, via política monetária responsável, com juros baixos no nível interno que iguale a taxa externa, e política fiscal anticíclica, via gastos públicos em investimento (BRESSER-PEREISRA, 2018b), a fim de zelar pelos interesses nacionais, propiciando os meios para que o investimento privado na indústria nacional possa acontecer. Por sua vez, no setor privado as crises aconselham que é momento de expectativas e esperar se torna algo mais sensato. Entretanto, essa precaução dos investimentos privados acaba por comprometer a própria dinâmica de arrecadação do Estado (AMORIM, 2018). Cabe aos gestores públicos, dentro dessa carência, identificar que setores necessitam de maior focalização e assim mitigar efeitos danosos das crises no investimento público.

Daí o reconhecimento da existência de vulnerabilidades do sistema econômico que perpassa a capacidade de prevenção que os países têm em momentos de crise. Cabe ao Gestor Público dentro de sua linha de constatação, oferecer mecanismos de planejamento e ativar o investimento público, a fim de propiciar uma amenização dos impactos das crises nos indicadores econômicos e sociais mais tradicionais, tais como PIB, Emprego e Renda. Numa perspectiva do novo desenvolvimentismo implica em uma participação efetiva do Estado como ator importante no processo de crescimento econômico, a fim de proteger a indústria nacional, propiciando maior previsibilidade na política fiscal, bem como dando condições de que a pauta de exportação tenha uma presença mais ativa de bens de maior valor agregado, ou seja, produtos manufaturados produzidos internamente e genuinamente nacional, por ser esse fato um grande aliado para que o país consiga manter níveis de crescimento econômico, gerando emprego, renda e produção. (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Dessa forma, faz-se necessário que sejam utilizados mecanismos que procurem amenizar os efeitos da carência de receitas públicas nos orçamentos, visto que estas peças, orçamentos públicos, têm autorização legislativa de gastos que vêm representados, na sua maior parte, por uma obrigatoriedade vinculatória. Essa rigidez da despesa pública, na sua maior parte representada por gastos correntes, acaba por comprometer as despesas de capital na rubrica investimento, e como as receitas tem uma relação direta com a atividade econômica, que desacelera em épocas de crise, o ciclo se fecha, qual seja, crise, menor receita, maior comprometimento do orçamento obrigatório de despesa e menor investimento por conta de redução dos recursos disponíveis (DWECK, TEIXEIRA, 2018). No caso dos estados federados, devido a sua subordinação à União, os efeitos de crises sistêmicas causam impactos ainda mais

severos nas suas capacidades de investimento em infraestrutura, via incremento nas despesas de capital. Desse entendimento, observa-se que a participação do Estado como indutor do investimento público, apesar de paradoxal pela carência de recursos, é necessária e traz a possibilidade que os efeitos das crises cíclicas da economia tenham seus reflexos mitigados. Nessa linha de análise, Orair e Siqueira, assim expõem:

As escolas de pensamento econômico divergem nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. Há, contudo, um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar em nossas economias, principalmente quando orientados para infraestrutura. Esses investimentos se distinguem da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda e sobre a oferta. (ORAIR, SIQUEIRA, 2018, p. 939-940)

É convencional que o investimento público tem efeitos difusores para os demais setores da economia, influenciando variáveis importantes como emprego, renda e PIB. Nessa perspectiva, a concepção do Estado como ator importante de investimentos de infraestrutura traz um efeito reflexo que impacta de maneira significativa, ativando um ciclo virtuoso na economia que repercute como um todo (ORAIR, SIQUEIRA, 2018). Essa capacidade de ativar a economia nos momentos de crise revela que o investimento público tem um papel fundamental quando se identifica baixa da atividade econômica, amortecendo os efeitos mais danosos observados, principalmente em Estados menos providos de capacidade de recuperação, por estarem em regiões menos desenvolvidas como é o caso de Pernambuco. De modo que ao analisar as questões inerentes ao aporte nas despesas de capital aplicadas nos investimentos, tem-se a focalização não apenas de um aspecto adaptativo da economia e sim um instrumento de política pública de efeito difusor na vida da sociedade de maneira geral.

A esse respeito, surgem novos desafios e além das crises cíclicas, somam-se crises internas que também impactam na capacidade de investimento público. Aliado ao cenário internacional de crise econômica que se instalou no mundo partir de 2008, que trouxe repercussão nos países emergentes de maneira importante, soma-se a crise política interna de 2015, agora forte, que culminou com o impedimento da presidente. Os projetos de ampliação de infraestrutura foram comprometidos. Igualmente foram impactados as exportações e o consumo doméstico que haviam sido motores da geração de recursos de conversão em investimento. Quando o ambiente externo em crise se depara com crise interna, os indicadores sociais são os primeiros a piorar e os últimos a sair da baixa, afetados pela diminuição do

consumo interno, baixa do comércio externo e ausência de investimentos públicos (CARDOSO JÚNIOR, NAVARRO, 2018).

Todas essas consequências de baixa de atividade tem um ponto comum, que é a ausência de um projeto nacional de foco no investimento público e na indústria nacional, nos moldes do novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Esse entendimento que o país necessita retomar sua trajetória desenvolvimentista, agora numa perspectiva nova com ênfase a proteção da indústria nacional, pois assim deve ser porque foi desse modo que as nações mais desenvolvidas seguiram seus caminhos rumo ao equilíbrio econômico com inclusão social, é que fortalece um modelo de atuação mais efetiva estatal na garantia de uma situação de igualdade na competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 2019). Tal postulado é possível devido ao reconhecimento de que a inserção do país no modelo neoliberal, a partir dos anos 1990 do século passado com maior efetividade, não trouxe os ganhos esperados pela sociedade e prometidos pelo mercado (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Pelo contrário, mergulhou o país em sucessivas crises que trouxeram grande desilusão, e esses momentos de baixa da atividade econômica indicaram resultados negativos ainda mais severos para regiões menos desenvolvidas com o Nordeste do Brasil, Pernambuco em especial.

Nos anos 1990 e seguintes, se por um lado havia a necessidade de se controlar uma demanda que estava reprimida e foi exposta por conta da estabilização da economia, por outro, tal fato, recomendado pelo Consenso de Washington (conjunto de práticas neoliberais impostas de condução das economias emergentes), trouxe vulnerabilidade interna no que tange a manutenção de produção e empregos. Essa combinação de demanda represada com a abertura da economia trouxe grande expansão do consumo na estabilização. A priori, o caminho estava pavimentado para a implantação das reformas neoliberais. É nesse momento que é reduzida a participação estatal na economia como atuação direta, via empresas estatais. Começa um processo de redução do tamanho do Estado ainda mais intenso que o verificado no governo anterior (Collor), também são implementadas políticas de retirada do Estado da atividade econômica e sua função de regulação fortalecida, sem atuar diretamente e sim fiscalizar serviços privatizados. Acerca de tal colocação, observa-se que:

De fato, a implementação da Agenda de Washington, no contexto brasileiro, tem início tardiamente, com a vitória de Fernando Collor de Melo na disputa eleitoral de 1989. A eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a presidência da República, em 1995, e a sua reeleição para um segundo mandato, em 1998, representou a consolidação da agenda neoliberal em seus pilares: abertura econômica, privatização e desregulamentação do Estado. Trata-se de um ciclo específico de ajuste marcado pela estabilização da economia, durante toda a década de 1990 e limiar dos anos 2000. (DE CARVALHO, JÚNIOR, 2019, p.278)

O receituário elencado para os países em desenvolvimento, em especial na América Latina, seguia uma linha que foi apontada como causadora de toda a estagnação que os países passavam no final do século XX e o Estado era considerado um entrave a ser vencido no seu tamanho. O Brasil na última década do século XX, adentrou numa política de abertura econômica sem precedentes (DE CARVALHO, JÚNIOR, 2019). Esse fato fez com que houvesse grande prejuízo para produção industrial nacional. A eleição sucessiva de Presidentes da República que defendiam a pauta neoliberal, se por uma lado, trouxe a estabilização das taxas de inflação e algum ajuste fiscal em meados dos anos 1990, por outro jogou o país numa armadilha de juros altos e seu correspondente aumento da dívida pública e pagamento de seus serviços (juros e correções). Com a política de juros altos, houve precarização da indústria nacional por ausência de investimentos públicos de infraestrutura e teve como grande beneficiado o setor rentista financeiro (BRESSER-PEREIRA,2018b).

A estabilidade financeira foi conseguida a custo de grande incremento do setor financeiro rentista. O ajuste foi feito nos moldes do Consenso de Washington, entretanto o Estado desempenhava um papel importante no investimento no Brasil. O investimento público sempre teve grande relevância para o crescimento do país e isso vem comprovado no aumento do PIB per capita no período de 1930/1980 (BRESSER-PEREIRA, 2018b). A adoção da agenda neoliberal de forma efetiva expôs o país de forma desmedida às crises originadas externamente. A opção por ter privilegiado o setor rentista financeiro ao longo das últimas décadas através da política de juros altos e câmbio sobrevalorizado acabou por trazer prejuízos à economia como um todo, pois desestimulou o investimento produtivo na indústria nacional e com isso exportou seus empregos internos com melhor produtividade e salários (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

É sabido que não existe interesse por parte dos países hegemônicos no desenvolvimento da indústria nacional dos países emergentes, devido a serem estes mercados consumidores de produtos manufaturados desses países(desenvolvidos), além de ser um fornecedor de mão de obra barata para as indústrias multinacionais, e por essa razão, não têm interesse algum que a industrialização nacional nos países emergentes avance, Brasil em particular (BRESSER-PEREIRA, 2019). Contudo, a faceta mais perversa das ideias difundidas pelo Consenso de Washington, como já observado, é a abertura da economia, sem salvaguardas para a indústria nacional, em benefício de uma elite rentista financeira. Essa financeirização, dando grande enfoque aos mecanismos de mercado preconizado pelos liberais, trouxe desestabilização nas contas dos entes públicos, comprometendo suas capacidades de fazer investimento público, esse sim um grande aliado de enfrentamento de crises, quando estas acontecem. Sem contar com

uma capacidade produtiva interna capaz de manter empregos e uma perspectiva de investimentos, os efeitos na economia são a perda de dinamismo por redução da atividade industrial de forma geral. A financeirização atrai capitais especulativos e desmantela cadeias produtivas. Nos moldes do Consenso mencionado, tem -se que:

Esta adoção subordinada da Agenda de Ajuste de Washington, imposta pelas instituições multilaterais – FMI e Banco Mundial – implica um processo de desindustrialização do país e a reprimarização da pauta de exportação brasileira, no âmbito de políticas macroeconômicas que transformam o Brasil em uma “plataforma de valorização financeira”, com pagamento de juros exorbitantes nos circuitos da financeirização da economia. Desse modo, delinea-se e consolida-se, no país, o modelo de ajuste rentista-neoextrativista, vigente na América Latina, a assumir marcadas especificidades no contexto brasileiro (DE CARVALHO, JÚNIOR, 2019, p.279).

A adoção de agendas estabelecidas por órgãos multilaterais, tais como FMI e Banco Mundial preconizadas no modo de neoliberal de condição da economia, acabou por trazer o processo de desindustrialização e com isso, a perda de dinamismo da economia nacional, que passou a pagar juros exorbitantes se comparados no nível internacional e empobreceu a pauta de exportação, limitando-se a commodities e toda a instabilidade ligada a tal fato (DE CARVALHO, JUNIOR, 2019). A inserção do país via abertura da economia, por si só, trouxe grande prejuízo para a indústria nacional.

Sem uma industrialização forte o país acaba se transformando novamente em um país apenas exportador de commodities. Aliado ao fato de ter uma pauta de exportação que não agrega grande valor, apesar de ser importante igualmente por trazer divisas, soma-se o fato do setor rentista financeiro assumir papel de destaque na economia do Brasil. Sem uma política de controle de fluxos de capital, reitere-se ser um debate necessário, há grande desvantagens para países emergentes. Criar as condições necessárias de recuperação da indústria nacional é um desafio que se impõe (BRESSER-PEREIRA, 2012b).

Esse modelo rentista exportador de commodities, que teve como grande responsável a adoção de políticas neoliberais desde o início dos anos 1990, pode ser apontado pela falta de crescimento da economia do Brasil nos últimos 30 anos (BRESSER-PEREIRA, 2019). Tal fato afeta de modo importante as políticas públicas de inserção social, o investimento público e causa grande vulnerabilidade econômica para enfrentamento de crises. Romper com esse modelo de economia de mercado incondicional é o que indica ser a solução mais razoável para economia nacional e para recuperação do investimento público e a Teoria do Novo Desenvolvimentismo procura conciliar a liberdade do mercado com a participação do Estado

necessária a manutenção da estabilidade econômica, com proteção social e da indústria nacional.

No caso de Pernambuco demonstrar como se comportou a despesa de capital na rubrica investimento e os mecanismos de incentivo ao investimento privado no período compreendido nos anos 2008/2017 constitui fato importante, a fim de esclarecer se foram utilizadas políticas que possam ser entendidas como premissas do novo desenvolvimentismo. Essa intenção tem como ponto de análise, a importância do Estado como elemento difusor da melhora das expectativas e como esse fato foi experimentado em Pernambuco no período indicado, levando-se em conta os indicadores a serem analisados, os efeitos multiplicadores observados e as melhoras comprovadas na economia demonstrada, através dos índices encontrados de melhora de PIB, renda, produção. Na retomada pós recessão 2015/2016 é fundamental saber como será necessária uma atuação do governo, em Pernambuco, a fim de que seja mantida a capacidade produtiva do estado. Investimentos efetuados pelo governo do estado devem ser continuar promovendo a inclusão que foi observada através da melhora de indicadores sociais divulgados, como se observou no rendimento médio nos anos de maior crescimento.

Há a necessidade de se reconhecer como políticas públicas bem definidas, nos moldes da teoria (novo)desenvolvimentista, trouxeram resultados importantes, para que a queda da atividade econômica trazida com as crises observadas no período, não impactassem de forma negativa o resultado da atividade econômica do Estado. Pensar a dinâmica do investimento público no Brasil requer que seja entendida a participação estatal como elemento de importância dentro de uma perspectiva necessária (BIASOTO JR, AFONSO, 2017).

A retomada de uma política econômica de abordagem novo desenvolvimentista, pode fazer com que a economia volte a ter taxas de crescimento econômico mais robustas e assim mitigar as desigualdades regionais (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Nessa linha, identifica-se que: “As abordagens recentes do desenvolvimentismo são caracterizadas em termos gerais pelo objetivo de combinar crescimento econômico sustentado com reestruturação produtiva e distribuição de renda, dando ao Estado um papel ativo” (PRATES, FRITZ, DE PAULA, 2019). Dentro dessa perspectiva, nos períodos mais recentes, a adoção de uma política mais voltada ao (Novo)Desenvolvimentismo gerou capacidade de enfrentamento de crises. Pernambuco manteve ao longo dos últimos anos, uma participação como condutor de uma política pública de atração de investimentos estruturadores que precisa ser mantida.

2.5 Pernambuco: contexto histórico, inserção do investimento público e seus efeitos nos principais indicadores de desenvolvimento frente as crises observadas

O estado de Pernambuco, no que tange a seu papel gerador de produção, ainda que com base em produtos na linha de commodities, teve sempre uma posição de destaque até os anos 1970, quando fica evidenciado a perda de dinamismo da produção, pelas sucessivas crises enfrentadas. Aliado a este fato, a integração das demais regiões do Brasil com o Nordeste, reforçou essa perda de importância relativa no cenário nacional. Essa perda de dinamismo prossegue na segunda metade do século XX e a despeito da SUDENE ter exercido influência importante em projetos estruturadores na Região Metropolitana do Recife, no período de 1969/1987, estes já não tinha mais a mesma prioridade, sendo direcionados pra estados como o Ceará, fato que corrobora a tendência de crises cíclicas da economia pernambucana, antes pela perda de dinamismo dos produtos no mercado local do nordeste pela concorrência do eixo-sul, após pela escassez de financiamento público da União via SUDENE (LIMA, SICSU, GATTO, 2007).

E pela perda do destaque na produção nacional, quando se leva em consideração o Nordeste do Brasil, Pernambuco sai de uma posição de maior destaque no PIB nacional, quando exportava o açúcar principalmente, e começa a apresentar quedas de produção. Como exposto, desde o último quarto do século XIX a meados do século XX, houve um direcionamento da produção açucareira ao mercado interno em detrimento da exportação para a Europa, principalmente, afetando a geração de divisas, e com isso gerando expansão menor de sua atividade econômica. A despeito de taxas menores de crescimento, a monocultura açucareira possibilitou mecanismos para um dinamismo da economia, com destaque nos ramos da produção industrial têxtil, bebidas e produtos alimentares, em virtude da possibilidade de importação de equipamentos industriais gerados pela renda do açúcar (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015).

É importante salientar, conforme exposto, que o aspecto crise, ao que indica, é um fenômeno presente na economia nacional. No Nordeste do Brasil se agrava, por conta do pouco dinamismo da economia local. Assim foi com Pernambuco, que tem uma marca presente de crises cíclicas desde a época da economia colonial (LIMA, SICSU, GATTO, 2007). O estado passa, na primeira metade do século XX, de uma posição de destaque para uma mais intermediária, contudo manteve taxas de crescimento econômico ainda razoáveis, mesmo com a mudança de direcionamento da produção. Esse fato conduz a entender que:

Numa breve retrospectiva, a história econômica de Pernambuco e do Nordeste é a de uma sucessão de booms e crises de suas principais lavouras de exportação, e que afetaram profundamente, tanto as áreas de plantation das zonas da mata, quanto as do seu vasto interior. Por razões cuja discussão ultrapassaria o escopo deste trabalho, o Nordeste, e principalmente o estado de Pernambuco, ingressaram no século XX com os seus setores de exportação imersos em profunda crise. Como resultado de um conjunto de causas complexas, a Região havia virtualmente perdido, nos anos finais do século XIX, os mercados externos para os seus dois principais produtos de exportação: o açúcar e o algodão (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015, p.133).

O fato de o Nordeste, em especial Pernambuco, ter perdido seu mercado externo para escoamento de sua produção de produtos primários (açúcar e algodão), como dito, trouxe prejuízos significativos para manutenção do nível de renda e de crescimento. Internamente, Pernambuco ao longo da primeira metade do século XX assiste a um processo de redução significativa de sua capacidade de escoamento da produção de açúcar para outras regiões do país, o mesmo acontecendo com a produção de algodão, por terem sido suas produções rivalizadas com outros estados, São Paulo principalmente e, apesar da ajuda governamental via subsídios, a crise de superprodução abateu a indústria açucareira pernambucana e com isso quebrou sua principal fonte de rendimentos (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015).

Para além da ausência de uma política econômica de crescimento para os estados da região Nordeste, Pernambuco ao final da primeira metade do século XX, havia perdido todo seu protagonismo na produção de açúcar e algodão, impactando a cadeia produtiva local de maneira generalizada, que tinha o mercado interno do Sul e Sudeste para escoamento de açúcar via navegação de cabotagem e a indústria têxtil local como consumidora do algodão. Por conta da perda dos ganhos advindos do comércio dessas commodities primeiro, externamente (pois havia exportação de açúcar para Europa inicialmente), após internamente, pela assunção como maior produtor os estados de São Paulo e Paraná, o estado se depara com uma crise severa de produção, que trouxe grande custo social pelo desemprego (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015).

