



UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
DE PERNAMBUCO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO - MDU**

**MÔNICA LUIZE SARABIA**

***PERNAMBUCO EM DESENVOLVIMENTO:***

Investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e *marketing* urbano como estratégias para a descentralização e crescimento econômico

Recife – Pernambuco

2017

**MÔNICA LUIZE SARABIA**

***PERNAMBUCO EM DESENVOLVIMENTO:***

Investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e *marketing* urbano como estratégias para a descentralização e crescimento econômico

Tese apresentada à Universidade Federal de Pernambuco, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, para obtenção do título de Doutora Desenvolvimento Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Luis de la Mora

Recife – Pernambuco

2017

Catálogo na fonte

Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

S243p Sarabia, Mônica Luize

Pernambuco em desenvolvimento: investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e marketing urbano como estratégias para a descentralização e crescimento econômico / Mônica Luize Sarabia. – Recife, 2017.

302 f.: il., fig.

Orientador: Luis de la Mora.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2018.

Inclui referências e anexos.

1. Estado investidor. 2. Estado incentivador. 3. Investimento em infraestrutura econômico-produtiva. 4. Incentivos fiscais. 5. Marketing urbano. I. Mora, Luis de la (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2018-44)

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Mônica Luize Sarabia**

### **“PERNAMBUCO EM DESENVOLVIMENTO:**

Investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e *marketing* urbano como estratégias para a descentralização e crescimento econômico.”

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Urbano e Regional.

Aprovada em: 11/12/2017.

### **Banca Examinadora**

---

Prof. Tomás Albuquerque Lapa (Presidente da Banca)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Tânia Bacelar de Araújo (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Maria Gilca Pinto Xavier (Examinadora Externa)  
Universidade Federal Rural de Pernambuco

---

Profa. José Raimundo Oliveira Vergolino (Examinador Externa)  
Faculdade dos Guararapes

*Que os investimentos realizados em Pernambuco  
se materializem em resultados positivos  
aos que realmente merecem:  
seu povo, sua gente.*

“O desenvolvimento econômico é um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.”  
(Celso Furtado, 1964)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, MDU/UFPE, pela confiança em meu potencial para realização deste Doutorado. À coordenação, todos os professores e equipe da Secretaria do programa, especialmente a “nossa” querida Renatinha.

Ao meu orientador Prof. Dr Luis de la Mora, pela aceitação de orientar mais uma tese; pelo carinho, compreensão e boas palavras que sempre me dedicou, desde a experiência no Mestrado e em outros momentos de meu percurso acadêmico.

Ao CAPES pelo apoio financeiro indispensável para realização da pesquisa.

À AD Diper – Agência de Desenvolvimento de Pernambuco pelo fornecimento de informações preciosas apresentadas nesta pesquisa.

Ao ITEP – Instituto de Tecnologia de Pernambuco por colaborar na confecção de alguns dos mapas em sua Unidade de Geoprocessamento de Informações.

Aos Professores Dra. Tânia Bacelar de Araújo e Dr. Fábio de Souza que membros da banca de qualificação de projeto, que fizeram importantes contribuições para trilhar os caminhos percorridos até a qualificação da tese.

Às importantes contribuições recebidas pelos professores Drs. Tânia Bacelar de Araújo, José Raimundo de Oliveira Vergolino e Cristina Pereira Araújo, cujas sugestões me proporcionaram um amadurecimento de ideias, de caminhos, delimitações necessárias e aprimoramentos imprescindíveis, que resultaram no produto ora apresentado e defendido.

Aos meus informantes especiais, presentes em diversos momentos no decorrer do estudo de caso. A Gutierrez Jefferson de Lima gerente de planejamento estratégico e orçamento da AD Diper e o amigo geógrafo Vicente Natanael.

Em especial, aos amigos e parentes pela compreensão dos motivos de minha ausência em muitos momentos por esses longos anos: os anos e os amigos foram tantos, que nem ousou descrever ou enumerar.

À minha mãe, pela força e injeção de ânimo esperançosa e repetitiva: “filha, termina logo, você ainda tem muita coisa pra começar!”.

E a minha estrelinha Ana Teresa, filha tão amada que cresceu vendo a mamãe gerar esta tese tal e qual outro filho.

E, finalmente, para não ser injusta com ninguém, a todos que contribuíram de alguma forma para a realização desta pesquisa.

Uma reflexão importante e que venho repetindo ininterruptamente, diz respeito à noção de que nada (ou muito pouco) sei; que faço parte, fazemos parte, de um longo e contínuo processo de construção do conhecimento e que eu valorizo cada coisa nova que aprendi e, diariamente, aprendo. Nessa trajetória, que não *finda*, a finalização da tese será o *marco* de um *novo começo*.