Salienta-se que o estado de Pernambuco contava com um sistema ferroviário consistente, implantado por uma companhia inglesa (Great Western Railroad Company), que ligava a capital a várias outras localidades do Nordeste (Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte), e também tinha uma malha viária importante que fazia chegar seus produtos ao interior do estado e bem assim, aos demais estados do Nordeste. Dessa forma, observar-se que havia na região, ainda no final da primeira metade do século XX, uma população de 20 milhões de habitantes que eram abastecidos dentro da própria região, pela indústria local. Foi quando no ano de 1949 foi inaugurada a estrada Rio-Bahia, que facilitou a entrada de produtos produzidos no Sudeste principalmente, e fez chegar os produtos do Nordeste com maior facilidade. Tal fato

desencadeou a desestruturação de alguns segmentos da indústria local, tendo vista o comércio interestadual se apresentou ser mais vantajoso para as regiões mais ao sul do país (DE ARROXELAS GALVÃO,2015).

Aliado ao fato de contar o estado de Pernambuco agora com a competição do produto do eixo SUL/SUDESTE, viabilizada pela inauguração da estrada Rio/Bahia, a partir da segunda metade do século XX, segue a desestruturação da economia de Pernambuco. Na segunda metade dos anos 1960, entra em crise outra cultura promissora do estado, a produção de café, que gerava saldos importantes por ser um produto que era bem aceito no mercado europeu. Tal fato ocorreu por conta de uma política de eliminação de excedentes provocada pelo Instituto Brasileiro de Café – IBC, que delimitou produção e destruiu os excedentes. Esse fato trouxe grande onda de desemprego na região produtora (Agreste), provocando êxodo rural para a capital, agravando a situação de pobreza do estado. Convém salientar que as culturas de commodities pernambucanas tinham situação de complementaridade, cada uma exercendo seu papel fundamental e concomitante nas regiões do estado. O açúcar na zona da mata, o café no agreste e o algodão no sertão, geravam renda e emprego nas suas respectivas regiões. O açúcar tinha maior representatividade na economia pernambucana por ser um produto de grande inserção nacional e por ter uma estrutura produtiva mais estabelecida desde o início do estado de Pernambuco. As demais tinham sua importância, mas a produção de açúcar era a grande locomotiva do estado de Pernambuco até os anos 1950. A partir de então, começam a florescer outros setores de produção, ainda que incipientes.

Apesar de toda a abertura observada no Nordeste após a integração propiciada pela chegada na região aos produtos vindos do Sul e Sudeste nos anos 1950, por conta da nova interligação rodoviária (RODOVIA RIO-BAHIA), que impactou de forma significativa a produção local, Pernambuco, via incentivos fiscais da SUDENE, experimentou crescimento econômico nos anos 1960/1970, praticamente concentrada na região metropolitana do Recife. Esse fato foi em detrimento das regiões mais ao interior do estado, que têm nos produtos primários a base da economia local e por essa razão, maior suscetibilidade nos momentos de crise, além de representar um modelo que não traz grande expansão da renda per capita, por ser pouco intensivo em produtividade e agregação de valor, e apesar de uma expansão agroindustrial observada, o fato é que uma produção baseada em produtos de pouco valor agregado, torna muito vulnerável a crises cíclicas de commodities. A esse respeito LIMA, SICSU, GATTO (2007), assim pontuam:

Nos anos 1960 e 1970, com os incentivos fiscais e demais instrumentos da política regional adotada com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a economia pernambucana conseguiu atrair boa parte dos projetos de investimento apoiados nesse esquema e assim atingir um patamar mais elevado de diversificação industrial, embora muito localizado na Região Metropolitana do Recife. Enquanto isso, as regiões interioranas continuaram muito pouco dinâmicas e com suas economias fortemente dependentes de atividades primárias, seja no Sertão ou no Agreste, mesmo que, em algumas cidades do Agreste, tenham surgido algumas atividades agroindustriais. (LIMA, SICSU, GATTO, 2007, p. 527)

Esse entendimento de que a economia centrando primordialmente na região metropolitana do Recife, tem como consequência um crescimento desigual do estado, em virtude de concentrar os recursos em determinada região e com isso, tornar permanente um modelo de crescimento que fica localizado. Mesmo assim, o PIB industrial médio de Pernambuco do setor industrial cresceu de 1970/1980 a taxa de 10,7%, caindo a menos de 2% no período de 1980/1999. No entanto, o interior do estado sente os efeitos da concentração, e hoje o que tem se observado ao longo dos últimos anos é um incremento para polos industriais, a exemplo do Gesseiro do Araripe, fato este que teve nas Agências de Desenvolvimento do Estado, um ponto de apoio fundamental (LIMA, SICSU, GATTO, 2007). É preciso que políticas de desenvolvimento ancoradas pelo Estado, no caso Pernambuco, procurem equilibrar os mecanismos de investimento público pelas diversas regiões do estado, de modo que assim fazendo, tenha-se maior capacidade de enfrentamento nos momentos de crise cíclica muito comum no país.

Ainda nos 1960 até 1980, houve uma grande decadência da indústria que tinha o algodão como matéria-prima, fato que provocou nos anos 1980, fechamento de diversas indústrias que beneficiavam o algodão, em virtude da incapacidade de concorrer com a indústria do Sudeste, que tinha mais tecnologia e ganhos de escala maiores. Aliado a crise do setor têxtil pernambucano, some-se a crise do setor sucroalcooleiro nos anos 1980, com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), acabando com a política de subsídios, gerando endividamento das usinas, que levaram a falência de quase metade das unidades produtoras, impactando fortemente a economia de Pernambuco. A estas questões estruturais, alie-se o fato de ter se incentivado uma política de subsídios para o Sul e Sudeste em detrimento do Nordeste e Norte, a perda de importância da SUDENE no cenário regional como implementadora de políticas públicas de crescimento pelo seu esvaziamento e as décadas perdidas (anos 1980/2000) que impactaram de forma significativa a economia de Pernambuco (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015).

A SUDENE pode ser entendida como uma instituição de maior representatividade do modelo Desenvolvimentista. Seu modelo também busca suporte na teoria Keynesiana, na

medida em que incentiva uma participação estatal efetiva nos momentos de crise e para além deles. Essa instituição surgiu no momento que o país precisava dar um salto de crescimento, a fim de atender as demandas sociais e econômicas crescentes via dinamização da atividade produtiva da região nordeste, através de políticas de incentivos com participação do investimento público. Tal política de incentivos da SUDENE, propiciou uma expansão do PIB e indústria pernambucana. Fato esse que durou até os anos 1980, quando veio a crise da dívida externa em dólar, do petróleo com seus reflexos, da hiperinflação, aliado a extinção do IAA (LIMA, SICSU, GATTO, 2007; DE ARROXELAS GALVÃO, 2015). Internamente, a ausência de financiamento do banco público do estado, dado que tinha um passivo grande dos financiamentos do crédito rural não honrado pelas empresas açucareiras, trouxe grande baque à atividade açucareira. Já nos anos 1990, os estados federados estavam passando por grande crise fiscal com endividamento. Como condição de renegociação de passivos expostos com a estabilização da economia, foi exigida a venda dos bancos estaduais. Acaba o acesso a recursos de financiamento de dívidas, bem como da produção local mais subsidiada. A partir de 1994, instala-se o modelo neoliberal de condução da economia, e isso trouxe grande repercussão para os estados federados.

A partir do início do século XXI, a economia de Pernambuco volta a ter expansão, indicando a entrada em um novo ciclo de crescimento, pois os indicadores como PIB, consumo e renda começam a mostrar sinais de melhora. Apesar da manutenção do modelo neoliberal de controle austero de gastos públicos e juros altos, Pernambuco a partir da eleição de um governador alinhado a pautas progressistas (Gov. Eduardo Campos) começa a experimentar momentos de grande crescimento com industrialização com parceria do estado, nos cunhos da teoria desenvolvimentista. O consumo no Nordeste em especial, foi responsável pela atração de investimentos da indústria, pois crescia a taxas maiores que o restante do país. A mudança de paradigma de política industrial teve grande impacto nessa modificação do perfil da economia nordestina. No caso da economia pernambucana, houve uma tendência a industrialização com projetos da área da indústria de petróleo, automobilísticas, de alimentos, dentre outros, que trazem ganhos de produtividade e melhora da renda, além dos efeitos difusores do entorno desses empreendimentos, tanto locais, quanto regionais, ativando um círculo virtuoso nos demais entes federados da região. A substituição da teoria das vantagens comparativas que incentiva as vocações naturais da região pela teoria que se pode ser criada novas condições para que uma região se desenvolva, foi fator fundamental para que uma política industrial fosse incorporada à economia de Pernambuco (DE ARROXELAS GALVÃO, 2015). A adoção de

políticas desenvolvimentistas de atração de investimento foi importante através de concessão de benefícios fiscais.

Tal expansão da indústria da Região Nordeste, além do fato per si de benefícios fiscais concedidos pelos estados, contou com o apoio da melhora do padrão de vida das pessoas, pelo fato de ter havido uma melhora de renda já gerada pela estabilização da economia. Aliado ao cenário estável, políticas de melhora do poder de compra do salário-mínimo, políticas de distribuição de renda para os mais carentes (bolsa-família), redução do número de taxa de fecundidade das famílias (caiu 5,8 filhos nos anos 1970 para 1,8 filhos no final dos anos 2000), constituíram fato de atração para expansão da industrialização no Nordeste, tendo em vista a existência de uma demanda a ser atendida nos moldes da teoria Keynesiana (DE ARROXELAS GALVÃO,2015).

O que indica é que partir dos anos 2000, Pernambuco através de políticas públicas de incentivos fiscais, propiciou as condições necessárias para a instalação de vários segmentos industriais no estado. Programas de incentivos fiscais que foram implementados, propiciando a economia de Pernambuco ter taxas de crescimento maiores que a média do país (LIMA, SICSU, GATTO, 2007). Esse fato se deu em virtude de políticas de incremento da participação com programas de desenvolvimento, que teve como motor a concessão de incentivos fiscais. Apesar de incentivar a guerra fiscal entre os estados do Nordeste, tal política de incremento da economia tem se revelado como grande fator para descolamento dos efeitos de crises enfrentadas pelos estados a reboque das crises nacionais. Nessa perspectiva, tem-se que:

Nos últimos anos, ou seja, de 2000 em diante, a economia de Pernambuco, mesmo se defrontando com as limitações já expostas, vem apresentando um desempenho um pouco melhor em termos de crescimento relativo. Isso, comparando o crescimento estadual com o da economia brasileira, embora as taxas médias tenham ficado nos limites do crescimento raquítico observado no Brasil desde os anos 1980, ou seja, de 2,4% ao ano para Pernambuco e de 1,9% para o Brasil, no período 1999/2003 (LIMA, SICSU, GATTO, 2007, p. 531).

Tal observação faz entender que participação do Estado como indutor da melhora de indicadores, com destaque no PIB local, requer uma participação direta a fim de garantir um efeito difusor. Esse fato foi observado através de uma política de incentivos fiscais que atraiu vários investimentos, em segmentos distintos das cadeias produtivas do estado. Essa diversificação fez com o que PIB pernambucano tivesse um desempenho melhor que a média nacional, ficando acima do verificado pelo país como um todo (Brasil 1,9 % ante 2,4% Pernambuco). Isso requer custos fiscais, mas é necessário para um efeito mais abrangente na sociedade, na medida que numa região menos desenvolvida, políticas públicas de criação de

condições de atração de investimentos, pode ser um caminho factível de melhora de indicadores de inclusão.

Depois da economia do Brasil ter crescido 7,5% no ano de 2010, após ter enfrentado a crise mundial de 2008/2009, havia uma esperança de que mantidas as condições, finalmente tinha chegado o momento de crescimento sustentável. Em Pernambuco, o governo da época (Governo Eduardo Campos), já havia iniciado uma política de atração de investimentos estruturadores, estes mesmos antes da crise, ao mesmo tempo em que cuidava da infraestrutura. Teve grande influência políticas públicas de incentivos fiscais para atração de investimentos de grande potencial difusor. Essas políticas de atração de investimento procuraram promover a interação entre os diversos segmentos, tais como o setor produtivo, o governo e a academia. O governo procurou criar as condições necessárias para que o investimento acontecesse. Procurou enfatizar na infraestrutura, ao mesmo tempo que incentivou a participação da academia e da iniciativa privada na geração de investimentos estruturadores. Nessa linha, LIMA E SICSÚ (2019) sugere que:

Com esse quadro em mente, avaliar se há condições, em uma determinada localidade, de inserção competitiva, passa necessariamente por criar efetivas condições para o processo inovativo e para a busca do novo. Nesse sentido, em anos recentes, o Governo do Estado de Pernambuco adotou uma forte política de atração de empresas de maior porte, mudando a matriz produtiva do Estado. Para dar apoio a esse movimento e consolidar a dinâmica econômica e de inovação é fundamental que se implante uma política consistente, tendo como parâmetros a articulação entre setor produtivo, comunidade acadêmica e instituições de Governo (LIMA, SICSÚ, 2019, p. 182).

Ter uma política de atração de investimentos de grandes empresas, requer que sejam criadas as condições de infraestrutura necessárias para que se tenha uma dinâmica de competitividade (LIMA, SICSÚ, 2019). Isso implica em ter uma interação entre o setor produtivo que juntamente com as instituições de ensino e governo por suas instituições, irão criar as condições necessárias de manutenção de uma base consolidada de produção e pesquisa, a fim de que os investimentos, públicos e privados, tenham retorno e efeito de difusão que se almeja quando o ente estatal faz concessões de benefícios fiscais

No caso dos estados federados, propiciar investimentos públicos requer que sejam dados aportes nas despesas de capital. A conta Investimentos representa a geração de ativos para o estado de Pernambuco, consubstanciada na sua maior parte em infraestrutura. A partir dos dados da Tabela 1, observar-se que apesar dos momentos de crise enfrentadas pelo estado de Pernambuco no período 2008/2017, foi mantido um valor crescente nominal nas despesas de capital na rubrica investimentos até o exercício 2013.

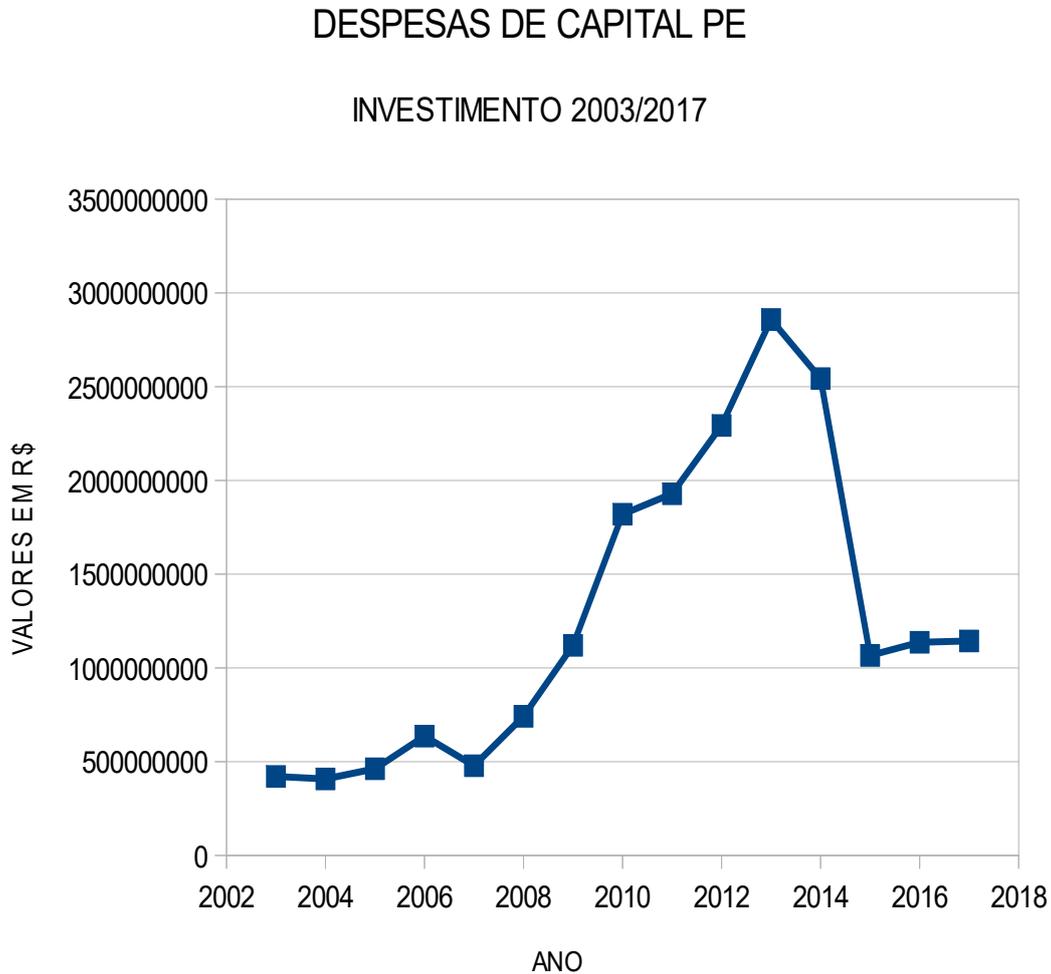
Tabela 1 - Despesas de Capital do Estado de Pernambuco – Período 2003/2017

DESPEZA ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL, A PREÇOS CORRENTES	
PERNAMBUCO/DESPEASAS DE CAPITAL/INVESTIMENTOS -2003/2017	
ANO	DESPESA DE CAPITAL/INVESTIMENTO
2003	R\$ 421.086.709,86
2004	R\$ 407.647.698,86
2005	R\$ 462.051.036,42
2006	R\$ 636.222.476,71
2007	R\$ 478.233.291,66
2008	R\$ 741.901.432,35
2009	R\$ 1.120.428.078,15
2010	R\$ 1.819.976.494,04
2011	R\$ 1.929.123.557,96
2012	R\$ 2.293.195.488,37
2013	R\$ 2.858.504.704,19
2014	R\$ 2.543.388.194,94
2015	R\$ 1.066.479.955,64
2016	R\$ 1.136.616.873,43
2017	R\$ 1.143.845.958,48

Fonte: Secretaria da Fazenda, Balanço Geral do Estado. BDE - BASE DE DADOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

A partir do ano de 2014, os dados da Tabela 1 mostram que começa a acontecer uma queda, não tão substancial, que coincide com o arrefecimento da economia nacional. Em 2015, a queda é vertiginosa, volta a crescer em 2016, quando a recessão começa a se dissipar, crescendo novamente em 2017, mas nada comparado com os incrementos anteriores pré-crise recessiva. Considerando que a inflação no período, que teve uma aceleração nos anos de 2014 e 2015, mas nada que afetasse os valores absolutos nominais, houve na recessão de 2015/2016, uma perda considerável de aporte de investimento público. Apesar de 2014 ter sido um ano de pouco crescimento do PIB nacional, com taxa 0,5%, conforme dados da Tabela 2, foi mantido um volume considerável no estado de Pernambuco na rubrica investimentos. Em 2015, já na recessão, com queda nacional de -3,5% do PIB, Pernambuco sofre uma queda de mais de 57% nas despesas de capital na rubrica Investimentos em valores nominais.

Gráfico 1 - Variação das Despesas de Capital do Estado de Pernambuco, em bilhões de reais– Período 2003/2017



Elaborado pelo autor a partir do Banco de Dados do Estado de Pernambuco - BDE

O Gráfico 1 demonstra que em termos nominais, os valores aportados nas despesas de capital na rubrica investimentos, voltaram ao valor de 2009 em termos médio. Isso pode implicar em menores investimentos também do setor privado conforme defendido pela teoria desenvolvimentista. Nessa perspectiva, soma-se a crise nacional que fez o PIB do Brasil cair em 2015 e 2016 a valores de -3,5% e -3,3%, respectivamente, conforme dados constantes da Tabela 2. Essa queda traz perda de arrecadação da União, impactando sua capacidade de investimento e a geração de receitas. Sem o aporte nas receitas o Fundo de Participação dos Estados também perde recursos, afetando toda cadeia de financiamentos.

Tabela 2 - PIB per capita Brasil – Período 2008/2017

Variável - PIB - variação em volume (%) BRASIL									
Ano									
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
5,1	-0,1	7,5	4	1,9	3	0,5	-3,5	-3,3	1,3

Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais

Quando a economia enfrenta uma crise que provoca uma queda muito acentuada de atividade, são comprometidos todos os fundos de repasses não obrigatórios, isso incluído os de investimentos de cunho nacional. Na Tabela 2, observa-se que a queda a partir de 2014 foi muito acentuada o que requer um período maior de recuperação. Essa queda também compromete a arrecadação tributária, pois provoca diminuição na variável consumo das famílias, na medida que inevitavelmente, recessão muito elevada provoca uma deterioração nos índices de empregabilidade. Já foi observado a tendência cíclica da economia de Pernambuco (ARROXELAS GALVÃO, 2015; LIMA, SICSU, GATTO, 2007), mas nessa situação, em que o decréscimo foi a nível nacional, fica difícil manter padrões de investimento público, pela própria perda de capacidade arrecadatória.

O estado de Pernambuco não tem a máquina de fazer dinheiro disponível na União. Ainda assim, permanece o reconhecimento de que Pernambuco se encontrava numa situação mais favorável de enfrentamento da crise recessiva de 2015/2016, por ter criado investimentos estruturadores (ARROXELAS GALVÃO, 2015). A política de incentivos fiscais foi grande responsável por esse fato, apesar de não ser um modelo para um país que pretenda diminuir suas desigualdades de renda e de oportunidades, conforme preconizado pela Teoria Desenvolvimentista, tal política se presta como oportuna para atração de investimentos quando da ausência de uma política nacional de incentivos de produção (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Em contraste com a década finalizada, a década que vai de 2001/2010, houve apenas um episódio de queda do PIB e este a luz da crise financeira de 2008, que foi o ano de 2009, quando a economia do Brasil caiu -0,1%, conforme dados da Tabela 2. De 2000 a 2007, a Tabela 3 mostra que o Brasil cresceu, uns anos mais, outros menos, mas cresceu, o que se traduz em pelo menos na manutenção de taxas de desemprego menores. Em situação de ao menos algum crescimento, é possível fazer algum aporte de investimento, desde que o ente estatal não tenha compromissos com dívidas públicas que comprometam sua capacidade de honrar compromissos. Ao que indica, Pernambuco manteve seus compromissos em dia, não deixando de pagar seus servidores, bem como os serviços da dívida pública, pois não figura no rol de

Estados com atraso de fornecedores e servidores, a exemplo do Rio de Janeiro e Minas Gerais, tampouco nos de inadimplentes com os serviços da dívida pública (juros e amortizações). Ainda no ano de eclosão da crise(2008), o Brasil cresceu 5,1% (Tabela 2)., sob efeito ao que Laura Carvalho(2018) chama de Milagrinho (em uma análise comparativa dos anos do Milagre dos 1960/1970 dos governos militares, quando o país cresceu a taxas médias de 10% ao ano). Apesar da queda -0,1% em 2009, o título de Milagrinho pode ser mantido para a década 2001/2010, conforme se observa nos percentuais de crescimento do PIB que constam da Tabela 3. Em tal período, apesar de não ter havido crescimento nos moldes das décadas de 1930/1980(a renda per capita cresceu em média 3,8% ao ano), houve redução de desigualdades sociais (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Tabela 3 - PIB per capita Brasil – Período 1996/2007

Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, População residente e Deflator											
Variável - PIB - variação em volume (%) - BRASIL											
Ano											
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
2,2	3,4	0,3	0,5	4,4	1,4	3,1	1,1	5,8	3,2	4	6,1

Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais

Nessa linha de não manutenção do crescimento na década finalizada (2010/2019), a partir de dados da Tabela 4, observar-se, mesmo assim, que a participação de Pernambuco em termos percentuais na produção da riqueza nacional traduzida no PIB do Brasil, manteve-se numa trajetória crescente, caindo na recessão de 2015/2016, passando a experimentar crescimento novamente a partir de 2017. A partir do ano de 2008 até 2014, em termos nominais, houve um crescimento de valores aportados nas despesas de capital na rubrica investimentos, período que coincide com a trajetória crescente de participação do PIB de Pernambuco na produção nacional. A manutenção de uma participação crescente na riqueza nacional, traz impacto no nível de emprego e rendimento da região sob análise (SICSU, 2019). Mesmo na crise recessiva, Pernambuco não deixou de ter uma participação, mas esse fato não fez com que

a taxa de desocupação começasse a ter saltos negativos relevantes a partir de 2015, conforme dados da Tabela 5.

Tabela 4 - PIB Pernambuco 2008/2017

PIB PERNAMBUCO 2008/2017									
Ano									
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4,9	1,6	7,2	4,5	3,9	2,9	1,9	-4,2	-2,9	2,1

Fonte: BCB – Elaborada pelo autor.

A despeito de sua manutenção de participação na riqueza nacional, esse fato per si não trouxe manutenção no nível de ocupação da força de trabalho no período da recessão (2015/2016). Conforme se evidencia nos dados que constam da Tabela 5, ao final de cada exercício, houve piora maior na taxa de desocupação em Pernambuco em relação ao nível nacional. Quando se observa que iniciado o incremento nas despesas de capitais em investimento acima de R\$ 2 bilhões, a partir de 2012 até 2014, os resultados observados na taxa de desemprego passam de uma diferença de 9,2% em Pernambuco ante 6,9% Brasil, o que representa 2,3%, para 1,1% nos anos de 2013 e 2014, é de se questionar se a eclosão da crise fez piorar a taxa de investimento e com isso, fez aumentar a taxa de desocupação. É o que se observa no ano de eclosão da recessão(2015/2016), quando o desemprego acelera fortemente, passando de 7,6% para 11% da força de trabalho pernambucana, período que coincide com a queda de aporte nas despesas de capital rubrica investimentos da ordem de mais de 57%, interrompendo uma trajetória crescente de investimentos públicos. Esse fato revela que em momentos de crise, o investimento público sofre grande revés, quando na verdade deveria ser incentivado nos moldes da Teoria Desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2018b; LACERDA,2017; SICSÚ,2019).

Tabela 5 - Taxa de Desocupação da Força de Trabalho Pernambuco/Brasil – 2012/2019

Pessoas de 14 anos ou mais de idade, total, na força de trabalho, ocupadas, desocupadas, fora da força de trabalho.								
Variável - Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%)								
Trimestre								
Brasil e Unidade da Federação	4º trimestre 2012	4º trimestre e 2013	4º trimestre e 2014	4º trimestre 2015	4º trimestre 2016	4º trimestre e 2017	4º trimestre 2018	4º trimestre 2019
Brasil	6,9	6,2	6,5	8,9	12	11,8	11,6	11
Pernambuco	9,2	7,3	7,6	11	15,6	16,8	15,5	14

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

O indicativo de que uma vez atingida uma taxa de desemprego que se descola da economia nacional de forma maior, os mecanismos de recuperação são mais lentos. Apesar de ter aportado recursos crescentes em despesas de capital no período 2008/2014, a eclosão da crise recessiva nos anos 2015/2016, fez com que houvesse o aumento da taxa de desocupação em Pernambuco que chegou a uma diferença de 5% no ano de 2017 ante a taxa nacional, apesar da pequena recuperação observada neste ano na economia nacional. A taxa de desemprego nacional ficou em 11,8% ante 16,8% em Pernambuco. Todo esforço de destinação de recursos em investimento por parte do estado de Pernambuco, esbarrou na crise recessiva, que fez despencar os aportes em despesas de capital, fato que coincide com a elevação da taxa de desocupação. Nos anos subsequentes, 2018/2019, a taxa de desocupação volta a reduzir, mas não aos percentuais de 2013, quando o Brasil e Pernambuco apresentaram taxas de desocupação menores, nos montantes de 6,2% e 7,3%, respectivamente.

Numa tendência de acompanhamento da queda e aumento da taxa de desocupação no período 2012/2019, no período de ascensão e declínio nos aportes das despesas de capital rubrica investimentos, o rendimento médio do trabalho, ao final dos períodos sob análise, também apresentou variações positivas e negativas. A partir de informações constantes da Tabela 6, verifica-se que no período de aumento do aporte de capital nas despesas de capital (2012/2014), houve melhora no rendimento médio do trabalho no estado de Pernambuco,

variação que coincide com menores taxas de desocupação apresentadas. Quando comparado com o Nordeste e o Brasil, nominalmente e em termos percentuais, Pernambuco apresentou incremento aproximado no rendimento médio mensal 23% no período de 2012/2014. No mesmo período, o Nordeste teve aumento aproximado 21% e o Brasil incremento aproximado de 19%. Nesse mesmo período foi observada as menores taxas de desocupação da força de trabalho (Tabela 5).

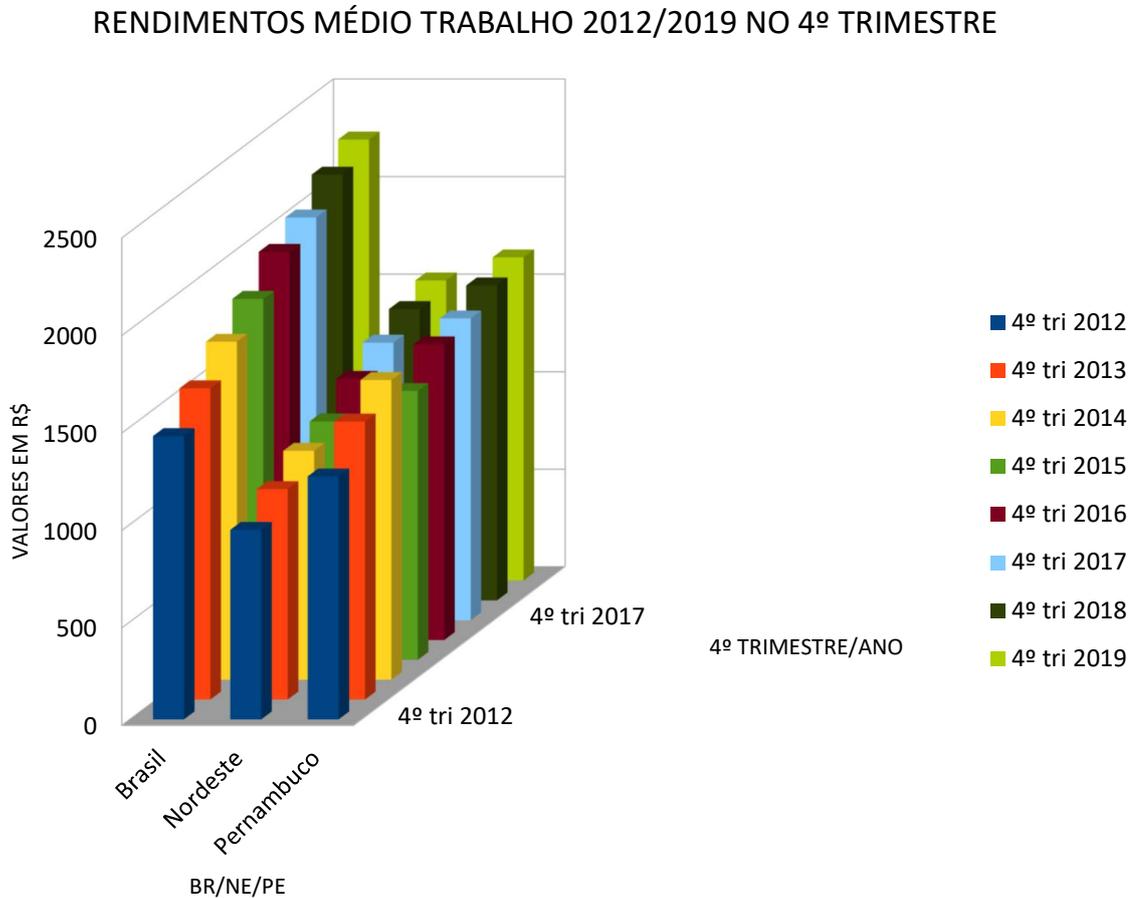
Tabela 6 - Rendimento Médio Nominal do Trabalho no Brasil, Região Nordeste, Pernambuco – 2012/2019

Rendimento médio nominal, habitualmente recebido por mês e efetivamente recebido no mês de referência, do trabalho principal e de todos os trabalhos, por grupo de idade								
Variável - Rendimento médio nominal do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho								
(Reais)								
BRASIL/REGIÃO/UF	4° tri 2012	4° tri 2013	4° tri 2014	4° tri 2015	4° tri 2016	4° tri 2017	4° tri 2018	4° tri 2019
	R\$							
Brasil	1.454,00	1.597,00	1.734,00	1.852,00	1.991,00	2.065,00	2.183,00	2.261,00
	R\$							
Nordeste	973,00	1.080,00	1.175,00	1.224,00	1.340,00	1.424,00	1.494,00	1.539,00
	R\$							
Pernambuco	1.247,00	1.427,00	1.538,00	1.380,00	1.517,00	1.548,00	1.615,00	1.657,00

Fonte: SIDRA/IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

O fato que merece destaque é que a partir de 2015, os rendimentos médios no Brasil e Nordeste continuam crescendo, em percentuais menores que antes, conforme demonstrado na Tabela 6. Em Pernambuco há decréscimo, voltando a crescer em 2016. Esse fato seria um dado importante, tanto a nível nacional, como regional, se estivesse com a taxa de desocupação nos níveis dos anos de 2012/2014. Os rendimentos incrementaram mais por conta da taxa de ocupação menor do que por crescimento da economia. Também, mais uma vez, a queda dos rendimentos médios coincide com a queda vertiginosa nos aportes de despesas de capital em investimentos ocorrida em 2015. O Gráfico 2 ilustra a variação de rendimentos comparativa entre Brasil, Nordeste e Pernambuco.

Gráfico 2 - Variação do rendimento médio nominal Brasil/Nordeste/Pernambuco - 2012/2019



Elaborado pelo autor a partir de informações do SIDRA/IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

Dessa forma, é possível estabelecer uma relação dos efeitos benéficos de uma participação mais efetiva do Estado, no caso, Pernambuco, como investidor. Nos momentos em que houve incremento nas despesas de capital na rubrica investimento, percebe-se uma melhora nos indicadores de aferição de melhoria do padrão de vida, tais como PIB, renda, emprego. Também, tal observação se estende a manutenção percentual da participação do PIB pernambucano na participação nacional. A Teoria Desenvolvimentista, nos seus postulados, defende que essa participação do Estado como ativador de investimentos que não são realizáveis pela iniciativa privada por questões de interesse lucrativo ou de próprio interesse público, realize-se a fim de ativar os demais setores da atividade econômica. É criar as condições necessárias para o crescimento. Pernambuco melhorou na última década, mas a recessão de 2015/2016, trouxe um grande impacto negativo, que precisa ser mitigado.

2.6 Considerações finais

Partindo de uma perspectiva histórica, observar-se que a presença do Estado como grande ator nos movimentos de crescimento da economia do Brasil é algo que remonta com grande relevância desde os anos 1930. Pernambuco também tem seu modelo baseado numa presença da atuação estatal. Em anos mais recentes, a partir do século XXI, modelos modernos de participação estatal foram adotados no estado de Pernambuco a fim de promover o salto necessário para diminuição do nível de carência da sociedade, que ganha maior nitidez por ser um estado que se localiza numa região Nordeste do Brasil.

Apesar de se ter atingido a estabilidade econômica com o fim do processo hiperinflacionário no ano de 1994, tal fato não garantiu que o país e Pernambuco estavam imunes às crises que se sucederam. Em 2008 houve uma crise internacional com origem nos EUA e mais recentemente a recessão de 2015/2016. Nesse intervalo de tempo, o país e o estado de Pernambuco experimentaram momentos de recuperação, mas nada nos moldes do crescimento observado entre os anos 1930/1980, período que houve uma grande inclusão e melhora da renda, principalmente dos menos favorecidos, embora, principalmente nos governos militares, tenha provocado ganhos mais acentuados nas camadas mais ricas da sociedade.

O referencial teórico keynesiano, argumenta que em momentos de crise, como as enfrentadas em 2008 e 2015/2016, é necessária uma participação estatal mais efetiva, via orçamentos públicos, a fim de destravar o investimento e assim gerar emprego e demanda, para consumir a produção que irá ser revitalizada. Trata-se de ativar os mecanismos de financiamento público e mesmo em uma economia apresentando déficits, tal fato é recomendado, por ser uma iniciativa que conduzirá ao novo equilíbrio. Pernambuco manteve um nível considerável em investimentos públicos, materializados nas despesas de capital, no período pós crise de 2008, sendo afetado severamente na crise recessiva de 2015/2016.

Nos anos 1990, difunde-se no Brasil a Teoria Liberal com os pressupostos básicos de combate a processos inflacionários e busca de um mercado livre. Neste momento, o Estado começa a ser encarado como um problema e a solução recai em retirar do controle estatal atividades que eram consideradas ineficientes e deficitárias. A abertura comercial internacional preconizada pela globalização, a partir dos ditames do Consenso de Washington, era uma condição necessária. O desenvolvimentismo não mostrava mais resultados e a hiperinflação já estava instalada. A inflação só foi debelada nos anos 1994, e o governo Collor já não fazia mais parte do cenário por ter sido impedido. Pernambuco, como todos os estados, nesta época de estabilização, enfrentou problemas com sua dívida, mas o governo federal então eleito, governo

Fernando Henrique Cardoso (FHC), propiciou refinanciamentos. O final dos anos 2002, apesar de toda inclusão propiciada pela estabilização da economia, o que foi entregue ao povo da base da pirâmide foi muito pouco em termos de melhora de padrão de vida, ocasionado a mudança do grupo político e da condução da política econômica severamente contracionista. Em Pernambuco tal mudança ocorre a partir de 2006.