E o que fica, ou melhor, o que quero acolher para mim, é a *práxis* dos princípios apreendidos nesse caminho e o compromisso de, verdadeiramente, colocar em prática os ensinamentos captados, reelaborados, adaptados de cada experiência. A mais importante lição é que tudo tem um tempo, tudo tem um espaço, tudo tem uma causa e um efeito, tudo tem um ritmo, e, enfim, tudo tem um limite para ocorrer. Com esse raciocínio, convido o leitor a experimentar comigo o conteúdo que resultou de um árduo trabalho carregado de amor, de um amor grato por todas as conspirações do Universo, vivenciadas e as que ainda estão por vir.

## RESUMO

Este trabalho objetiva mostrar que as iniciativas do Estado em promover a descentralização e crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e a incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano criam um ambiente propício para estimular a acumulação de capital industrial para atrair investidores diante do mercado Global, Nacional e Regional. Nessa concepção, defendemos a tese de que o Estado com a meta de alavancar sua economia e promover a distribuição da renda e produção em seu território, embora com um discurso de “promotor de desenvolvimento”, pode se revestir de dois papéis, o de Investidor e o de Incentivador da economia. Como Estado Investidor, promove investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, a fim de estruturar espaços específicos para a prática da produção industrial, a exemplo disso, tem-se um conjunto de infraestrutura, logística e energética, ou da estruturação e oferta de espaços adequados em distritos industriais. Como Estado Incentivador, determinamos duas subdivisões, Incentivador Direto e Incentivador Indireto. O Estado Incentivador Direto busca incentivar sua economia por meio de políticas públicas específicas como os incentivos fiscais, que têm em seus princípios descentralizar a produção industrial para as diversas regiões de seu território, por meio de alíquotas diferenciadas que aumentam os subsídios à medida que aumenta a distância da sua Região mais desenvolvida economicamente. Por outro lado, o Estado Incentivador Indireto age de forma estratégica planejando as formas de atuação que serão tomadas com essa política de incentivos, atuando na construção de uma imagem de um local propício para atrair os investidores do capital industrial global, nacional e regional, levando em conta um composto de ferramentas determinadas pelo *Marketing* Urbano. O objeto de estudo escolhido foi o estado de Pernambuco. A priorização da compreensão dos antecedentes e das causas da estagnação da economia pernambucana foi importante para justificar as inspirações na escolha do objeto. Consideramos como recorte temporal o registro desse momento especial vivido pela economia do estado de 2007 a 2014. Adotamos as categorias de análise infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e estratégias do *Marketing* Urbano. Como premissas metodológicas consideramos abordagens conceitual, histórica e descritiva, pois valorizamos na pesquisa mostrar os resultados das ações. Nesse sentido, trazemos um arcabouço teórico necessário para a compreensão dos conflitos conceituais acerca de crescimento e desenvolvimento econômico, da infraestrutura econômico-produtiva, do papel do Estado na economia e do *Marketing* Urbano. E, por fim, a apresentação dos resultados de investigações e levantamentos de dados relativos ao objeto, sendo apresentada a postura estratégica do governo estadual objetivado a construir a imagem de um estado em franco desenvolvimento, para com isso atrair mais e mais investidores. A avaliação de informações disponíveis na tentativa de explicar ao máximo os pressupostos desta investigação teve maior foco na descoberta de fatos e de evidências capazes de demonstrar o tipo de desenvolvimento induzido, pensado e promovido para o estado de Pernambuco. Ademais, o modelo de investigação aqui proposto, do papel do Estado atuante na economia, é bastante usual nessa era global, o que nos faz concluir que deixamos uma importante contribuição para futuros pesquisadores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado Investidor. Estado Incentivador. Investimento em infraestrutura econômico-produtiva. Incentivos fiscais. *Marketing* Urbano.

## ABSTRACT

This thesis targets to show that the State's decisions to promote decentralization and economic growth through investment in economic-productive infrastructure, fiscal incentives and the incorporation of Urban Marketing strategies create a favorable environment to stimulate the accumulation of industrial capital to attract investors from the Global, National and Regional markets. In this conception, the thesis defended is that the State, trying to expand its economy and promote the distribution of income and production in its territory, although with a discourse of "promoter of development", can take on two roles, the one of the Investor and the other of the Incentivator of the economy. As an Investor State it promotes investments in economic-productive infrastructure, in order to structure specific spaces for the industrial practice, for instance, it has a set of infrastructure, logistics and energy, or of structuring and offer of adequate spaces in industrial districts. As an Incentivator State, two subdivisions are determined, Direct Incentivator and Indirect Incentivator. The Direct Incentive State seeks to encourage its economy through specific public policies such as fiscal incentives, which have as principles to decentralize the industrial production to different regions of its territory through distinguished rates that increase subsidies as the distance from its most economically developed Region grows. On the other hand, the Indirect Incentivator State acts strategically planning the forms of action that will be taken with this incentive policy, acting in the construction of an image of a suitable place to attract the investors of the global, national and regional industrial capital, taking into account a set of tools determined by the Urban Marketing. The case study chosen was the state of Pernambuco. The prioritization of the antecedents' understanding and the causes of the stagnation of Pernambuco economy was important to justify the inspirations in the choice of object. It was considered as a period of study the record of this special moment lived by the state economy from 2007 to 2014. They were adopted as the categories of analysis economic-productive infrastructure, fiscal incentives and the Urban Marketing strategies. As methodological premises, we considered conceptual, historical and descriptive approaches, since we value to show the results of the actions in the research. In this sense, we present a theoretical framework necessary to understand the conceptual conflicts about the economic growth and development, the economic-productive infrastructure, the role of the State in the economy and the Urban Marketing. Lastly, as the presentation of the results of the investigations and data surveys related to the object, the strategic position of the state government aiming to build an image of a state in full development, in order to attract more and more investors. The evaluation of available information in an attempt to explain to the maximum the assumptions of this investigation was more focused on the discovery of facts and evidences capable of demonstrating the type of development induced, thought and promoted for the state of Pernambuco. Moreover, since the research model proposed here, the one of the role of the State acting on the economy is quite usual in this global era, which leads us to conclude that we leave an important contribution to future researchers.