Nos moldes da teoria Desenvolvimentista, o país a partir do ideário mais a esquerda que se iniciou com o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) em 2003, incentivou o investimento público que passou a ter papel relevante e provocou taxas de crescimento da economia, após uma década de estagnação, seguida de outra de crescimento muito baixo, mas, frise-se, não foi no mesmo patamar dos anos 1930/1980, contudo foi o suficiente para melhorar a distribuição de renda e as condições sociais dos menos favorecidos. Ainda assim, considera-se que o período do Governo Lula não foi totalmente desenvolvimentista, por ter mantido o receituário de juros altos e câmbio sobrevalorizado para combate da inflação, estratégia essa que se tornou mais importante que a manutenção de emprego, conforme indicado pela teoria liberal.

Em Pernambuco, no governo Eduardo Campos iniciado em 2007, observou-se melhora ainda maior nos indicadores do estado, sendo visível seu alinhamento com o governo federal, o que propiciou a vinda de grandes investimentos estruturadores. A crise de 2008 não trouxe grandes repercussões para Pernambuco. Pode-se argumentar que Pernambuco, a partir dos anos 2006, entrou numa trajetória de política econômica de cunho Novo Desenvolvimentista. A partir daí o estado ganha nova dinâmica, começam a aportar grandes investimentos industriais privados e são lançados programas para que investimentos públicos em infraestrutura criem as condições necessárias para que o ciclo de crescimento prossiga. É possível que por essa razão, a crise internacional de 2008 não tenha trazido tantos efeitos negativos para o estado. Esses efeitos benéficos vinham sendo difundidos, quando a crise recessiva de 2015/2016 eclodiu, trazendo de volta o desemprego, queda de renda e recuo do investimento público. Pernambuco não ficou alheio a essa baixa nacional quando experimentou decréscimo considerável nas despesas de capital em investimento. Esses investimentos por parte de Pernambuco, que vinham numa escala crescente, propiciaram uma melhor taxa de ocupação, uma melhora na renda média e a manutenção estável do percentual do PIB. O pós recessão indica que Pernambuco tenha novo crescimento com efeitos difusores.

CAPÍTULO 3 – DA ANÁLISE DO DESEMPENHO DA ECONOMIA DE PERNAMBUCO NO PERÍODO 2008/2017

3.1 Considerações iniciais

O estado de Pernambuco passou por vários ciclos de atividade econômica e sentiu sensivelmente o efeito da centralização da atividade econômica nas regiões mais ao sul do país. Essa questão da perda do dinamismo trouxe grandes impactos na capacidade da região Nordeste do Brasil de se adaptar aos momentos de baixa da atividade econômica e, em Pernambuco, foi mais forte a perda, por conta da posição de destaque que o estado gozava como representante de uma estrutura produtiva robusta (ARROXELAS GALVÃO, 2015).

As crises econômicas enfrentadas pelo estado de Pernambuco, nos anos de 2008/2009, que foi uma crise do neoliberalismo mundial (BRESSER-PEREIRA, 2018a) e de abandono dos postulados desenvolvimentistas, como ocorreu na crise recessiva de 2015/2016 que foi interna (BRESSER-PEREIRA, 2018b), fez surgir a necessidade de discutir, com maior profundidade, o papel da participação estatal como incentivador do investimento, diretamente, no caso do público, e de forma indireta, apoiando a iniciativa privada através de empreendimentos estruturadores via incentivos fiscais que faz reverberar a geração de receitas tributárias, emprego e renda.

Do exposto, pretende-se com o presente texto, abordar a questão da participação do estado de Pernambuco, como ator importante da manutenção da atividade econômica, mesmo nos momentos das crises mencionadas e como esse protagonismo fez manter a uma condição de dinamismo local. Para tanto, o texto será dividido em 6 (seis) seções, sendo esta introdução a primeira.

A segunda seção, abordará a Crise de 2008/2009 e como ela se deu no Brasil e seus impactos em Pernambuco. A abordagem irá procurar evidenciar o quanto a crise teve receituário neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 2018a, 2018b; CARVALHO, 2018). Irá abordar o uso de instrumentos de políticas Keynesianas e Desenvolvimentista para saída da crise (LACERDA, 2017; CARVALHO, 2018; SICSU 2018; CHAIB, LIMA, 2019).

A terceira seção explanará os efeitos da crise recessiva 2015/2016, uma crise interna de grande repercussão, por ter colocado o Brasil numa recessão forte. Evidenciará como instrumentos neoliberais não conseguiram trazer os resultados esperados e como a defesa de políticas keynesianas, desenvolvimentistas e neodesenvolvimentistas são apontadas como saída e retomada da trajetória de crescimento e aumento de produção com inclusão social

(MEDEIROS, 2017; LACERDA, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2018b; CARVALHO, 2018; OLIVEIRA, 2018; SICSÚ, 2018, 2019).

A quarta seção será subdividida em duas subseções. A primeira subseção abordará a questão dos investimentos público, sob a ótica das despesas de capital e a necessidade de sua existência (FROTA, 2013). Para tanto, serão analisadas as diretrizes estabelecidas nas peças do planejamento do ciclo orçamentário do período sob enfoque. Os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), serão abordadas a fim de estabelecer uma linha de como se comportou o investimento público, e como as crises impactaram nos cenários propostos. Na segunda subseção, será analisada a importância dos investimentos privados beneficiados por incentivos fiscais e sua relevância no ciclo de geração de produção, de renda e de arrecadação, que reverbera no investimento público (PAES, et al, 2018; FROTA, LIMA, DE AZEVEDO MELO, 2014). Os programas de incentivos fiscais serão analisados, com destaque para o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE) e os que sucederam, que estão sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (AD/DIPER).

Na quinta seção, serão estabelecidas as hipóteses que embasam o reconhecimento de que o investimento público tem papel fundamental no enfrentamento de crises e no período sob análise (2008/2017). Procura-se demonstrar como impactou a maior ou menor atuação do Estado de Pernambuco como condutor do investimento público através das despesas de capital, rubrica investimentos. A abordagem incluirá variáveis absolutas como o PIB, bem como variáveis mais específicas como emprego e renda, procurando indicar uma visão conjunta dos indicadores econômicos de Pernambuco no período.

Na sexta seção, serão feitas as considerações finais a partir do conjunto das informações expostas, respaldado com indicativos de dados, a fim de validar as hipótese de que a participação do Estado, especificamente em Pernambuco, tem impacto nas variáveis que indicam a atividade econômica, e quando usados os postulados da teoria mais voltada a participação estatal, traz manutenção de estabilidade, mesmo nos momentos de crise.

Dessa forma, o presente texto se propõe a evidenciar como se comportou a atividade econômica em Pernambuco, no tocante ao investimento público, no período mais intenso das crises de 2008/2009 e 2015/2016. Pretende-se indicar como a participação do governo de Pernambuco está sendo decisiva para manutenção de taxas de crescimento locais e como os investimentos públicos impactam no resultado, via hipóteses demonstráveis numericamente.

3.2 Da crise mundial de 2008 e o papel do Estado brasileiro

A crise financeira originada nos EUA em 2008, quando houve grande incapacidade de saldar as dívidas dos títulos subprime, títulos esses que se caracterizavam como empréstimos concedidos para aquisição de bens imóveis a cidadãos com capacidade de pagamento comprometida, levou ao colapso de alguns grandes bancos daquele país, a exemplo do famoso caso do Lemman Brothers, amplamente divulgado pela mídia em geral (CARVALHO, 2018). Tal crise, trouxe grande dificuldade global, e nos países emergentes como no caso do Brasil, trouxe insegurança ao mercado financeiro, tendo em vista que esse segmento da economia foi o mais afetado pela crise de credibilidade instalada mundialmente. O Estado foi acionado para recuperar o equilíbrio do sistema financeiro mundo afora. Foi uma crise do neoliberalismo como defendido por BRESSER-PEREIRA (2018a).

As discussões em torno dos alcances da crise de 2008 e seus efeitos na economia nacional, dos estados federados e dos municípios no Brasil, tem importância, na medida em que influi nas expectativas e como os aportes de investimento público se comportaram, a fim de ser um indutor de mecanismos de reação da própria crise. De fato, no momento da eclosão da crise de 2008, o governo da época (Presidente Lula), incentivou via mídia, a manutenção do consumo no país, nos moldes da teoria keynesiana (SICSU, 2018). Garantiu que manteria o aporte de investimento público, nos moldes da teoria desenvolvimentista (CARVALHO, 2018). O resultado foi que a crise não trouxe danos fortes à economia nacional em um primeiro momento (ano de 2008), com crescimento considerável para padrões brasileiros anteriores, só vindo a ter uma queda pequena após e ainda assim pode ser considerado quase crescimento zero (2009). Assim, observando-se no ano do conhecimento da crise (2008), o crescimento economia de 5,1% e no ano de 2009, quando a crise teve seus efeitos mais agudos, observou-se uma queda de -0,1%, voltando a crescer vigorosamente em 2010, na ordem 7,5% (IBGE). Trabalhou, dessa forma, na geração de expectativas positivas a fim de manter níveis de investimento que assegurasse o consumo, evitando que houvesse uma parada na trajetória de crescimento. Nessa linha, observou-se que:

A deflagração da crise gerou expectativas pessimistas com relação à eficiência marginal do capital, induzindo uma queda nos investimentos, o que Keynes considerava como preferência pela liquidez. A redução dos investimentos é dada pela queda da formação bruta de capital fixo entre os anos de 2008 e 2009. Essa redução sinaliza o fenômeno crise, definido por Keynes. A criação de expectativas deriva do futuro incerto da economia. Como este não pode ser conhecido com antecedência e nem ser estatisticamente previsto por meio de tábuas de probabilidade, os agentes formulam expectativas que, se pessimistas, irão demandar por mais segurança no

presente para enfrentar esse futuro incerto. Esse foi o cenário, descrito por Keynes, e criado pela deflagração da crise, isto é, as expectativas pessimistas acarretaram na queda do investimento e posterior queda do produto (CHAIB, LIMA, 2019, p.10).

Na teoria keynesiana, a geração de expectativas constitui um ponto importante para recuperação da atividade econômica nos momentos de crise. Ao se instalarem expectativas pessimistas, os investidores não vislumbram na produção algo que garanta retorno, preferindo manter os recursos aplicados no mercado financeiro, a fim de esperar um melhor momento (CHAIB, LIMA, 2019). Quando o governo sinaliza que manterá sua taxa de investimento público nos patamares antes observados na pré-crise, isso faz com que o investimento produtivo tenha uma sinalização que terão a devida distribuição da produção, conforme indicado pela teoria desenvolvimentista. Pernambuco nos anos de eclosão da crise (2008/2009), manteve a trajetória crescente nas despesas de capital, rubrica investimento, mantendo um crescimento nominal até o ano de 2014.

A crise de 2008, entendida com uma crise neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 2018a), trouxe a necessidade de participação estatal mais efetiva. Foi o Estado através de políticas públicas de destinação de recursos que fez manter o equilíbrio do sistema financeiro. Mesmo assim, foi defendido que não haveria necessidade de participação estatal com ampliação de gastos públicos. Não logrou êxito tal tese, na medida em que os efeitos trazidos pela não participação estatal na atividade econômica, não trouxeram o equilíbrio que seria difundido de forma automática, assim:

Antes da crise de 2008, com base na primeira visão canônica, nos debates de policy makers predominava a tese da contração fiscal expansionista, apoiada na ideia de que os efeitos expansionistas, via multiplicadores do gasto público, eram baixos e que seriam menores que os efeitos contracionistas gerados pela piora nas expectativas dos agentes devido à deterioração do resultado fiscal e elevação da dívida pública. (...)Esse quadro sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise. (DWECK, TEIXEIRA, 2018, p.3).

Uso de participação estatal nos momentos de crise remete a teoria Keynesiana. Estado usando a política fiscal, quando são ativados mecanismos pelo lado da receita e da despesa pública (de capital principalmente) remete a teoria desenvolvimentista. De modo que ficou comprovado, nos diversos países do mundo, que em momentos de crise aguda de credibilidade de pagamento, só a participação do Estado como financiador dos desequilíbrios gerados, trouxe o caminho do reequilíbrio (DWECK, TEIXEIRA, 2018).

Salienta-se que a crise de 2008 foi eminentemente financeira. A perda de credibilidade acerca dos pagamentos dos compromissos em dívidas assumidas, teve sua origem nos EUA

com seus ativos financeiros alocados no subprime das hipotecas, fato ocasionado pela perda de valor dos ativos garantidor de crédito(imóveis), chegando a valores infinitamente menores incapaz de honrar os pagamentos dos empréstimos assumidos, levando ao desemprego e por conseguinte, a perda de renda. Por traz desses empréstimos estavam os atores do mercado financeiro, bancos principalmente.

Tal crise também chega à Europa, apesar de ter uma configuração de sistema econômico diferente. Mas, dada a globalização, no caso europeu, o problema se concentrava no pagamento de dívidas por parte dos governos de alguns países da zona do euro. O socorro com recursos públicos foi o mecanismo encontrado para manutenção do sistema financeiro. Nessa linha observar-se que:

Na depressão iniciada em 2007-2008 nos Estados Unidos, a perda abrupta de riqueza também envolveu o sistema financeiro. Posteriormente, na Zona do Euro, a desconfiança de que governos que tinham elevadas dívidas não honrariam seus compromissos, com potencial perda de riqueza para grande parte da sociedade, revelou em paralelo que bancos não eram tão sólidos quanto pareciam, e o clima de perda potencial de riqueza arrastou o sistema financeiro para a crise (SICSU, 2018, p.30)

Essa afetação da economia em escala mundial quando envolve o sistema financeiro, provoca grande deslocamento de capitais para procurar ambientes mais seguros para aportar a riqueza financeira. Essa necessidade de estabilização do sistema financeiro é feita com recursos públicos, tendo em vista que a manutenção da riqueza financeira se faz a fim de evitar uma crise sistêmica da economia. Na esteira, os investimentos públicos em produção, dependem de expectativas e estas se deterioram no momento de crise financeira. Aliado a este fato, os aportes em investimento público sofrem logo de primeiro momento, por se tratar de despesas de maior facilidade de corte. Esse corte repercute na cadeia produtiva e o desemprego geral começa a fazer parte do cenário (SICSU, 2018). No entanto, no Brasil no período de eclosão da crise, 2008/2009, o governo manteve aportes de investimento e incentivou o consumo, mantendo o nível de emprego e demanda. Se não foi uma “marolinha“, foi menos danosa a crise no país do ponto de vista geral (CARVALHO, 2018).

A despeito do receituário neoliberal indicar austeridade nos momentos de crise, em 2008 o caminho seguido foi o de incentivar o investimento público a fim de tirar a economia da crise que havia iniciado (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Essa política de incentivo ao investimento público, perdurou até o momento seguinte de maior baixa, agora interna, a crise recessiva de 2015/2016. Na transição de governos de linha progressista, de certa forma, os efeitos da crise de 2008 já haviam sido debelados. O país cresceu 7,5% em 2010. Entretanto, os preços das

commodities, que tanto ajudou a não incidência forte da crise 2008, já não gozavam da valorização de antes (LACERDA, 2017). Sem a venda de commodities no mercado internacional, uma política de represamento de preços públicos a fim de segurar a inflação e o desgaste político enfrentado pelo governo da época (Dilma Roussef), o país, apesar de ter adotado um misto de neoliberalismo com desenvolvimentismo, adentra de vez no modelo neoliberal a partir de 2014, usando os mecanismos ortodoxos de combate aos desequilíbrios da economia. O investimento público caiu vigorosamente (CARVALHO, 2018).

Essa concepção ortodoxa, neoliberal, de conduzir a economia, termina por diminuir drasticamente os investimentos públicos. É usada a política monetária para enfrentar os desequilíbrios, com juros altos e todo receituário de restrição de crédito. Some-se a isso, a adoção de políticas de renúncia de receitas para setores que não necessitavam, por serem intensivos em capital, como no caso do automobilístico que não cumpriu com os compromissos de reinvestimento (CARVALHO, 2018). Reativar a capacidade de investimento público requer que seja encarada a questão da infraestrutura. Observar-se que:

Além disso, vários dos instrumentos que foram utilizados para incentivar o mercado doméstico, sobretudo após a eclosão da crise de 2008, encontram-se esgotados ou limitados (expansão dos gastos públicos, financiamento via bancos públicos, crédito ao consumidor etc.). A oportunidade de expansão, portanto, se dará via maiores investimentos em infraestrutura, setor sabidamente possuidor de enorme demanda reprimida, além de crescimento das exportações, em especial aquelas de maior valor agregado. A retomada da expansão do mercado doméstico requer outra estrutura de oferta de crédito, por exemplo, com taxas de juros mais favoráveis, o que ainda está longe de ocorrer (LACERDA, 2017, p.38)

A manutenção do investimento público foi fundamental para que o país atravessasse a crise de 2008 sem maiores desgastes. A participação estatal no crédito também teve grande importância na manutenção do nível de emprego dos recursos na economia e na crise recessiva de 2015/2016, já encontravam limitações. Necessário se faz novo aporte de investimento público em infraestrutura (LACERDA, 2017). A teoria keynesiana originária defende que o Estado ativo atento aos momentos de crise. A teoria desenvolvimentista defende o Estado como ator importante e permanente na atividade econômica para melhor emprego dos recursos. O Novodesenvolvimentismo defende o Estado liberal para o mercado e social inclusivo, mas atuante nas crises como foi em 2008 (BRESSER-PEREIRA, 2018b). Espera-se que passado esse momento recessivo com maior nitidez, reconheça-se o papel do Estado enquanto ente que tem importância fundamental na manutenção do equilíbrio do sistema produtivo do país.

3.3 A recessão de 2015/2016 e os impactos no investimento público

A questão do processo recessivo que instalou no Brasil nos anos de 2015/2016, contou com uma grande participação dos eventos políticos da época. A presidente, Dilma Rousseff, havia conseguido se reeleger, mas não contou com uma maturidade democrática necessária para que pudesse prosseguir nas políticas econômicas de cunho desenvolvimentistas, embora não na sua totalidade, que vinham se desenhando no Brasil na década anterior (2001/2010). Tal fato começa com o questionamento da validade do resultado de sua eleição que foi objeto de processo jurídico impetrado pelo então candidato à presidência que chegou ao segundo turno, Aécio Neves. De fato a presidente encontrou muita hostilidade por parte do segmento conservador do congresso e piora a partir de manobras que elegeram para presidência da Câmara um desafeto político, Dep. Eduardo Cunha, que impôs a votação uma série de projetos que desmantelaram as finanças públicas, com destaque maior para a mudança das regras de concessão de aposentadorias/pensões, que retirou o fator previdenciário, vigente desde a época do governo FHC, provocando grande impacto no déficit público (CARVALHO, 2018; BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Com a crise fiscal veio a redução do investimento público. Nessa situação, o Brasil viveu novamente uma queda importante da participação do investimento total. No período de 2010/2013, o investimento no Brasil chegou a uma taxa acima de 20% do PIB. A partir daí volta a 17,8% e desde então não recuperou as taxas acima de 20% (OLIVEIRA, 2018). Essa queda se deve também a impossibilidade do Estado no Brasil de ser novamente um propulsor do investimento público em infraestrutura, nos moldes da teoria desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

As características fundamentais da crise recessiva de 2015/2016 residem de não se tratar de uma crise com participação do sistema financeiro, como a ocorrida em 2008, pois o mercado financeiro se encontrava e ainda permanece tal observação, em situação de solidez com manutenção de lucratividade. O que se instalou a partir de 2015 foi a perda da participação do Estado como ente importante para reequilibrar o sistema econômico, em virtude da retirada da participação estatal do investimento público (SICSÚ, 2018). O que se sucedeu foi uma piora significativa dos indicadores de forma geral. O desemprego no Brasil, como exemplo, quando sai de 6,5 % no final 2014 para 12% no final de 2016 (IBGE). O que ficou assentado é que a recessão trouxe grandes dificuldades para a economia de maneira geral e ainda hoje, sente-se o efeito desse momento de baixa. Vários fatores contribuíram para esse fato, SICSÚ (2018) expõe que:

A recessão brasileira, diferentemente do que ocorreu em outros episódios de depressão, não foi provocada por um colapso do sistema financeiro. Muito pelo contrário, seu sistema financeiro se mostra sólido e lucrativo. No Brasil houve mudança da política econômica praticada até 2010 para um modelo de política pelo lado da oferta associado à busca de redução dos gastos públicos como proporção do PIB. Além disso, a partir de 2015 foram adotadas políticas de austeridade, o país mergulhou em uma profunda crise política e a Operação Lava Jato contribuiu para o agravamento dessa crise, assim como fez com que cadeias produtivas importantes fossem atingidas (construção civil e petróleo/gás) (SICSU, 2018, p. 37)

Elementos de cunho político combinados com política de austeridade do gasto público desencadearam um processo recessivo quando na verdade não era o momento de reduzir a participação estatal no investimento (SICSÚ, 2018). Esse afastamento da participação estatal como ator importante na política de alocação de investimentos no molde da teoria desenvolvimentista, acabou por trazer mais munição para que a crise recessiva se instalasse. A adoção de uma política econômica mais alinhada com os ditames do neoliberalismo, com redução dos gastos públicos de maneira geral, principalmente em investimentos públicos, aumento da taxa de juros e redução do incentivo ao consumo, não trouxe os ganhos esperados. (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Na recessão de 2015/2016 houve grande crise nas contas públicas dos estados federados. Estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro deixaram de cumprir inclusive seus compromissos correntes, conforme divulgado pela mídia na época. Pernambuco, teve um grande decréscimo no aporte de investimentos públicos, com uma queda de mais de 57% do aporte na despesa de capital na rubrica investimentos. Essa baixa era esperada pela própria dinâmica da crise, que trouxe de volta altas taxas de desemprego, que é uma variável muito importante na manutenção de taxa de crescimento e arrecadação, haja vista impactar na variável consumo. Nessa esteira, foi proposto um ajuste fiscal com elevado corte de gastos públicos afetando sobremaneira os investimentos públicos (LACERDA, 2017). Observou-se no período que:

Nos anos 2014 e 2015 houve uma forte deterioração das contas públicas do Brasil. O “ajuste fiscal” adotado no período foi baseado, sobretudo, nos cortes das despesas e contenção dos gastos do setor público. Os investimentos públicos foram os mais afetados, intensificando a queda da demanda agregada e do nível da atividade econômica no país. Tais fatores também foram influenciados negativamente pela política monetária praticada, que restringiu o crédito e desaqueceu o nível de atividades. (LACERDA, 2017, p.42).

Em 2015/2016, contrariou-se as prescrições da teoria keynesiana, que em momentos de crise incentiva uma participação estatal via orçamento público, ficando adstrita essa atuação

aos momentos em que o investimento privado não estiver exercendo seu papel com força no crescimento do país. Contrariou-se também, a teoria desenvolvimentista, que defende o Estado como grande incentivador e participante do investimento direto e permanente em infraestrutura, via orçamento público (LACERDA,2017). Optou-se por um instrumental neoliberal de combate ao arrefecimento da atividade econômica, com cortes de despesas públicas, notadamente de capital em investimentos, bem como pela restrição de crédito, que acabou por colocar a economia em marcha ré, com queda de -3,5% em 2015 e de -3,3% em 2016 (IBGE). Ainda assim, Pernambuco não deixou de investir em despesas de capital rubrica investimentos.

Apesar de todo o movimento de baixa de preços internacionais das commodities o que de certa forma trouxe grandes dificuldades de manutenção de algumas políticas públicas de inclusão social (SICSU, 2019; LACERDA, 2017), não faltou discurso para jogar toda a culpa da recessão de 2015/2016 no capítulo de benefícios sociais da Constituição Federal de 1988. Apontava-se a crise como a consequência de “benesses” proporcionadas com o orçamento público. Nessa esteira, não faltaram argumentos neoliberais para retomada do processo de privatizações e redução drástica dos gastos correntes, sob alegação de que sem uma política fiscal contracionista não há como recuperar o investimento público, embora possa parecer paradoxal tal postulação (MEDEIROS, 2017).

De fato, houve com a crise recessiva, houve uma mudança forte de aporte destinado a investimentos públicos (CARVALHO,2018). Antes da eclosão da recessão de 2015, a política fiscal do governo passa de aproveitamento do abrandamento dos superávits primários do orçamento antes destinados ao investimento público, com maiores aportes, para uma política de subsídios e desonerações que não dadas as devidas contrapartidas por parte de quem recebeu (CARVALHO,2018). Essa mudança de política, não trouxe os resultados esperados no sentido de reativar o emprego, principalmente, porque não houve o compromisso de assunção do espaço do investimento público por parte do empresariado beneficiado ao que Laura Carvalho (2018) denominou como Agenda Fiesp. Em linhas gerais, tem-se que:

Isso ocasionou uma mudança na composição da política fiscal, com a passagem de um período no qual o espaço fiscal criado pelas flexibilizações no regime de metas foi canalizado predominantemente para investimentos públicos (2005-2010), para um período de maior crescimento dos subsídios e das desonerações (2011-2014), que, em parte, explica o malogro da estratégia de se retomar o crescimento. Do mesmo modo, a recente inflexão da política fiscal, do expansionismo do decênio 2005-2014 para nova fase de ajustamento iniciada em 2015, também impôs cortes desproporcionais aos investimentos públicos, o que, dadas as elevadas estimativas de multiplicadores fiscais nos períodos recessivos desse artigo, tende a agravar ainda mais a situação econômica do país. (ORAIR, SIQUEIRA,2018, p.965/966)

A substituição de uma política de investimento pública por uma de subsídios e desonerações acaba por afetar, no caso do Brasil, a própria dinâmica de crescimento do país. Foi observado o não compromisso de fazer se materializar os benefícios recebidos do governo em investimento. Houve apossamento através de maiores lucros (CARVALHO, 2018). De fato, não houve investimento privado, a julgar pela recessão dos anos 2015/2016. Essa mudança de paradigma proposta fez cair as taxas de investimento público, e com a eclosão da crise recessiva tal dinâmica foi aprofundada pela perda de receitas. No momento em que se precisava mais de investimentos públicos, estes estavam em baixa (ORAIR, SIQUEIRA, 2018).

No caso de Pernambuco, apesar de todo esforço observado na manutenção de investimentos em despesas de capital, mesmo na recessão, não há como se descolar de maneira independente da União. O que se percebe é que a crise de 2015/2016 trouxe comprometimento na possibilidade de se prosseguir com os investimentos públicos diretos via despesa de capital. Não foram utilizados os mecanismos de enfrentamento de crises difundidos pelas teorias Keynesiana e Desenvolvimentista, na medida que se procurou reduzir a participação do Estado na economia, quando era necessário fazer o contrário (SICSU, 2018; BRESSER-PEREIRA, 2018b). A crise recessiva precisa ser debelada, a fim de criar as condições fiscais para que sejam providos mais aportes de recursos para investimentos públicos e fazer que o país volte a crescer, nos moldes do (novo)desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

Nesse sentido, observa-se que existem agendas para o estado de Pernambuco, enquanto ente federado, que são de sua responsabilidade. Atração de novos investimentos privados e potencialização dos já existentes, manutenção do investimento público, com ênfase na infraestrutura, e aporte para investimentos em educação e treinamento de mão de obra (ARROXELAS GALVÃO, 2015). A recessão de 2015/2016 provocou queda da atividade econômica generalizada, prejudicando o consumo e a capacidade de investimento das empresas privadas, que não tinham demanda que justificasse reinvestir. O Estado Pernambuco sentiu seus impactos com perda de receitas, reduzindo os recursos em investimento público que vinham numa escala ascendente. A recuperação do Brasil dessa recessão é a condição necessária para que Pernambuco volte a ter melhores indicadores econômicos e sociais. A retomada dos investimentos públicos, via incremento despesas de capital, mostrou ser uma condição importante de manutenção da taxa de crescimento de Pernambuco na crise de 2008, e pode ser uma indicação factível para crescer pós recessão 2015/2016, agora numa perspectiva de se obter resultados dos investimentos já realizados pré crise recessiva.

3.4 Das políticas públicas de incentivo ao investimento público e os programas voltados ao investimento privado via incentivos fiscais em Pernambuco

3.4.1 Dos investimentos públicos

Na busca da resolução das diversas demandas da sociedade, encontra-se a necessidade de atender a parcela que tem idade para trabalhar, e assim a geração de empregos constitui uma atividade que tem implicação na melhoria de vida em todos os estratos sociais que constituem as famílias. O Estado, assim entendido como ente que regula a vida da sociedade, estabelecendo as diretrizes sociais e econômicas para atendimento, tem no planejamento um fator fundamental para manutenção do equilíbrio das demandas da sociedade e seus efeitos difusores (FROTA, 2013).

Atender a parte que não interessa ao mercado e prover a infraestrutura constitui também uma atividade estatal (FROTA, 2013). É necessário que exista um planejamento e que este seja bem executado. As peças integradas numa boa política pública, geram resultados importantes para resolução de demandas. Através do instrumental PPA, LDO e LOA, o Estado tem a capacidade de gerar previsibilidade e assim ter maior condições de enfrentar momentos de baixa da atividade econômica gerado pelas crises que se sucedem. Myrdal apud Frota (2013), em relação ao planejamento em regiões menos desenvolvidas, defende que:

De todas as medidas, a que surtirá mais efeito para desenvolver os países subdesenvolvidos virá de políticas estatais planejadas e bem executadas. Segundo Myrdal (1968, p.134), “o plano nacional é a determinação de uma estratégia para a interferência estatal, visando maximizar o progresso econômico geral de um país, dando-se atenção aos sacrifícios que a população é capaz de suportar sem que se exponha a riscos”. Assim, a interferência estatal no jogo das forças de mercado deverá exercer pressão ascendente no processo social. Para tanto, é necessário que o Estado faça um planejamento visando aumentar o montante de inversões destinadas a elevar a capacidade produtiva do país, discriminando a parcela que caberá a cada uma das atividades, a saber: transporte e energia, aquisição de bens de capital, projetos de irrigação, além da melhoria nas áreas de saúde e educação. Assim, o plano estatal deve refletir a determinação de uma estratégia para lograr o progresso econômico geral de um país, sob o ponto de vista factível e não utópico. (FROTA, 2013, p. 42/43)

A questão do planejamento nacional acaba por se difundir no nível estadual. Estabelecer políticas de planejamento a fim de melhorar a capacidade produtiva, antes de ser uma interferência, é uma necessidade nos países que não possuem uma estrutura consolidada de desenvolvimento. No caso de Pernambuco, a participação estatal no investimento é uma condição importante para criar mecanismos de enfrentamento das crises observadas, com

destaque para recessão 2015/2016. Essa crise mais recente trouxe grande alteração nos indicadores econômicos e sociais.

A partir das orientações contidas no Plano Plurianual (PPA) do estado de Pernambuco, para os anos sob análise (2008/2017) e para os seguintes, observa-se a influência das crises na concepção dos aportes de participação estatal no investimento, e suas repercussões na disponibilização das despesas de capital (PPA 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019). O Quadro 1, demonstra a estratégia de investimento em Pernambuco nos últimos 12 anos, dentro da avaliação no contexto mundial e nacional:

Quadro 1 - Contexto mundial, nacional e indicação de investimentos planejados nos PPA 2008/2011, 2012/2015 e 2016/2019 no estado de Pernambuco

PPA/ ANO	CONTEXTO MUNDIAL	CONTEXTO NACIONAL	INDICAÇÃO DE INVESTIMENTO
PPA 2008/ 2011	A Economia Mundial vive seu melhor crescimento desde a crise do Petróleo e deve manter este quadro. Os principais responsáveis por esse crescimento são os Países Asiáticos e EUA (pelo seu peso), embora devam desacelerar sua expansão para reduzir o risco de novas crises financeiras. Além disso, a liquidez internacional elevou-se e deve se manter alta e os preços de commodities, crescentes, devem se manter nos níveis atuais. A América Latina tem acompanhado a tendência mundial de crescimento (com o Brasil em modesta aceleração). (PPA 2008/2011, SEPLAG, p 3)	A partir de 2003, com o Governo Lula, verifica-se, nos anos mais recentes, uma modesta retomada do ritmo de crescimento, com forte redução das expectativas inflacionárias (inflação em desaceleração); queda gradual das taxas básicas de juros; melhoria significativa do Balanço de Pagamentos e da situação nas análises de risco e o aumento significativo das reservas do Tesouro Nacional; valorização do Real frente ao Dólar, com pressões sobre no tradebles; lenta redução relação Dívida/PIB. (PPA 2008/2011, SEPLAG, p 6)	A economia pernambucana, em especial a indústria do Estado está vivendo um momento especial. Existe a perspectiva de acrescentar ao seu tecido produtivo, importantes projetos estruturadores e de grande poder germinativo, inclusive com a formação de novas cadeias produtivas no estado. Para o Estado de Pernambuco estão previstos investimentos públicos e privados de peso, alguns já se encontrando em execução e outros em fase de negociação, parte deles em estágio avançado. No horizonte dos próximos dez anos, estima-se um aporte adicional de cerca de R\$ 32 bilhões de investimentos no Estado, o que daria uma média de R\$ 3,2 bilhões/ano.(PPA 2008/2011, SEPLAG, p 43)

PPA 2012/2015	<p>O momento em que se elabora o presente PPA é marcado por um contexto adverso em escala mundial. Num estágio muito avançado da globalização, a exacerbção do movimento de financeirização da riqueza gerou em 2007, segundo o FMI, um montante de ativos financeiros quase quinze vezes superior ao Produto Nacional Bruto de todos os países do mundo. O movimento de tais ativos, em ambiente de ampla desregulamentação, alimentada pela onda liberal que correu mundo afora no final do século XX, terminou por desaguar numa crise que eclode nos Estados Unidos, em 2008. De lá para cá, a incapacidade de coordenar esforços consistentes para evitar o pior, faz a crise se prolongar, gerando consequências ainda pouco previsíveis em sua profundidade. (PPA 2012/2015, SEPLAG, p.4)</p>	<p>O Brasil vem sendo pouco afetado pela crise financeira, resultado de mudanças que vinha realizando desde a redemocratização, mesmo tendo ela coincido com o momento da crise da dívida externa que cobrou pesado preço à sociedade nacional, em especial aos brasileiros mais pobres. Entre erros e acertos, a sociedade brasileira foi buscando novos rumos e logrou não apenas domar a hiperinflação, mas experimentar um novo padrão de crescimento. Experimentou fazer dialogar com a ampliação da produção e dos investimentos produtivos com a redução da pobreza e com um início da diminuição da profunda desigualdade social e regional que sobrara como herança do padrão anterior. (...) E o mundo começou a ver o País de outra maneira, o que revela, por exemplo, a significativa entrada de Investimento Direto do Estrangeiro (IDE) nos anos recentes, em volumes só inferiores aos da China. (PPA 2012/2015, SEPLAG, p.5)</p>	<p>O principal vetor das mudanças é, sem dúvida, o bloco de investimentos públicos e privados que o Estado foi capaz de atrair nos últimos anos. São investimentos na base produtiva de Pernambuco, que está sendo reorganizada, e na infraestrutura econômica, urbana e educacional, que está sendo ampliada e requalificada. Isso sem incluir os investimentos previstos para que a Região Metropolitana do Recife sedie a Copa 2014 (R\$ 1,6 bi) (...). A dinâmica tem sido tão forte que é difícil medir o tamanho do bloco de investimentos produtivos em instalação e confirmados para os próximos anos, pois a cada dia surge um novo empreendedor confirmando sua presença no Estado ou anunciando a expansão de seus negócios. Um número atual é o divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento através da Renai, que estima em US\$ 33 bi o montante de investimentos anunciados para Pernambuco. (PPA 2012/2015, SEPLAG, p.10)</p>
---------------	--	---	---

PPA 2016/2019	<p>O momento em que se elabora o presente PPA é marcado pela deterioração do ambiente mundial no que se refere a maioria dos países ditos emergentes. É que a crise mundial que eclodiu nos Estados Unidos em 2008 e afetou fortemente, no início, as maiores economias do mundo, teve desdobramentos nos anos mais recentes que atingiram também os países em desenvolvimento, com destaque para a Rússia e Brasil, no âmbito dos BRICS. Em paralelo, a China além de enfrentar novos desafios, montou um plano decenal que prevê a redução do ritmo de crescimento de sua economia de 10% ao ano para 7% ao ano, ao mesmo tempo em que busca aumentar o peso estratégico do consumo interno na sua estratégia de desenvolvimento econômico, face a dificuldades que passa a encontrar para manter o espaço conquistado no comércio mundial. Impacto forte da desaceleração chinesa, num contexto mundial de crise generalizada, se verifica no mercado de commodities, cujos preços despencam, o que afeta fortemente o Brasil, fechando uma das principais janelas de oportunidades que o favoreceu na década inicial do presente século. (PPA 2016/2019, SEPLAG, p.13/14)</p>	<p>No período mais recente, já em 2015, um programa de ajuste fiscal com cortes nas despesas primárias convive com medidas de corte inflacionário (como o ajuste dos preços da energia e da gasolina) em meio a um ambiente político adverso. A economia amplia a desaceleração e deve fechar o ano com queda importante, enquanto a taxa de inflação supera o topo da meta. Tal quadro afeta o mercado de trabalho, com queda na taxa de criação de empregos formais, aumento do desemprego e redução da massa salarial. O consumo retrai-se afetando o comércio e já atingindo os serviços. O investimento não consegue decolar, influenciado pelas altas taxas de juros que estimulam as aplicações financeiras e pelo ambiente político impregnado de incertezas. Impactadas pelos desdobramentos da “Operação Lava Jato”, as principais empresas de serviços de engenharia enfrentam dificuldades. Tal contexto não permite prever retomada imediata do crescimento, que deve aguardar novas iniciativas. As apostas mais favoráveis são para os anos finais do período desse Plano. (PPA 2016/2019, SEPLAG, p.16/17)</p>	<p>O principal vetor das mudanças nesse período foi, sem dúvida, o bloco de investimentos públicos e privados que o Estado foi capaz de atrair. São investimentos na base produtiva de Pernambuco, que se reorganizava, e na infraestrutura econômica, urbana e educacional, que se ampliou e requalificou. A dinâmica foi tão forte que era difícil medir o tamanho do bloco de investimentos produtivos em instalação e confirmados para os anos seguintes, pois a cada dia surgia um novo empreendedor confirmando sua presença no Estado ou anunciando a expansão de seus negócios. (PPA 2016/2019, SEPLAG, p.21)</p>
---------------	---	--	---

Elaborado pelo autor a partir dos dados dos PPA(s) disponíveis no sítio da SEPLAG/PE

Do Quadro 1, observa-se que a tendência internacional de cenário favorável na elaboração do PPA em 2007, foi aos poucos dando lugar a uma expectativa cautelosa já na elaboração do PPA em 2011, transformando numa descrença de dias melhores na elaboração do PPA em 2015. Internamente, as perspectivas variam de acordo também com os cenários de cada período de elaboração de cada PPA. Em 2007, na elaboração observa-se moderação por conta de ajustes internos da economia do Brasil. Em 2011, o país tinha crescido 7,5% no ano anterior e as perspectivas de investimento eram positivas, o que pontuou a elaboração do plano. Já em 2015, as perspectivas haviam mudado e a crise política interna, acabou por comprometer a própria credibilidade do Brasil de honrar seus compromissos correntes, impactando na

elaboração do plano daquele ano. No tocante aos investimentos, todos os Planos Plurianuais ressaltam uma perspectiva otimista de manutenção dos valores acertados, no entanto, conforme já exposto, no que concerne ao investimento público aportado nas despesas de capital, houve queda considerável do ano 2014 para 2015 (BDE/SEFAZ/PE), ano da eclosão da crise recessiva.