**PALAVRAS-CHAVE:** Investor State. Incentivator State. Economic-productive infrastructure investment. Fiscal incentives. Urban *Marketing*.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	19
<b>2 METODOLOGIA</b>	28
<b>3 ASPIRAÇÕES E ANTECEDENTES: AS MARCAS HISTÓRICAS DE UM DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM PERNAMBUCO</b>	40
<b>3.1 O problema do desenvolvimento desigual e concentrado no nordeste e no Brasil</b>	40
<b>3.2 A necessidade de intervenção do Estado na economia para alavancar o desenvolvimento em Pernambuco</b>	44
<b>3.3 Reflexões iniciais dos caminhos da tese</b>	48
<b>4 CONCEITOS E TEORIAS: O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO</b>	52
<b>4.1 O 'desejo' de um desenvolvimento econômico</b>	52
4.1.1 Descentralizar a economia para alcançar o desenvolvimento econômico	56
4.1.2 Desenvolvimento econômico: um pouco mais que crescimento	62
4.1.3 Reflexões sobre a descentralização da economia	68
<b>4.2 A divisão do papel do Estado na descentralização e crescimento econômico</b>	69
<b>4.3 O Estado Investidor</b>	76
4.3.1 Estado Investidor para a descentralização econômica	77
4.3.2 Investimento em Infraestrutura econômico-produtiva	87
4.3.3 Os riscos de se investir em projetos de implantação de infraestrutura	100
<b>4.4 O Estado Incentivador</b>	111
4.4.1 Incentivos diretos	113
4.4.1.1 <i>O Estado e as políticas públicas</i>	114
4.4.1.2 <i>O Estado e os incentivos fiscais</i>	120
4.4.2 Incentivos indiretos	127
4.4.2.1 <i>O empreendedorismo urbano</i>	129
4.4.2.2 <i>Estratégias do Empreendedorismo Urbano</i>	136
4.4.3 O Marketing Urbano como Estratégia	139
4.4.3.1 <i>A Marca - Branding</i>	145

4.4.3.2 <i>A Comunicação no Marketing Urbano na era global</i>	147
<b>4.5 Reflexões sobre o papel do Estado Investidor e Incentivador da economia</b>	152
<b>5 PERNAMBUCO INVESTIDOR:</b>	
<b>O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICO-PRODUTIVA NO ESTADO</b>	<b>155</b>
<b>5.1 Investimentos públicos em infraestrutura econômico-produtiva no estado de Pernambuco no período de 2007 a 2014</b>	157
5.1.1 O PAC em Pernambuco	158
5.1.2 Os investimentos no setor de INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA	160
5.1.3 Os investimentos no setor de INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA	172
5.1.4 Os investimentos no setor de INFRAESTRUTURA URBANA	180
<b>5.2 Os problemas de investir em grandes projetos de infraestrutura – o caso de Pernambuco</b>	190
<b>6 PERNAMBUCO INCENTIVADOR:</b>	
<b>A ATRAÇÃO DE INVESTIDORES DO CAPITAL INDUSTRIAL PARA O ESTADO</b>	216
6.1 O governo de Pernambuco e sua estratégia para o desenvolvimento	217
6.2 O papel da AD Diper na atração de investidores para Pernambuco o planejamento estratégico em prática	227
6.3 O <i>marketing</i> urbano em Pernambuco: o <i>mix</i> de propaganda utilizado para atração de investidores do capital industrial	229
6.4 A atração do investimento do capital privado: ações do PRODEPE – 2007 a 2014	245
6.4.1 Os resultados dos incentivos fiscais do PRODEPE	253
6.5 Pernambuco em desenvolvimento: da estagnação à descentralização econômica	258
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	279
<b>REFERÊNCIAS</b>	288

## LISTA DE SIGLAS

AD Diper – Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco  
ALEPE - Assembleia Legislativa de Pernambuco  
APL – Arranjo Produtivo Local  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRT- *Bus Rapid Transit*  
CONDEPE – Instituto de Planejamento de Pernambuco  
CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco  
CD – Central de Distribuição  
CIMJ - Conjunto Industrial Multifábrica do Jaboatão  
CIPS – Complexo Industrial e Portuário de Suape  
CMO - Construção e Montagem Offshore  
COMPER – DI - Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco – Distritos Industriais  
CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco  
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional  
CUC - Distrito Industrial do Centro Urbano do Curado  
DI – Distrito Industrial  
DI-PER - Distritos Industriais de Pernambuco S.A  
DIPER - Companhia de Desenvolvimento Industrial de Pernambuco  
EAS – Estaleiro Atlântico Sul  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste  
FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Metropolitano  
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
HEMOBRÁS – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
PROMAR – Estaleiro Vard PROMAR  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAPE – Programa do Artesanato de Pernambuco  
PARQTEL - Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologia Associada  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PERPART - Pernambuco Participações e Investimentos S.A

PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S. A.  
PIB – Produto Interno Bruto  
PISF – Programa de Integração do São Francisco  
PQS – Petroquímica Suape  
PPP – Parceria Público-Privada  
PROBATEC - Programa de Apoio às Empresas de Base Tecnológica  
PRODEAUTO – Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco  
PRODEPE – Programa de Desenvolvimento de Pernambuco  
PRODINPE – Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco  
PROINFA – Programa de Infraestrutura  
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Incentivo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
RD – Região de Desenvolvimento  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
RNEST – Refinaria Abreu e Lima  
RMR- Região Metropolitana do Recife  
SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico  
SDS – Secretaria de Defesa Social  
SECTI - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação  
SEFAZ – Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco  
SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
TAC – Termo de Ajuste de Conduta  
TC – Termo de Compromisso  
TCE – Tribunal de Contas do Estado  
TLSA – Transnordestina Logística S. A.  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
ZIP - Zonas Especiais de Interesse Produtivo

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Etapas para execução da pesquisa	32
<b>Quadro 2</b> – Categorias teóricas x autores/ano obra.	36
<b>Quadro 3</b> – Categorias de análise e variáveis	38
<b>Quadro 4</b> – Unificação e delimitação da forma de apresentação dos subsistemas produtivos	157
<b>Quadro 5</b> – Investimentos em infraestrutura logística PAC 1 – Pernambuco	165
<b>Quadro 6</b> – Investimento infraestrutura logística – Regional, PAC 1 (2007/2010) Pernambuco	167
<b>Quadro 7</b> – Investimentos em infraestrutura logística PAC 2 – Pernambuco	169
<b>Quadro 8</b> – Investimentos em infraestrutura logística PAC 2 – Regional	171
<b>Quadro 9</b> – Investimentos em infraestrutura energética PAC 1 – Pernambuco	175
<b>Quadro 10</b> – Investimento infraestrutura energética Regional (PAC 1 2007/2010) Pernambuco	177
<b>Quadro 11</b> – Investimentos em infraestrutura energética PAC 2 – Pernambuco	177
<b>Quadro 12</b> – Investimentos em infraestrutura energética PAC 2 – Regional	179
<b>Quadro 13</b> – Importância dada ao desenvolvimento pelo Governo de Pernambuco	217
<b>Quadro 14</b> – Linhas de ação da Ad Diper para potenciais investidores em Pernambuco.	227
<b>Quadro 15</b> – Alíquotas de ICMS X Redução com incentivo pelo PRODEPE	250
<b>Quadro 16</b> – Taxa de crescimento trimestral do PIB – Pernambuco, Bahia, Ceará, e Brasil. 2014 e 2015	260
<b>Quadro 17</b> – Taxa de crescimento da Produção Física Industrial em Pernambuco, no Nordeste, e no Brasil (Março de 2015)	261

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Investimentos no Setor Produtivo em Pernambuco – PAC 1 e 2	160
<b>Tabela 2</b> – Valores totais do investimento no setor de infraestrutura logística PAC 1 e 2 em Pernambuco – milhões de Reais	162
<b>Tabela 3</b> – Números totais do investimento no setor de infraestrutura energética PAC 1 e 2, em Pernambuco.	173
<b>Tabela 4</b> – Valores dos investimentos no setor de infraestrutura social e urbana - PAC 1 e 2, em Pernambuco.	181
<b>Tabela 5</b> – Valores investidos na área social e urbana no período (PAC 1 – 2007/2010) Pernambuco	183
<b>Tabela 6</b> – Áreas de Infraestrutura Social e Urbana (PAC 2 – 2011/2014) Pernambuco e Regional	186
<b>Tabela 7</b> – Situação do andamento das obras em Pernambuco ano de 2015	193
<b>Tabela 8</b> - Resumo do Projeto Barragens SEINFRA – PE	212
<b>Tabela 9</b> – Resultados do PRODEPE na atração de investimentos privados – 2007 a 2014.	255
<b>Tabela 10</b> – Quantidade de empresas por constituição jurídica – 2003 a 2015	257
<b>Tabela 11</b> – Números dos investimentos privados: valores, empresas e empregos por RD em Pernambuco (2007 a 2014)	269