Por sua vez, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOas) dos anos 2008 a 2017, que estabelece as diretrizes para formatação dos orçamentos de gastos autorizados anualmente, seguem a tendência no tocante ao investimento público que vem demonstrada no Quadro 2:

Quadro 2 - Política de diretrizes orçamentárias para investimento público a partir da LDO no período 2008/2017 no estado de Pernambuco.

ANO	DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL NO TOCANTE AO INVESTIMENTO PÚBLICO
2008	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA TODOS: Ação governamental voltada ao fortalecimento e expansão de novos segmentos econômicos com alto potencial de crescimento e ao fortalecimento e estímulo à renovação dos setores produtivos maduros que possam expandir seu potencial de agregação de valor; Apoio ao Fortalecimento dos Setores Produtivos; Estímulo à Organização de Atividades Econômicas Inovadoras e Articuladoras; e, Fortalecimento da Economia de Base Local e Solidária □ Geração de Trabalho e Renda.
2009/ 2010/ 2011	EQUILÍBRIO REGIONAL, COM GERAÇÃO DE CONHECIMENTO E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: A fim de criar bases para o desenvolvimento sustentável e permanente, o Governo de Pernambuco investe em tecnologia, levando em conta a responsabilidade ambiental. O crescimento e fortalecimento dos empreendimentos estruturadores é trabalhado sob a ótica de obtenção de resultados imediatos, e também no longo prazo.
2012/ 2013/ 2014	NOVA ECONOMIA - OPORTUNIDADES PARA TODOS OS PERNAMBUCANOS: Perspectiva voltada para o desenvolvimento econômico e social sustentável e equilibrado entre as regiões do Estado, fomentando o empreendedorismo, a economia do conhecimento e as atividades produtivas rurais, congregando inclusão socioeconômica, responsabilidade ambiental e investimentos na infraestrutura logística necessária para o acesso aos mercados e para instalação de novos empreendimentos geradores de emprego e renda. Em destaque, a oportunidade para Pernambuco apresentar o seu potencial turístico com a realização de jogos da Copa do Mundo no Estado em 2014
2015	NOVA ECONOMIA - OPORTUNIDADES PARA TODOS OS PERNAMBUCANOS: Perspectiva voltada para o desenvolvimento econômico e social sustentável e equilibrado entre as regiões do Estado, fomentando o empreendedorismo, a economia do conhecimento e as atividades produtivas rurais, congregando inclusão socioeconômica, responsabilidade ambiental e investimentos na infraestrutura logística necessária para o acesso aos mercados e para instalação de novos empreendimentos geradores de emprego e renda.

2016/ 2017	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - PERNAMBUCO AVANÇANDO E CRIANDO OPORTUNIDADES: Perspectiva que busca promover a integração territorial produtiva de Pernambuco. Nesse sentido, os objetivos convergem para o desenvolvimento de todas as regiões do Estado, com a ampliação da infraestrutura, tornando Pernambuco um estado ainda mais competitivo na atração de grandes empreendimentos, simultaneamente ao fomento das políticas de inovação, que tem como foco o aumento da produtividade dos pernambucanos, não deixando de olhar para o viés da sustentabilidade. Além disso, está previsto o fortalecimento das cadeias produtivas da agropecuária, desde os Arranjos Produtivos Locais, que garantem o sustento dos agricultores familiares, até o Agronegócio, grande Fonte de emprego, renda e exportação no Estado.
---------------	--

Elaborado pelo autor a partir dos dados das LDO(as) disponíveis no sítio ALEPE/LEGIS

Das informações contidas no Quadro 2, observa-se que no ano de 2008, havia perspectivas de investimentos para Pernambuco, que se acreditava perene. Defendia-se a manutenção de investimentos que geravam grande valor agregado e com isso tinham uma capacidade de difusão maior para os demais setores da economia pernambucana. De 2009 a 2011, as diretrizes orçamentárias indicam cautela, na medida que os efeitos da crise financeira de 2008 começam a dar algum sinal de precaução. É um período de manutenção dos investimentos estruturadores, que são trabalhados para ofertarem resultados imediatos e também com vistas no longo prazo, para assegurar os ganhos até então observados de crescimento de Pernambuco. A partir do período de 2012/2014, entra no cenário como propulsor do investimento público, a COPA 2014, que trouxe grande quantidade de investimentos em infraestrutura. O investimento médio executado no período, ficou em R\$ 2,2 bilhões (Tabela 7). Nessa época, o desemprego esteve um pouco superior a 7%, e nessa mesma linha, o rendimento médio tem um movimento ascendente (SIDRA-IBGE).

Em 2015, não se contava mais com o evento COPA 2014, sendo adotada novamente a cautela, orientando-se a manutenção da atração de investimentos e se incentiva o aproveitamento dos equipamentos trazidos pelo efeito Copa 2014, via turismo. É nesse ano que o investimento público executado cai vertiginosamente, com perda de mais de R\$ 800 milhões (Tabela 7). Em 2016/2017, na feitura das LDO (as) percebe-se um otimismo moderado, dando ênfase na logística e nas atividades ligadas ao agronegócio, por ser vocação do interior pernambucano também geradora de emprego e renda, bem assim, as atividades de logística para atração de investimentos. O país começa a sair da crise recessiva, mas essa foi muito forte e trouxe desemprego, queda de renda, queda de produção. O investimento público se contrai e reage lentamente, por conta da própria crise. Renda, emprego e produto também reagem positivamente, mas de maneira lenta.

Tabela 7 - Despesas Autorizadas na LOA e Execução Orçamentária, período 2007/2018 em Pernambuco

PERNAMBUCO				
DESPESAS DE CAPITAL AUTORIZADAS NA LOA E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
2008/2017 EM R\$				
ANO	DESPESA DE CAPITAL AUTORIZADA LOA	INVESTIMENTOS AUTORIZADOS PREVISTOS	DESPESA DE CAPITAL TOTAL EXECUTADA	INVESTIMENTOS
2008	1.633.753.000,00	461.552.000,00	1.411.900.012,08	621.944.033,24
2009	2.951.246.300,00	1.958.621.600,00	2.226.158.562,80	974.817.860,05
2010	2.855.466.100,00	1.569.279.600,00	2.445.155.855,44	1.570.402.298,22
2011	4.092.007.279,00	1.809.462.823,00	2.472.497.144,94	1.596.897.355,24
2012	4.169.256.800,00	1.531.270.700,00	2.985.775.149,05	1.888.934.824,19
2013	7.651.175.500,00	2.439.934.500,00	3.996.085.458,25	2.508.780.353,67
2014	5.068.273.400,00	1.519.591.900,00	3.367.561.665,99	2.264.930.569,25
2015	4.630.087.300,00	1.653.360.000,00	1.811.785.729,67	816.694.148,46
2016	3.177.240.000,00	1.536.955.000,00	1.684.574.011,04	812.461.333,28
2017	3.453.254.600,00	1.256.531.300,00	2.111.527.834,49	912.081.573,05

Fonte: ALEPE LEGIS/ SEFAZ - PE

No tocante as LOA(s), conforme dados da Tabela 7, no que diz respeito a manutenção dos investimentos como rubrica das despesas de capital, a conjuntura do período sob análise (2008/2017), traz uma marca de efeito de crise sobre o aporte. De 2008 a 2009, anos da eclosão da crise financeira mundial, apesar de haver uma autorização de gasto em 2009 da ordem R\$ 1.958 bilhões, o que foi efetivamente executado ficou na ordem de R\$ 974 milhões, metade do autorizado. Em 2010, investimentos autorizados na LOA são executados na sua totalidade e nesse ano, o Brasil cresceu 7,5%. Os dados de 2011, apesar de uma autorização de despesa de capital acima de R\$ 4 bilhões, mostram que foi executado pouco mais de 60%, contudo o investimento autorizado ficou em torno de 85% do executado. De 2012 a 2014, com o advento da COPA 2014, foi dado grande aporte ao investimento, que foi contemplado para além da autorização contida nas LOA(s). A partir de 2015 até 2017, o investimento público executado cai, notadamente na recessão de 2015/2016, quando chega a aproximadamente 50% do aporte autorizado, que já estava em valor menor, voltando a subir em 2017, mas a valores nominais menores que 2009. Essas oscilações, no caso de Pernambuco, trouxeram grande impacto nas variáveis locais de emprego, renda e produção.

3.4.2 Dos investimentos privados beneficiados por incentivos fiscais

A crise da década de 1980, fez surgir a necessidade de incentivar a atividade econômica regional. Conhecida como a década perdida, o decênio que se inicia em 1980, diminuiu consideravelmente a capacidade de investimento da União, deixando os Estados federados em grande dificuldade para promover o desenvolvimento local. A esta altura, havia uma crise generalizada com inflação alta, desemprego e recessão. O clima político era de fim do Regime Militar, e toda a crise econômica enfrentada era atribuída ao modelo desenvolvimentista, que vinha sendo adotado no Brasil nas 5 décadas anteriores. Começava-se a difusão de ideias mais liberais de condução de política econômica e a participação do Estado era repensada como principal ator, passando a se defender uma participação de não intervenção direta (BRESSER-PEREIRA, 2018b).

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe a possibilidade de melhora da arrecadação por parte dos Estados, com a distribuição dos recursos da tributação mais capilarizada e assim fazendo, trouxe a possibilidade dos Estados terem receitas próprias com tributos vinculados a cada ente. No caso dos Estados, o Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) é o de maior representatividade, dados seus valores arrecadados. Aliado ao fato de ter grande importância nas receitas estaduais, o ICMS influi nos resultados das empresas privadas, na medida em que sua cobrança atua no fluxo de circulação de mercadorias.

Nessa linha, constatou-se que uma das possibilidades de atuação do Estado na economia é a concessão de incentivos fiscais. A partir da constatação que a carga tributária tem influência na atração de investimentos privados, com destaque aos industriais, políticas fiscais foram utilizadas pelos Estados, a fim de atrair projetos estruturadores industriais, e os incentivos fiscais são a maior representação desse modo de atuação.(PAES, et al, 2018; FROTA, LIMA, DE AZEVEDO MELO, 2014).

Embora seja possível que a concessão de incentivos fiscais possa provocar uma dinâmica diferente com relação ao montante geral da arrecadação, impactando as despesas públicas, notadamente as de capital, tal política pública tem impacto na distribuição da produção e no desenvolvimento regional. Os efeitos difusores são importantes no sentido de que cria um dinamismo na indústria regional (FROTA, LIMA, DE AZEVEDO MELO, 2014). Da importância da participação estatal como condutor de uma política industrial de investimento privado, reconhece-se que uma situação de maior crescimento local, passa por uma política de incentivos fiscais e:

Como o desenvolvimento econômico de uma localidade é desejo de muitos governos, estes recorrem a políticas de atração de empresas como um meio de geração de emprego e renda para a população, melhorando, em tese, a distribuição de renda da região. Em geral, essas políticas são desenvolvidas para o setor industrial, pois ele comanda a lógica produtiva do mercado, aperfeiçoando tecnologia e suportando setores complementares, como o terciário. (...) Os incentivos fiscais têm a finalidade de captar investimentos para determinadas regiões e, com isso, promover o crescimento econômico das mesmas. Para tanto, são oferecidos benefícios que vão da redução até a isenção de alguns impostos. A lógica que comanda a concessão de incentivos é a de compensar, ou de neutralizar, os atrativos de mercado, as chamadas “economias de aglomeração”, que, na ausência de incentivos, levariam os investimentos para regiões mais desenvolvidas e com maior dinâmica econômica. (FROTA; LIMA; DE AZEVEDO MELO, 2014, p 66)

As políticas públicas que incentivam a geração de emprego e renda passam por incentivo ao setor industrial. Este setor tem um efeito difusor grande, impactando nos demais segmentos produtivos, notadamente no setor de serviço que é intensivo em mão de obra. Apesar de renunciar a créditos tributários, via renúncia de receitas ou isenções, tais políticas para além do fato importante de gerar emprego e renda, acabam por dinamizar toda cadeia produtiva, impedindo que empresas que já são instaladas, deixem o estado para procurar locais mais atrativos em infraestrutura. Em Pernambuco, a atuação se deu em duas linhas, a manutenção dos investimentos existentes e atração de novos investimentos, observando-se que foi uma estratégia bem sucedida, dada a expansão do PIB, renda e emprego locais (FROTA, LIMA, DE AZEVEDO MELO, 2014). No caso de Pernambuco, houve prioridade para distritos industriais e o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE) é a grande representação desse modelo. Isso trouxe um maior impacto no desenvolvimento geral do estado dado o efeito difusor (SARABIA, 2018).

A partir do Quadro 3, observar-se como vem se desenhando, desde a década de 1990, a política de incentivos fiscais do estado de Pernambuco. O programa inicial, PRODEPE, teve como linha de incentivo as atividades industriais, de logística representadas pelos centros de distribuição e de manutenção do abastecimento estadual de produtos, via incentivo a atividade dos importadores atacadistas. Buscava-se a atração de novos investimentos e a consolidação dos já instalados. A concessão de créditos presumidos de ICMS (de 47,5% a 95%), são os principais atrativos para instalação de investimentos industriais. Essa política de redução também é direcionada para as outras áreas (logística e importação atacadista). Em 2017 foi renovada a política de incentivos do PRODEPE que se estende até 2032. Outros programas, na mesma linha de concessão de incentivos, também foram implementados, como o PROIND, PEAP, PRODEAUTO, PRODINPE, PROVINHO, PROCALÇADO, cada qual com sua especificidade, destacando-se o PROIND que sucedeu o PRODEPE, mantendo as linhas gerais

deste programa inicial, e garantindo aos já beneficiados por este, os prazos previstos de 2032 de vigência daquele, conforme consta no Quadro 3.

Quadro 3 - Programas de Incentivos Fiscais em Pernambuco - Linhas Gerais

DEFINIÇÕES	LINHA DE ATUAÇÃO
DO PROGRAMA	O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) compreende um conjunto de incentivos fiscais direcionados para alguns setores da atividade econômica, entre os quais se destacam: Indústrias, Centrais de distribuição e Importadores atacadistas. O pacote destina-se à atração de novos investimentos para Pernambuco e consolidação dos já existentes, sendo necessária a apresentação de projetos por linha de produtos pelos interessados, e posterior análise e aprovação pelo Conselho Estadual de Políticas Industrial, Comercial e de Serviços (Condic). Foi instituído pela Lei Estadual nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, e regulamentado por meio do Decreto Estadual nº 21.959, de 27 dez 1999.
DA INDÚSTRIA PRIORITÁRIA	PRODEPE – Indústria: O incentivo é concedido através de concessão de créditos presumidos de ICMS, que variam de 47,5% a 95%, às indústrias do estado prioritárias. O agrupamento industrial prioritário está constituído pelas seguintes cadeias produtivas: agroindústria; metalmeccânica e material de transporte; eletroeletrônica; farmacoquímico comum e higiene pessoal; bebidas; minerais não-metálicos; têxtil; plásticos; móveis e defesa. A distribuição dos incentivos se dá da seguinte forma: Região Metropolitana do Recife – RMR (75%); Zona da Mata (85%); Zona do Agreste (90%) e Zona do Sertão (95%). O prazo de fruição neste caso é de 12 anos, podendo ser prorrogado até 31 dez 2032.
DA INDÚSTRIA EM GERAL	PROIND: O Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco (Proind) é destinado à concessão de créditos presumidos de ICMS, que variam de 75% a 95%, às indústrias do estado. Instituído através do Decreto Estadual nº 44.766/2017, de julho de 2017, o Proind é concedido à empresa como um todo e não a uma linha de produtos específica, com a necessidade de análise de projetos, como acontece no caso do Prodepe. Iguais benefícios do Prodepe – Indústrias Prioritárias, sem distinção de produto; Menor número de condicionantes para sua utilização; Não aplicável a combustíveis, energia elétrica, açúcar, álcool, água mineral, cerâmica vermelha e brita. Permite migração do Prodepe. Vigência: 31 dez 2032.
DOS INCENTIVOS PARA LOGÍSTICA	PEAP: O Programa de Estímulo à Atividade Portuária do Estado de Pernambuco (Peap), instituído pela Lei Estadual nº 13.942/2009 e regulamentado pelo Decreto nº Estadual 34.560/2010, tem por finalidade estimular a ampliação do volume das operações de importação em Pernambuco. Destinado às empresas comerciais atacadistas com sede ou filial em Pernambuco inscritas no Cadastro de Contribuintes do Estado de Pernambuco – Cacepe. O Programa tem duas versões. PEAP I: Os benefícios são concedidos no desembaraço aduaneiro geral com redução de alíquotas do ICMS para atividades econômicas de atacadistas. PEAP II: Vigente desde 1º jul 2016 (Lei Estadual nº 15.864/2016). O contribuinte não paga no desembaraço, apenas na venda ao atacadista instalado no estado, e a carga é reduzida para 4% de alíquota mais 1,4%. Diferimento do ICMS na entrada por importação.
DAS INDÚSTRIAS DE GRANDE DIFUSÃO	PRODEAUTO: O Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo de Pernambuco – Prodeauto, foi instituído pela Lei Nº 13.484 de 29 de Junho de 2008, e regulamentado pelo Decreto 41.934 de 20 de Julho de 2015, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos no setor automotivo, mediante concessão de incentivos fiscais na área do ICMS. Direcionado para: I – Estabelecimento industrial e comercial atacadista de veículo nacional ou importado; II – Empresa sistemista do setor automotivo; III – Empresa que produza bem destinado a integrar o ativo fixo do estabelecimento industrial de veículo que seja beneficiário do Programa; IV – Estabelecimento industrial pertencente à mesma pessoa jurídica do estabelecimento industrial mencionado no item I; V – Trading Company, relativamente á importação de veículo que realizar por conta e ordem ou encomenda do estabelecimento atacadista mencionado no item

	I. Há benefício de crédito presumido e do diferimento do recolhimento do Imposto. Prazo de 12 (doze) anos, renovável com limite até 31 dez 2032.
DOS OUTROS INCENTIVOS	PRODINPE: para indústria naval, incluindo fabricação de plataformas de petróleo; PROVINHO: para o setor vitivinicultor, incluindo a produção de vinho e suas matérias primas e embalagens; PROCALÇADO: abrangendo a indústria do couro e calçados, bem como o comércio atacadista.