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1-</b> Diagrama representativo da tese	24
<b>Figura 2 –</b> Diagrama conceitual geral da pesquisa	35
<b>Figura 3 –</b> Diagrama do Papel do Estado na Descentralização da Economia.	56
<b>Figura 4 –</b> Diagrama do Estado Investidor para a Descentralização Econômica	76
<b>Figura 5 –</b> Diagrama Economia x Investimento em Infraestrutura Econômico- Produtiva	94
<b>Figura 6 –</b> Diagrama do Estado Incentivador Direto e Indireto para a Descentralização e Crescimento Econômico	112
<b>Figura 7 –</b> Diagrama do Papel do Estado Incentivador Direto	114
<b>Figura 8 –</b> Diagrama do Papel do Estado Incentivador Indireto	129
<b>Figura 9 –</b> Diagrama do Estado Incentivador da Economia	151
<b>Figura 10 –</b> Mapa da localização dos investimentos em infraestrutura logística em Pernambuco – PAC 1 e 2 – 2007 a 2014.	163
<b>Figura 11 –</b> Mapa da localização dos investimentos em infraestrutura energética em Pernambuco – PAC 1 e PAC 2 – 2007 a 2014	174
<b>Figura 12 –</b> Mapa da localização dos Investimentos PAC 1 – 2007 a 2010 – Pernambuco	182
<b>Figura 13 –</b> Mapa da localização dos Investimentos PAC 2 – 2011 a 2014 – Pernambuco	188
<b>Figura 14 –</b> Mapa da localização dos Investimentos PAC 2 – 2011 a 2014 – Pernambuco	189
<b>Figura 15 –</b> Gráfico Risco-país - EMBI+Br em pontos – Brasil 1994 a 2014	195
<b>Figura 16 –</b> Foto dos trilhos em situação de degradação na Transnordestina	199
<b>Figura 17 –</b> Foto do trecho interrompido na Transnordestina	200
<b>Figura 18 –</b> Foto do trecho inacabado do PISF em Pernambuco	200
<b>Figura 19 –</b> Foto de parte da estrutura de uma ponte que passaria sobre um canal do PISF	202
<b>Figura 20 –</b> Processo de adensamento e verticalização nas áreas de morros. Ipojuca-PE	209
<b>Figura 21 –</b> Gráfico do custo geral das indenizações Projeto Barragens SEINFRA – PE	213
<b>Figura 22–</b> Mapa da Estratégia governo de Eduardo Campos 2007 a 2010.	222
<b>Figura 23 –</b> Mapa da Estratégia governo de Eduardo Campos 2011 a 2014	223
<b>Figura 24 –</b> Diagrama que expressa os 7 P's do Marketing Urbano de Pernambuco	225

<b>Figura 25</b> – Manuais do Investidor: kits criados pela AD Diper	230
<b>Figura 26</b> -. Layout página inicial do site <i>Invest in Pernambuco</i> .	231
<b>Figura 27</b> - Layout da página inicial do portal Atlas do Investidor	232
<b>Figura 28</b> – Página de consulta na Plataforma Google – termo: “investir em Pernambuco”	234
<b>Figura 29</b> - Site da Link Comunicação & Propaganda: propaganda Institucional do estado de Pernambuco.	235
<b>Figura 30</b> - Peça gráfica do Balanço 2009 do Governo de Pernambuco.	236
<b>Figura 31</b> - Peça gráfica do Balanço 2009 do Governo de Pernambuco.	237
<b>Figura 32</b> – Peça publicitária “Pernambuco que dá certo”.	238
<b>Figura 33</b> – Peça publicitária “Desenvolvimento Avança Estado Adentro”	239
<b>Figura 34</b> - Registro da Campanha Balanço 2011 do Governo de Pernambuco	240
<b>Figura 35</b> – Peça gráfica da Campanha Balanço 2011.	241
<b>Figura 36</b> – Campanha destacando o legado de desenvolvimento promovido pelo Governo do Estado	242
<b>Figura 37</b> – Campanha destacando o legado do Governo de Pernambuco para o desenvolvimento.	243
<b>Figura 38</b> – Ranking de Melhores Locais na América do Sul – Infraestrutura e Localização Estratégica.	244
<b>Figura 39</b> – Mapa Regiões de desenvolvimento e potencialidades econômicas Pernambuco	252
<b>Figura 40</b> – Gráfico dos valores investidos privados ao ano – PRODEPE	256
<b>Figura 41</b> - Gráfico da evolução das taxas de desemprego – Pernambuco/Brasil (2003 a 2013)	261
<b>Figura 42</b> - Gráfico da evolução das unidades locais industriais em funcionamento em Pernambuco – 1996 a 2006.	262
<b>Figura 43</b> - Gráfico da evolução das unidades locais industriais em funcionamento em Pernambuco – 2007 a 2015.	263
<b>Figura 44</b> - Gráfico da evolução dos empregos industriais em Pernambuco – 1996 a 2006.	264
<b>Figura 45</b> - Gráfico da evolução dos empregos industriais em Pernambuco – 2007 a 2015.	265
<b>Figura 46</b> – Mapa de Pernambuco ilustrado com as áreas de concentração de investimentos em infraestrutura econômico-produtiva	267
<b>Figura 47</b> – Gráfico da distribuição dos Investimentos privados incentivados pelo PRODEPE - 2007 a 2014.	270