Elaborado pelo autor a partir das informações disponíveis no sítio da AD/DIPER

O instrumental de incentivos fiscais tem potencial de mitigar os efeitos dos desequilíbrios regionais de um estado. A partir do momento que se concede os incentivos, o que se leva em consideração é a capacidade de geração de emprego, renda e produção e que isso traga dinamismo para a região de localização dos empreendimentos (SARABIA, 2018). A discussão que se instala na questão da concessão de incentivos fiscais é como se deparar com uma situação na qual se renuncia a receitas públicas, em regiões sabidamente necessitada de recursos (FROTA, 2013). Dessa forma, no caso de Pernambuco, constata-se que:

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 no Estado, 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, industriais, comerciais e de serviços, que poderão se beneficiar das relações com essa grande empresa. Esses resultados repercutem na instalação de mais empresas, geração de mais emprego e de mais renda para a região. O que corrobora para debate relativo ao poder proveniente dos investimentos públicos de atração para investimentos privados (SARABIA, 2018, p. 42).

A linha de defesa da concessão de incentivos fiscais traz a concepção de que o Estado pode ser um incentivador do investimento privado, criando as condições necessária de investimento desse segmento. O fato de conceder incentivos, apesar da perda de arrecadação, provocada pela renúncia de receitas, tem um fator difusor atrativo para uma cadeia de investimentos menores de outras empresas. Em Pernambuco, através do PRODEPE, a perda foi compensada com a expansão do emprego, renda e produção, causando um efeito cíclico positivo (LIMA, SICSU, GATTO, 2007; SARABIA, 2018). A ausência de uma política nacional de desenvolvimento, fato observado com a perda de influência da SUDENE na década de 1990, que não mais recuperou o protagonismo anterior, trouxe aos estados federados a missão de assumirem as políticas de atração de investimentos privados, e os incentivos fiscais são a marca mais representativa de tal iniciativa, apesar da questão das perdas de recursos (FROTA, 2013).

O fato a ser considerado na trajetória de concessão de incentivos fiscais é o interesse privado para aportar investimentos. Os momentos de crise, alteram a dinâmica do investimento privado. Apesar da existência de programas de incentivos fiscais e de existir uma programação para viabilizar o investimento, a crise por si só traz a necessidade de adequação dos gastos públicos e como estes dependem de receitas públicas, as próprias despesas obrigatórias delimitam o montante dos investimentos difusores (ORAIR, SIQUEIRA, 2018).

A Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (AD/DIPER), como gestora dos programas de incentivos fiscais, apesar de ter a disposição orçamentos para incentivar os investimentos privados de grande impacto, nos anos de crise recessiva (2015/2016), pouco executou do valor autorizado, demonstrando os efeitos negativos da recessão de 2015/2016, conforme consta na Tabela 8, que segue;

Tabela 8 - Relatório de Desempenho da Gestão da AD/DIPER para incremento Investimentos Privados no período 2015/2016

RELATÓRIO DE DESEMPENHO DA GESTÃO AD/DIPER PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS 2015/2016						
ANO	2015			2016		
Programa	Dotação autorizada	Despesa liquidada	%	Dotação autorizada	Despesa liquidada	%
0995 - Atração e Implantação de Empreendimentos Estruturadores para o Estado	1.504.800,00	1.069.953,24	71,1%	4.780.000,00	225.752,11	4,7%
1004 - Descentralização das Atividades Econômicas e das Cadeias Produtivas	2.695.500,00	4.704.567,88	174,5%	2.050.000,00	539.475,00	26,3%
1064 - Viabilização da Infraestrutura Necessária à Interiorização do Desenvolvimento	19.859.100,00	5.282.520,31	26,6%	21.703.000,00	5.776.578,03	26,6%

Fonte: AD/DIPER – Elaborada pelo autor.

No período de 2015/2017, a taxa de desemprego sai de 7,6% no final de 2014 para 16,8% em 2017 em Pernambuco. Parte desse aumento pode estar associado ao fato de que a crise trouxe uma redução considerável no investimento privado e nem os benefícios fiscais estavam mais atraindo empreendimentos estruturadores. A crise política também se instalou nesse período, e após o impedimento da Presidente da República em 2016, houve outro escândalo em 2017 com o sucessor. A recuperação segue lenta a despeito da melhora dos aportes, conforme Tabela 9.

Tabela 9 - Relatório de Desempenho da Gestão da AD/DIPER para incremento de Investimentos Privados no período 2017/2018

RELATÓRIO DE DESEMPENHO DA GESTÃO AD/DIPER PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS 2017/2018						
ANO	2017			2018		
Programa	Dotação autorizada	Despesa liquidada	%	Dotação autorizada	Despesa liquidada	%
0995 - Atração e Implantação de Empreendimentos Estruturadores para o Estado	15.000.000,00	101.194,26	0,7%	20.000.000,00	1.467.597,25	7,3%
1004 - Descentralização das Atividades Econômicas e das Cadeias Produtivas	3.000.000,00	1.444.812,50	48,2%	6.258.000,00	4.505.070,96	72,0%
1064 - Viabilização da Infraestrutura Necessária à Interiorização do Desenvolvimento	8.000.000,00	3.095.021,35	38,7%	31.208.000,00	5.724.278,28	18,3%

Fonte: AD/DIPER – Elaborada pelo autor.

Em 2015, ainda sob efeito da previsão orçamentária de 2014, houve aportes de aproximadamente de R\$ 11 milhões, embora tivesse autorizado mais de R\$ 24 milhões para políticas de atração do investimento privado. Nos anos seguintes, 2016/2017, sob a influência da recessão, os gastos realizados caem para aproximadamente R\$ 5 milhões de reais. Nos anos que seguem após a crise recessiva de 2015/2016, o crescimento do país continua um pouco acima de 1%. A taxa de desemprego em Pernambuco no período, apesar do recuo, continua elevada para padrões desejáveis. Em 2017, mesmo com o país crescendo saindo da recessão, o desemprego chegou a seu maior patamar, na casa de 16,8 %, ficando em percentual de 15,5% em 2018 e 14% em 2019. Nesses anos, do orçamento autorizado da AD/DIPER para atração de novos empreendimentos, teve pouca liquidação, ficando as atividades de descentralização como maior execução. A viabilização de infraestrutura, atividade que gera emprego e renda por parte da atuação do Estado, vem sendo pouco executada no orçamento da AD/DIPER, conforme consta nas Tabela 8 e 9. Salienta-se que o orçamento da AD/DIPER é estabelecido a partir das receitas geradas por investimentos privados, que utilizam a instituição a fim de viabilizar os projetos de instalação e expansão de empreendimentos industriais. Do exposto, observar-se que a atividade 0995, que trata de empreendimentos estruturadores, foi impactada de forma forte nos anos de crise no período 2015 a 2017, melhorando pouco 2018/2019 (Tabela 9), o que demonstra a perda de dinamismo do estado de Pernambuco na atração de investimentos privados, mesmo com incentivos fiscais, impactando também no investimento público.

O fato é que mesmo em momentos mais recentes, o país não vem atraindo investimentos privados. Sem crescimento não há arrecadação, e sem recursos o impacto nas receitas de capital – investimento público é direto. Tal rubrica em Pernambuco teve queda de aproximadamente 50% no período da recessão de 2015/2016. O crescimento do Brasil continua lento, conforme consta nos percentuais do PIB de 2017 em 1,3%; de 2018 em 1,3%; e de 2019 em 1,1% (IBGE). Nesses percentuais, o país não será capaz de gerar investimentos públicos, tampouco atrair investimentos privados para que possa crescer e melhorar o padrão de vida das pessoas (BRESSER-PEREIRA, 2018, b). A recuperação dos investimentos privados em Pernambuco, agora numa perspectiva de reforma tributária, que pretende mitigar os efeitos da guerra fiscal ao que indica, levará a necessidade de implementação de novos modelos de atração de investimentos privados. Os efeitos dos incentivos fiscais concedidos, como exposto, seguem até 2032. Fazer a transição entre um modelo de atração via incentivos fiscais para outro que agora tenha os efeitos difusores dos investimentos já realizados é um ponto que merece destaque e requer repensar o que já existe a partir desse novo horizonte.

3.5 Da análise dos indicadores de atividade econômica em Pernambuco

A análise dos dados comparativos de como se comportaram os indicadores de atividade no período de 2008/2017, em Pernambuco em relação ao Brasil, constitui fator de relevância na avaliação da manutenção do investimento público. A Tabela 10 indica o comportamento dos indicadores do Brasil e Pernambuco no período sob análise. Observar-se que há uma tendência de crescimento da economia pernambucana que acompanha o indicador nacional e mesmo nos momentos de baixa, essa se deu em menor impacto em Pernambuco. Contudo, o indicador desemprego tem uma tendência de ficar acima do nacional, demonstrando a necessidade de que o crescimento da economia pernambucana precisa estar acima da média do Brasil, a fim de melhor empregar os recursos disponíveis. A Tabela 10 oferece suporte para as análises de relevância da participação estatal no investimento público em Pernambuco e seus efeitos.

Tabela 10 – Consolidação dos Indicadores Econômicos Pernambuco/Brasil 2008/2017

CONSOLIDAÇÃO DOS INDICADORES ECONÔMICOS PERNAMBUCO/BRASIL 2008/2017						
ANO	PIB BRASIL	DESEMPREGO BRASIL	INVESTIMENTOS		DESEMPREGO PE	RENDIMENTO MÉDIO PE
			DIRETOS EXECUTADOS	LOA PE PIB PE		
2008	5,1	6,8	R\$ 621.944.033,24	4,9	7,8	R\$ 439,00
2009	-0,1	6,8	R\$ 974.817.860,05	1,6	8,4	R\$ 465,00
2010	7,5	5,3	R\$ 1.570.402.298,22	7,2	6,9	R\$ 542,00
2011	4	4,7	R\$ 1.596.897.355,24	4,5	4,7	R\$ 655,00
2012	1,9	6,9	R\$ 1.888.934.824,19	3,9	9,2	R\$ 1.247,00
2013	3	6,2	R\$ 2.508.780.353,67	2,9	7,3	R\$ 1.427,00
2014	0,5	6,5	R\$ 2.264.930.569,25	1,9	7,6	R\$ 1.538,00
2015	-3,5	8,9	R\$ 816.694.148,46	-4,2	11	R\$ 1.380,00
2016	-3,3	12	R\$ 812.461.333,28	-2,9	15,6	R\$ 1.517,00
2017	1,3	11,8	R\$ 912.081.573,05	2,1	16,8	R\$ 1.548,00

Fonte: BCB/ IBGE-Contas Nacionais-Series Estatísticas/SEFAZ/ALEPELEGIS – Elaborada pelo Autor.

Para uma análise mais efetiva da problemática estudada, são estabelecidas as hipóteses que apresentam correlação direta com uma maior participação do Estado de Pernambuco como investidor direto e também atuando como incentivador do investimento privados, via incentivos fiscais, com destaque para os momentos de crise. Dessa forma, tem-se que no período de 2008 a 2017, e na ocorrência de crises, a hipótese H_0 , que tem igualdade zero(0), levantada é de que a participação estatal no investimento público via despesa de capital, e por conseguinte, privado

por via indireta, tem protagonismo considerável na manutenção dos indicadores favoráveis de crescimento, emprego e renda, mesmo em momentos de crise, e tal constatação se confronta com as hipóteses que seguem:

Hipótese Ha1: Não há correlação direta da participação do Estado, no caso de Pernambuco, como indutor do investimento via despesa de capital executada, com efeito de difusão do crescimento constatado no PIB da economia pernambucana, na ocorrência de crises;

Hipótese Ha2: Não há correlação direta entre os efeitos das despesas de capital executadas no indicador empregabilidade da economia pernambucana, na ocorrência de crises;

Hipótese Ha3: Não há correlação direta entre os efeitos das despesas de capital executadas no rendimento médio da economia pernambucana, na ocorrência de crises.

A Tabela 11, com dados levantados a partir da aplicação do Sistema SPSS Statiscs da IBM com informações fornecidas pelo autor na Tabela 10, estabelece a relação de normalidade dos indicadores, evidenciando que todos estão acima de $P > 0,05$, que é o índice de significância e portanto passível de uma análise dentro de parâmetros normais. Há uma ressalva com relação para o rendimento médio no Teste Shapiro-Wilk, mas que é validada pelo Teste Kolmogorov-Sminorv.

Tabela 11 – Teste de Normalidade das hipóteses levantadas

	Testes de Normalidade	
	Kolmogorov-Smirnov ^a	Shapiro-Wilk
INVESTIMENTOS DIRETOS_ LOA PE EXECUTADOS	0,119	0,231
PIB PERNAMBUCO	0,134	0,388
DESEMPREGO PE	0,081	0,083
RENDIMENTO MÉDIO PE	0,014	0,001

a, Correlação de Significância de Lilliefors

Fonte: BCB/ IBGE-Contas Nacionais-Series Estatísticas/SEFAZ/ALEPELEGIS – Elaborada pelo Autor com o auxílio do SPSS da IBM.

A Tabela 12, com o uso do SPSS, traz os indicadores comparados e sua relação com os movimentos que assumem, ante a incidência de representarem um erro de associação. Na Tabela vem indicado que o erro observado é de pouco mais de 1% para a relação de investimento público e PIB e pouco mais de 2% para a relação investimento público e desemprego. No tocante a questão do rendimento médio, houve prejuízo de avaliação, no sentido de que esse indicador mostrar crescimento nominal, exceto em 2015, e dessa forma, sua relação ficou comprometida, pois mesmo com queda no investimento público, houve crescimento nominal.

Tabela 12 – Indicadores Comparados emparelhados

	Estatísticas de amostras emparelhadas			
	Erro Desvio	Erro padrão da média	Correlação	Significância
INVESTIMENTOS DIRETOS LOA PE EXECUTADOS/ PIB PERNAMBUCO	3,4703	1,0974	0,364	0
INVESTIMENTOS DIRETOS LOA PE EXECUTADOS/ DESEMPREGO PE	6,5546	2,0727	-0,112	0
INVESTIMENTOS DIRETOS LOA PE EXECUTADOS/ RENDIMENTO MÉDIO PE EM 1	750,14148	237,21556	0,244	0,087

Fonte: BCB/ IBGE-Contas Nacionais-Series Estatísticas/SEFAZ/ALEPELEGIS – Elaborada pelo Autor com o auxílio do SPSS da IBM.

Na Tabela 12, com suporte no SPSS, tem-se a correlação existente entre as variáveis emparelhadas. Partindo da correlação entre investimento na LOA e o PIB, observar-se que uma relação direta e positiva, e no mesmo sentido, pois maior investimento implica maior PIB. Igualmente ocorre com a correlação investimento e desemprego, relação direta e positiva, embora em sentido inverso, constatando-se que maior investimento implica menor desemprego. A correlação de melhora também é mantida no tocante ao rendimento médio, implicando numa relação direta e positiva no mesmo sentido entre o aumento do investimento público e renda, embora sem avaliação factível do erro. Também na Tabela 12, vem exposta numericamente, a relação entre as hipóteses levantadas e os indicadores encontrados. Para tanto, o nível de significância deve ser $P \geq 0,05$. A H_0 é de que o investimento público executado tem um protagonismo importante nas variáveis com uma relação direta nos indicadores encontrados e, por essa linha, pode ser aceita.

Dessa forma, contata-se que há correlação entre os indicadores quando associados à hipótese defendida. A H_0 indica que o investimento público executado tem influência nos indicadores PIB, desemprego e renda média. No tocante ao PIB observa-se $P=0$, rejeitando-se a Hipótese H_{a1} , dada a correlação existente, e por conseguinte, é mantida a Hipótese H_0 . Em relação a Hipótese H_{a2} , observar-se $P=0$ igualmente, demonstrando que a H_{a2} deve ser rejeitada, por haver correlação entre Investimento e Desemprego, matendo-se a H_0 . Em relação a Hipótese H_{a3} , observar-se $P=0,087$, maior portanto que $0,05$, indicando que a Hipótese H_{a3} , deve ser aceita, rejeitando-se a H_0 , entretanto, tal aceitação pode estar condicionada ao entendimento de que variável apresentou aumento, mesmo na crise, por ter sua base reduzida de tamanho, mas não de valores absolutos pelos os que permaneceram empregados, ou seja, menos gente empregada para compor a base de cálculo de uma massa salarial que aumentou, ainda que pouco, mas o suficiente para ter acréscimo mesmo na crise.

3.6 Considerações finais

O estado de Pernambuco passou por grandes eventos econômicos, que requisitaram uma atuação mais próxima de sua participação, enquanto investidor direto, via despesas de capital, bem como de forma indireta, quando utilizou mecanismos de incentivos fiscais. Tal necessidade ficou evidenciada no momento da Crise Financeira mundial de 2008/2009, que não trouxe grandes impactos para economia local, ficando mantida a escala ascendente de investimento público e não tirou a capacidade de concessão de incentivos fiscais. De fato, no Brasil, a crise mundial de 2008, por ser uma crise financeira, não fez grande estrago no momento, tendo em vista que o próprio sistema financeiro brasileiro, dado os juros altos e a capacidade de pagamento elitizada, ter sua salvaguarda para os próprios passivos bancários, sem haver grande necessidade de participação estatal para garantir depósitos. Os indicadores de Pernambuco nessa época foram todos positivos e o PIB só veio a cair na recessão.

Em outra perspectiva, a Crise Recessiva de 2015/2016, impactou o estado de Pernambuco. A queda no investimento direto via despesas de capital ficou evidenciada de 2014 para 2015 e foi muito forte, não tendo recuperado os patamares anteriores até o ano de 2017, período sob análise. Essa queda impactou as variáveis PIB e emprego, e embora o rendimento médio tenha aumentado, tal condição não é indicativa dado o aumento intenso no desemprego no Estado. Tal crise teve um componente político importante para sua duração, aliado ao fato de baixa da economia internacional, com destaque do movimento das commodities brasileiras. Em Pernambuco, um Estado reconhecidamente com governo de esquerda, portanto não mais fazendo parte do radar neoliberal que assumiu o governo central em 2016, a queda das despesas de capital na rubrica investimentos, trouxe piora dos indicadores PIB, emprego e renda.

Por sua vez, os investimentos públicos em Pernambuco, no período sob análise, materializado nas peças do planejamento estatal, que são o PPA, LDO e LOA, passam por períodos que exprimem a garantia de uma participação mais efetiva do estado de Pernambuco, como ente importante na condução do crescimento local, para momentos em que existe uma tendência de cautela. Esse arrefecimento do ânimo para investir se traduz em baixa, e no período pós Copa 2014, trouxe grande queda do produto, do emprego e do rendimento médio. O planejamento teve que dá lugar a carência de recursos, queda de consumo pelo desemprego, e por conseguinte, queda da arrecadação que agora tinha que se voltar para os compromissos de exigibilidade legal, com destaque para as despesas correntes, a fim de manter o equilíbrio das contas públicas. Quando tal fato é observado, os itens discricionários são os mais afetados, daí a queda do investimento público.