**Figura 48** – Gráfico do PIB das Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco -  
2007 e 2014

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta tese é mostrar que as iniciativas do Estado em promover a descentralização e crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e a incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano criam um ambiente propício para atrair e estimular investidores do capital industrial privado diante do mercado Global, Nacional e Regional.

O conteúdo ora apresentado é resultado da observação do momento histórico vivenciado pelo estado de Pernambuco, durante o período dos dois governos de Eduardo Campos.

No bojo deste período, os anos de 2007 a 2014, pôde-se verificar o momento de mudança nas estruturas econômico-produtivas do estado por meio de intervenção governamental na economia, que partiu da elaboração de uma “imagem” de Pernambuco como um local propício e estruturado para atrair investidores globais, nacionais ou regionais, em troca de espaço para produção em distritos industriais com infraestruturas garantidas e incentivos fiscais para a garantia de permanência mínima em determinado período de tempo.

O problema motivador desta pesquisa tem raízes na história do processo de desenvolvimento do Brasil, que durante séculos voltou suas atenções para as regiões Sudeste e Sul do país. Mesmo que, historicamente, no início da colônia lusitana, o Nordeste tenha sido o centro hegemônico com o ciclo da cana de açúcar, no decorrer da história, a partir principalmente da industrialização, ficou em segundo plano, sob as desculpas dos problemas advindos com as constantes secas, causadas pelo clima semiárido da região – que dificultavam a produção agrícola e a criação extensiva de animais –, das longas distâncias das regiões mais industrializadas do país e de muitas outras questões já exaustivamente apontadas por estudiosos desta área.

Dentro dessa trajetória histórica, mais especificamente a partir do ano de 2003 - governos de Lula e Dilma<sup>1</sup>-, as conjunturas econômicas e políticas favoreceram a implementação de uma série de políticas, de âmbito regional, de investimentos em infraestrutura produtiva, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que passaram a descentralizar o investimento público para regiões como o Nordeste e o estado de Pernambuco.

Aproveitando essa carona do Governo Federal,<sup>2</sup> o Governo Estadual de Pernambuco, nesse mesmo período, mais especificamente na figura do governador Eduardo Campos, voltou os olhos para transformar o estado em local atrativo para produção de mercadoria como saída para alavancar seu desenvolvimento, isto é, criou políticas públicas, que viabilizassem o estado como um local atraente para o desenvolvimento do capital industrial. No mesmo sentido, estratégias de *Marketing Urbano* foram desenvolvidas e colocadas em prática para criar e fortalecer a imagem de Pernambuco como o palco para esse protagonismo do capital.

Assim, ressaltando a importância desse momento para Pernambuco, não se pode negar que o estado recebeu grande quantia em investimentos para infraestrutura econômico-produtiva, com obras sendo realizadas, concomitantemente, de ponta a ponta em seu território, a partir do ano de 2003.

Essas grandes obras públicas, principalmente de infraestrutura, além da promessa de desenvolvimento, trouxeram consigo o aumento da demanda de empregos. Estes empregos ocasionaram acesso à renda e aumento do consumo a camadas da população que viveram reprimidas durante décadas. Ao mesmo tempo, o acesso aos Programas Sociais do Governo Federal, embora não seja esse o foco desta tese, contribuíram de forma direta para o crescimento da economia do estado.

Foi neste cenário, em que grandes obras estavam sendo executadas, com o aumento da demanda por trabalhadores em consequência dos empregos gerados,

---

<sup>1</sup> Todas as vezes que forem utilizados os codinomes LULA ou DILMA estaremos nos referindo, especificamente, aos ex-Presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, respectivamente.

<sup>2</sup> Nota-se que os investimentos em infraestrutura feitos no território Pernambucano eram provenientes do PAC, mas a iniciativa de pegar carona nesses investimentos para alçar a descentralização e o desenvolvimento econômico foram do Governo de Pernambuco.

havendo migrações internas, acesso a renda e melhoria no consumo das famílias, onde diversas modificações socioespaciais passaram a ocorrer nas diversas regiões do estado, que a propaganda do Governo de Pernambuco se intensificou.

Dada a necessidade de intervenção do Estado na economia, pode se observar que o motor principal foi o investimento público, destacadamente no setor de infraestrutura, decorrente do aquecimento do debate econômico sobre este tema após o agravamento dos gargalos de infraestrutura no país a partir da década de 1990 (IPEA, 2010), nesse sentido o protagonista do investimento era o Estado nacional. A implantação de uma infraestrutura física é considerada pela chamada economia institucional como sendo a base para as atividades socioeconômicas e para o desenvolvimento regional, conforme afirma o estudo do IPEA (2010).

Há muito se reconhece a importância de uma infraestrutura econômica adequada para a geração de um ambiente propício ao desenvolvimento. Na atualidade, diversos autores têm discutido a relevância da infraestrutura na provisão de insumos produtivos – água, energia, saneamento, telecomunicações, transportes –, para o crescimento econômico (BRICEÑO-GARMENDIA; ESTACHE; SHAFIK, 2004; FAY; MORRISON, 2005; ESTACHE; FAY, 2007; STRAUB, 2008; SÁNCHEZ, 2009). A expectativa era que os investimentos nesse tipo de infraestrutura produzissem efeitos multiplicadores sobre o PIB regional, gerados pelo efeito da renda e do encadeamento na economia.

Então, de modo geral, o Governo de Pernambuco almejava o desenvolvimento como via de transformação dessa problemática de estagnação econômica, vivenciada pelo Estado historicamente. O caminho escolhido foi a indução, por meio de fornecimento de estrutura produtiva adequada, embora muitas delas ainda em obra, mas isso foi estrategicamente mascarado pelo marketing urbano. Estas infraestruturas vinham acompanhadas de um conjunto de políticas públicas de investimento em espaços específicos, estruturados para produção e desenvolvimento de atividades industriais, como também pela concessão de incentivos fiscais. Acima de tudo, para a propagação e divulgação dessas ideias, usou estrategicamente o empreendedorismo e o *Marketing* Urbano na promoção da imagem de Pernambuco diante do competitivo mercado mundial de espaços.

Defendemos a tese de que o Estado com a meta de alavancar sua economia e promover a distribuição da renda e produção em seu território, utilizando o discurso de “promotor de desenvolvimento”, se reveste de dois papéis, o de Investidor e o de Incentivador da economia.

A opção do governo de Pernambuco em incentivar a economia através da estruturação econômico-produtiva, foi pensada por meio também de uma estratégia de descentralização da economia, no sentido de espalhar e ampliar a produção para maior parte do seu território, o que significa dizer que houve uma preocupação em desconcentrar os investimentos em regiões mais desenvolvidas, a exemplo da Região Metropolitana do Recife ou do Vale do São Francisco, e gerar maior distribuição da riqueza para outras partes do estado.

As mudanças na estrutura de produção visam promover um maior crescimento e dinamicidade da base de exportação de uma região, o que auxilia e favorece as transformações na economia. No sentido de descentralização da produção, o que tem se apresentado é que a formação de um novo polo urbano dinamiza a aglomeração urbana-industrial e amplia o significativo trabalho do terceiro setor, conforme indicam os estudos de Haddad (1989).

Assim, considerou-se a promoção do crescimento por meio do Estado como indutor da economia, sob a ótica de uma concepção das teorias econômicas de abordagem keynesiana estruturalista, mas sem perder de vista a questão estratégica deste Estado, também preocupado em construir uma imagem atrativa para a conquista de novos investidores privados, na qual táticas do *Marketing Urbano* foram, e tem sido, amplamente, utilizadas para isso.

A noção fundamental do pensamento estruturalista indica que toda a economia se desenrola sobre uma estrutura de capital que pode ser transformada. O princípio mais importante da teoria *keynesiana* é o da demanda efetiva, formulado por Keynes (1936) e Kalecki (1954) no século passado. A partir do princípio de demanda efetiva, há uma relação unívoca de causalidade, qual seja a de que os gastos determinam

as receitas (REIS, 2008, p.19). Assim, a demanda induz e cria a oferta, ajustando-se às variações de diversos componentes, entre eles os padrões de consumo.

Para ressaltar o caráter concorrencial na disputa global, compreende-se o processo de “City Marketing”, ou “Marketing Urbano”, no sentido dado por Ribeiro e Garcia (1996), Sánchez Garcia (1999, 2001), e Pereira (2003), como um *meio* na busca de uma posição relativa de liderança da cidade frente outros territórios, isto é, a promoção das cidades na esfera local, regional, nacional e global por meio de orientações de políticas públicas. Desse modo, define-se tal ferramenta estratégica direcionada para agregação de qualidade ao espaço urbano, basicamente focada no aumento da competitividade, conforme Pereira (2003). No caso, o *marketing* vai caracterizar essas ações, ou seja, vai direcionar a atuação de políticas públicas para a construção desse ou daquele espaço, distinguindo as cidades, dando-lhes *marcas*, tais como “a cidade sustentável”, “a capital tecnológica”, “a capital ecológica”, imprimindo aos espaços uma caracterização mercadológica (SÁNCHEZ, 1999a, p.115).