Assim também foi com a queda da capacidade de concessão de incentivos fiscais, que teve maior e menor expansão conforme eclodiam as crises, mas na recessão de 2015/2016, teve grande redução, que fica evidenciada pela baixa do valor aportado pela Agência de Investimentos (AD/DIPER) para atração de investimentos, descentralização de atividades de cadeias produtivas e viabilização de uma infraestrutura necessária a equilibrar o desenvolvimento de Pernambuco pelas diversas regiões do estado. O PRODEPE, e em 2017, o PROIND, representam a forma como se materializa tal política de incentivos e nessa linha foram concedidos prazos maiores, que vão até 2032 na sua maioria, para manutenção dos benefícios fiscais. Após, pelo o que se discute atualmente, fica por conta da reforma tributária que se inicia no Congresso Nacional. É de esperar qual deliberação terá o Congresso Nacional, no tocante à atração de investimentos para regiões menos desenvolvidas. O investimento público terá que ser objeto de debate.

Os indicadores analisados da atividade econômica no período, demonstram que a participação estatal, no caso de Pernambuco, foi responsável pela manutenção de crescimento da economia, e quando houve decréscimo da despesa de capital na rubrica investimentos, houve a correspondente retração no PIB e emprego, e também no rendimento médio, embora a hipótese alternativa tenha sido aceita, ainda que com ressalvas. Os indicadores de correlação demonstram uma tendência importante de quando o uso do investimento público se acentua, melhorando o nível de produto, emprego e renda, o que corrobora a hipótese de que o Estado tem grande influência no enfrentamento dos efeitos negativos das crises econômicas.

Dessa forma, salienta-se que a ocorrência de crises impacta o investimento público. Por sua vez, a redução dos aportes estatais acaba por influenciar a cadeia produtiva do país. Em regiões menos desenvolvidas esse impacto é mais severo. O próprio ciclo se fecha no momento de crise, pois sem produto, emprego e renda, não há arrecadação, e sem recursos não há como investir, que gera mais queda do produto, emprego e renda. Nessa linha, a teoria Keynesiana incentiva que o Estado crie dívida para financiar o crescimento. O Desenvolvimentismo discorre que a própria ocorrência de crise é por falta de Estado investidor. O Novo desenvolvimentismo prega o Estado regulando o mercado, mas deixando atuar livre, e social para os que mais necessitam e não tem como se proteger nas crises. Pelo indicado, o Brasil e Pernambuco precisam de mais investimento público e essa é uma agenda necessária.

4 CONCLUSÃO

Abordar em que medida a relação investimento público e crescimento econômico estão ligados e de que forma pode se atribuir a ausência de uma política estatal que reconheça o momento crucial de aportar mais recursos, nos moldes das Teorias Keynesianas, Desenvolvimentista, Neoliberal e Novodesenvolvimentista, é fundamental para que se entenda o papel importante do Estado no enfrentamento de crises. Em qual medida os investimentos públicos foram influenciados pelas crises no período sob análise é uma questão a ser considerada. Como se processou a influência desses eventos, crises, nos indicadores encontrados tem uma importância relevante. As perspectivas que se têm para o país, e Pernambuco em especial, diante do fato da escassez de recursos e a escolha de prioridades, que terminam por impactar a capacidade de investimento público e seu efeito difusor é uma questão de suma importância e deve ser objeto de análise permanente.

Uma constatação levantada é de que o Brasil, e por atrelamento, Pernambuco, tem uma trajetória de crises e que a resposta para essa situação é sempre a questão das reformas. Tem-se a impressão de que sempre tem algo por terminar e que nunca se chega a esse fim, que teria como resultado, afinal, a elevação do país ao patamar de grande nação industrializada, com seus problemas regionais resolvidos. Em 2008, a precaução tomou conta das decisões dos investimentos privados por conta da crise financeira mundial, no entanto, mesmo nesse momento de baixa, havia empresas que obtiveram lucratividade, na medida que suas expansões se traduziram na aquisição de empresas que sucumbiram por falta de financiamento. Nessa linha, o que se esperava no auge da crise de 2008 era que o Estado assumisse a dianteira do investimento no Brasil, visto que a iniciativa privada estava cautelosa ou desestruturada por ausência de crédito. Em Pernambuco, a partir de 2008, é iniciada uma trajetória de expansão das despesas de capital na rubrica investimentos que é interrompida na recessão de 2015/2016, e esse fato requer uma análise das razões e efeitos.

O modelo de crescimento do Brasil desde o século XX foi baseado numa presença do Estado com grande participação no investimento. Esse modelo deu resultado, mas já no final do Regime Militar, não respondia mais às necessidades do investimento para propiciar a adequada atenção de que precisava a sociedade, apesar de nas décadas anteriores, dos anos 1930 a 1980, o país ter crescido, na média, razoavelmente, quando adotava uma política Desenvolvimentista, com intervenções da teoria Keynesiana nos momentos de crise. É nessas circunstâncias que se inicia nos anos 1990 e a adoção de várias reformas de cunho neoliberal. Entretanto, tal medida não foi per si suficiente para esgotar a participação do Estado como ente

importante na condução dos rumos da economia no que tange e ao investimento, tanto público como privado, regulação dos conflitos e como agente propiciador de poupança interna, fatos que merecem destaque de análise, a fim de estabelecer porque tais condições são oscilantes no Brasil e em entes federados, como no caso de Pernambuco.

Essa marca da economia brasileira, de estar envolta em movimentos de crises cíclicas, principalmente no final do século XX, contaminou a própria capacidade do Estado de ser um agente regulador/investidor importante. É possível que o modelo de condução da economia adotado ter sido equivocado. Na ânsia de partir para um modelo de desestatização, por terem surgidos grandes gargalos após a estabilidade da economia em 1994, houve um desmantelamento dos ativos do Estado. Acontece que a própria iniciativa privada também tinha relações importantes com empresas estatais. O resultado foi que houve uma grande desestruturação da indústria nacional como um todo. O país na predominância do ideário neoliberal não cresceu. A crise recessiva de 2015/2016 é mais resultado de um modelo adotado que se instaurou no Brasil a partir dos anos 1990 do que efetivamente de uma participação estatal mais ativa nos moldes Desenvolvimentista. E a partir da constatação de que o Estado pode participar do processo de industrialização nacional é que se criam as condições necessárias de crescimento para incentivar o mercado e garantir o bem social nos moldes do Novodesenvolvimentismo que tem sua própria forma de atuação já reconhecida para países de renda média como o Brasil e ao que indica, é o momento de retomada da teoria.

No período do Governo Lula (2003/2010), a situação para o crescimento estava instalada, com um pujante mercado consumidor, investimentos em infraestrutura e movimentos satisfatórios no comércio exterior com grande valorização das commodities brasileiras. Em 2015, essa tendência se reverte. Ressalte-se que a crise financeira de 2008, impôs ao Brasil um freio na trajetória de crescimento, que vinham acima de 3% ao ano. O crescimento teve uma queda abrupta de 2008 para 2009 chegando a -0,6%, mas no ano de 2010 atinge 7,5%. Na recessão 2015/2016 tem a maior queda histórica consecutiva. Essas flutuações acabam por gerar desemprego de recursos e cabe ao Estado nos moldes da teoria Keynesiana reativar o investimento, modelo que deve ser revisitado nas crises cíclicas.

De fato, associar as crises econômicas vivenciadas pelo país nos últimos anos dessa segunda década do século XXI, com destaque para a recessão de 2015/2016, ao modelo Desenvolvimentista adotado pelos governos de tendência mais à esquerda eleitos, parece ser um caminho mais adequado aos defensores do Neoliberalismo, e essa relação fica lastreada numa suposta ganância sem controle dos governos que optam por um viés mais Desenvolvimentista. O que se observou, já em 2014, foi a adoção de políticas neoliberais para

enfrentar a questão da baixa da atividade econômica pela ausência de capacidade de investimento do Estado. Aumento dos juros, desestímulo ao consumo de bens duráveis e aumento do superávit primário foram as medidas implementadas, contrariando as orientações da Teoria Keynesiana e não mais tendo o viés Desenvolvimentista. O resultado foi recessão, desemprego elevado, queda do consumo e redução do investimento de forma geral. No momento que era preciso garantir um ambiente de certeza de que haveria condições de acesso a investimentos públicos nos moldes da teoria Keynesiana, optou-se por austeridade nos gastos estatais, agravando ainda mais o ambiente de instabilidade política que já pairava no país. Era o momento de um grande pacto pelo investimento e o emprego.

Sem as condições que propiciaram o crescimento médio do Brasil de 4% no período de 2003 a 2010, por terem se esgotados os mecanismos que proporcionaram tal fato, como o preço das commodities, o financiamento do investimento público e o crédito ao consumidor, o país se depara com os desafios impostos pela recessão de 2015/2016, que trouxe restrição geral nos gastos de todos os entes, União, Estados e Municípios. É reconhecido que o modelo atual não comporta mais atuação direta via empresas estatais de infraestrutura por terem sido privatizadas. Não se pode mais contar com a participação direta como nos moldes do milagre do Regime Militar, mas se pode ativar a infraestrutura com controle e fiscalização do Estado, através de uma política fiscal expansionista, ou talvez com o uso das reservas internacionais.

Dessa forma, ainda que a crise recessiva demonstre que a necessidade de investimento público é uma saída factível, na Teoria Neoliberal é apontado o caminho inverso, na medida que a análise das causas da crise são atribuídas a existência de um Estado grande e que as privatizações podem trazer uma solução definitiva para que momentos de baixa não aconteçam e que o mercado resolva todas as questões distributivas, por propiciarem uma redução de necessidade de tributação, pela redução do tamanho da máquina pública. Essa questão é sempre objeto de discussão, até porque a Teoria Keynesiana refutou a tese de que o investimento privado reage positivamente em momentos de crises. A defesa de um papel atuante do Estado, com destaque num momento de uma crise recessiva como a 2015/2016, é fator de relevância, principalmente quando identificado o caso do Brasil e sua mudança de trajetória de participação do investimento público, que passa a ser decrescente, trazendo uma recessão da histórica. A retomada do investimento público, também no caso de Pernambuco, é esperada para criar as condições necessárias à volta do crescimento, do emprego e melhora da renda, reativando o círculo virtuoso observado pós crise 2008 e pré recessão de 2015/2016.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ricardo LC. O Brasil e os seus investimentos: quais são os impactos da crise?. **Projeto Pontes**, v. 5, n. 2, p. 20-21, 2018.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pontes/article/view/77810/74485>>. Acesso em: 09 Jun 2019.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, n. SPE, p. 779-810, 2012. Disponível em :<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182012000400004&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 20 out 2020.

BIASOTO JR, Geraldo; AFONSO, José Roberto. Estado e novo arranjo para o financiamento do investimento público no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas v. 26, n. 1, p. 189-213, abr 2017. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n1/1982-3533-ecos-26-01-00189.pdf>> Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil .

Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/boletimregional/cronologicos>>. Acesso em agosto/2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em:

<<https://sidra.ibge.gov.br/>> Acesso março/2020.

_____, IBGE. Disponível em:<[http:// www.seriesestatisticas.ibge.gov.br](http://www.seriesestatisticas.ibge.gov.br)>_ Acesso em agosto/2020.

_____, IBGE. Disponível em:< <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.htm>>. Acesso em agosto/2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O fracasso de dois populismos: o liberal e o desenvolvimentista – desde o Plano Real. **Revista Debates GVSaúde**, [S.l.], p. 7-14, ago. 2018a. ISSN 2316-6657.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/debatesgvsauade/article/view/76840>>. Acesso em: 09 Jun 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Em busca do desenvolvimento perdido – um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil, São Paulo: Ed. 1, Editora FGV, 2018b.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 39, n. 2, 2019. Disponível em:

<<http://www.rep.org.br/PDF/155-2.PDF>>. Acesso em 13 jan 2020.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. **O Brasil na encruzilhada**: política, planejamento e investimentos na experiência recente do PAC (2007-2014): avanços e ameaças. 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/.../180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest_cap.>
> Acesso em: 09 Jun 2019.

CARVALHO, Laura, Valsa brasileira, do boom ao caos econômico, São Paulo, Ed. 1, Editora Todavia, 2018.

CHAIB, Diana Chaukat; LIMA, Débora Juliene Pereira. Instabilidade econômica em Keynes: elementos para a análise dos efeitos da crise de 2008 sobre a economia brasileira. **Economia e Desenvolvimento**, v. 31, p. 4, 2019. Disponível em:
<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/35695> . Acesso em 30 jan 2020.

CURADO, Marcelo; FERNÁNDEZ, Virginia Laura. O mito da leniência fiscal no pensamento econômico desenvolvimentista. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 61-87, 2018. Disponível em:
<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8652540>.>
Acesso em: 09 Jun 2019.

DE ARAÚJO, Leonardo . Crise do novo desenvolvimentismo e política econômica brasileira (2015). **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, v. 2, n. 13, p. 66-83, 2019. Disponível em:
<<http://www.ead.codai.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciassociais/article/view/2547>.>
Acesso em: 27 jan 2020.

DE ARROXELAS GALVÃO, Olímpio José. A economia de Pernambuco: da longa estagnação a um novo ciclo de crescimento sustentado. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, n. 3, p. 131-154, 2015. Disponível em:
<<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/195/173>> . Acesso em 13 jan 2020.

DE CARVALHO, Alba Maria Pinho; JÚNIOR, Natan dos Santos Rodrigues. Modelo de ajuste nos governos petistas em meio à ideologia da conciliação de classes: chão histórico do Golpe de 2016 no Brasil Contemporâneo. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 17, n. 44, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/45245/30957> >. Acesso em 27 jan 2020.

DA SILVA, Ariana Cericatto; DA SILVA BEZERRA, Francisco Diétima. O papel do Estado e as Políticas Econômicas para Keynes: Uma Análise para o período 2010–2015. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 27, n. 3, p. 300-310, 2019. Disponível em:
<<https://revistas.apps.uepg.br/index.php/sociais/article/view/14173>> . Acesso em: 29 jan 2020.

DE OLIVEIRA, Lourival José. Estudo Crítico sobre as formas de Intervenção do Estado para a proteção do Trabalho Humano em uma Economia de Mercado. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 11, p. 161-182, 2019. Disponível em:
<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1057>. Acesso em 17 fev 2020.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. **Para Além da Política Econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, p. 11-54, 2018. Disponível em:

http://www.ie.ufrj.br/images/eventos/seminario_ppge2017/texto2811_cb7a1.pdf . Acesso em: 09 Jun 2019.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100006&script=sci_arttext . Acesso em 20 out 2020.

FROTA, Isabella Leitão Neves. Evolução recente da economia pernambucana: as políticas em curso e seus impactos no crescimento do Estado. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11199>. Acesso em: 28 jul 2020.

FROTA, Isabella Leitão Neves; LIMA, João Policarpo Rodrigues; DE AZEVEDO MELO, Andrea Sales Soares. Os incentivos fiscais do governo do estado de Pernambuco para atração de empresas: um caso de sucesso?. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 4, p. 65-80, 2014. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/109/88>. Acesso 29 jul 2020.

GUJARATI, Domadar N.; PORTER, Dawn C. A natureza da análise de regressão. In: ____ . **Econometria Básica**, 5. ed. São Paulo: MacGraw Hill, 2011. cap. 1, p.45.

KLIASS, Paulo. In: Boletim de Análise Institucional 16 – Instituições e Desenvolvimento - Parte 1 O Papel das Ideias na Institucionalidade do Planejamento Estatal para o Desenvolvimento -Três Décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34396&Itemid=6. Acesso em: 09 Jun 2019.

LACERDA, Antonio Corrêa de. Dinâmica e evolução da crise: discutindo alternativas. **Estudos Avançados.**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 37-49 de abril de 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100037&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 Jun 2019.

LIMA, Joao Policarpo Rodrigues; SICSU, Abraham Benzaquen; GATTO, Maria Fernanda. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 38, n. 4, p. 525-541, 2007. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/547/435>. Acesso em 13 jan 2020.

LIMA, João Policarpo Rodrigues; SICSU, Abraham Benzaquen. Inovação e pesquisa no setor automotivo de Pernambuco: o caso do Centro de Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Engenharia da FCA (FIAT-Chrysler Automobile). 2019. Disponível em: <http://200.19.146.79/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/40030>. Acesso em 13 mar 2020

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A economia brasileira no novo milênio: continuidade e mudanças nas estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Contemporânea**. [online]. 2017, vol.21, n.2, e172127. Epub Dec 21, 2017. ISSN 1415-9848. <http://dx.doi.org/10.1590/198055272127>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482017000200207&script=sci_abstract&lng=pt . Acesso em: 29 maio 2019.

OLIVEIRA, Cinthia Rodrigues de. Proposta de política econômica para o financiamento do investimento público no Brasil. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 4, n. 1, 2018. Disponível em : [/AppData/Local/TEXTOS da dissertação/%0Dhttps://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/11460](#). Acesso em: 09 Jun 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018.
Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso - <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>>. Acesso em: 28 maio 2019.

PAES, Nelson Leitão et al. Impactos Fiscais e Econômicos o Aumento da Alíquota o ICMS e da Extinção do Prodepe no Estado de Pernambuco. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 4, p. 89-101, 2018. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/855>>. Acesso em 24 jul 2020.

PEREIRA, Ricardo A. de Castro; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Privatização: uma análise de bem-estar. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 391-422, Sept. 2018 .
Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612018000300391&lng=en&nrm=iso> <http://dx.doi.org/10.1590/0101-41614832rpp>. Acesso em 26 jul 2019.

PERNAMBUCO. Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – AD/DIPER. Disponível em:< <http://www.addiper.pe.gov.br/>>. Acesso Jul 2020.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: abr.2020.

_____. Banco de Dados do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.bde.pe.gov.br>> Acesso em:Ago 2019.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco -SEFAZ/PE. Disponível em:< <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Execucao-Orcamentaria-Consolidada.aspx> .> Acesso em: abr 2020

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão-SEPLAG – PE. Disponível em: <<http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag>> Acesso em: Ago 2019.

PRATES, Daniela M.; FRITZ, Barbara; DE PAULA, Luiz Fernando. O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer. 2019. Disponível em: < <http://www.ie.ufrj.br/index.php/destaques-publicacoes/texto-para-discussao-009-2019>. >Acesso em 09 jun 2019.

SARABIA, Mônica Luize. Investimentos em infraestrutura econômico-produtiva no Estado de Pernambuco. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 1, p. 31-56, 2018. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5908>> Acesso em 24 jul 2020.

SICSÚ, João. Brasil: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. **Revista de Economia Contemporânea**, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v23n1/1980-5527-rec-23-01-e192312.pdf>.> Acesso em 20 abr 2020.

SICSÚ, João. Governos Lula: a era do consumo? **Revista de Economia Política**, vol. 39, n. 1 (154), pp. 128-151, janeiro-março/2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101>. Acesso em 09 jun 2019

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v11/2175-3369-urbe-11-e20180023.pdf>.> Acesso em 27 jan 2020.

WANDERLEY, Lívio Andrade. Política econômica e social brasileira: neoliberalismo e social desenvolvimentismo. **Revista Economia Política do Desenvolvimento**, v. 9, n. 22, p. 47-68, 2019. Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/index.php/repd/article/view/8750/6482>.> Acesso em 17 fev 2020.