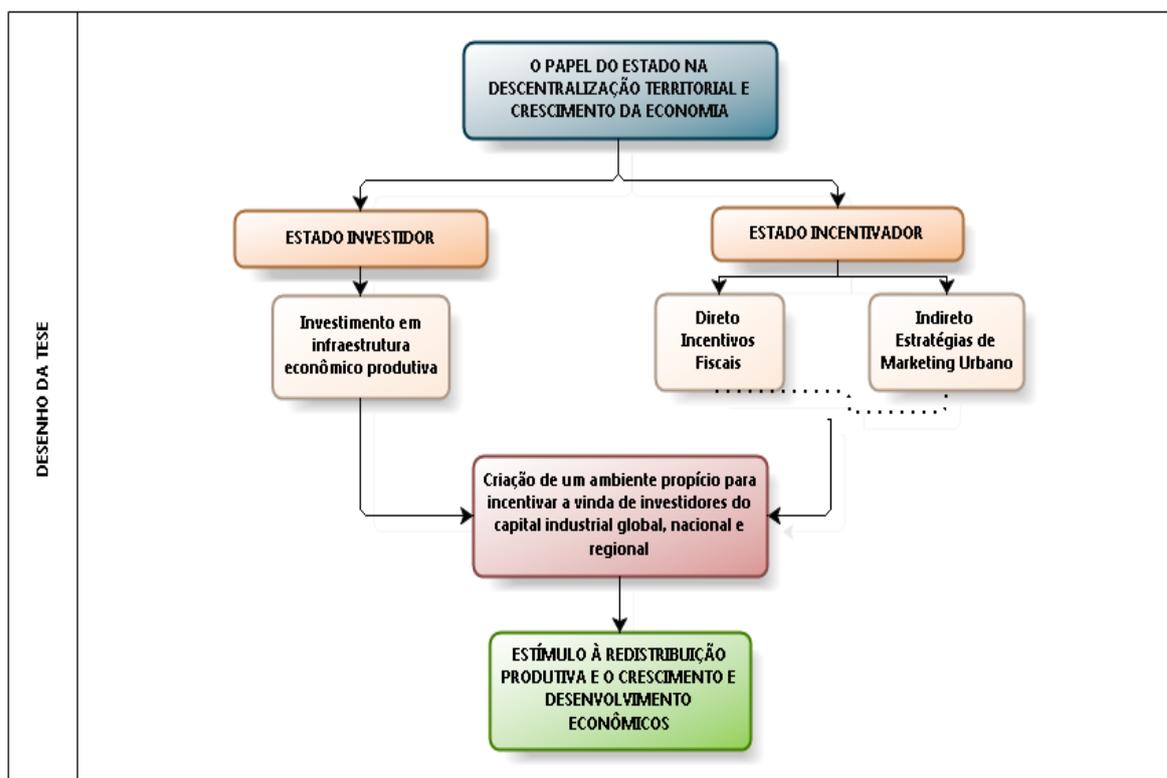
No caso avaliado nesta tese, a “marca” escolhida pelo governo para divulgar o potencial do estado de Pernambuco foi “a capital do investidor industrial”, o que significa dizer que os gestores do estado vêm concentrando esforços em construir sua imagem como o local propício para a instalação de empreendimentos Industriais.

Existiu, claramente, por parte da gestão do estado de Pernambuco, uma iniciativa voltada para promover o crescimento de sua economia. A criação dessa imagem para atrair investidores contou com um *mix* de *marketing* poderoso, não baseado apenas na propaganda de governo, comumente utilizada em comunicação institucional, mas contou com uma atuação que foi além, fazendo uso de ferramentas como planejamento estratégico, políticas públicas de incentivos fiscais, mão de obra especializada e treinada, entre outras ações. Esses componentes descrevem a prática do *marketing* urbano realizada para o estado de Pernambuco.

Esta pesquisa, portanto, defende a tese de que o Estado, com o objetivo de descentralizar territorialmente a economia e promover o crescimento econômico, o

faz através de duas linhas de atuação: no papel de investidor, quando objetiva promover uma infraestrutura econômico-produtiva adequada para produção; e no papel de incentivador, efetivando esse incentivo em suas formas direta, quando busca impulsionar a economia por meio da concessão de incentivos fiscais, e indireta, quando promove esses incentivos por meio de ações estratégicas comuns ao *Marketing Urbano*. Assim, e com o objetivo de esquematizar graficamente a tese elaborada com esta pesquisa, a Figura 1 busca sintetizar o exposto até aqui.

**Figura 1-** Diagrama representativo da tese



Fonte: Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

### **Objetivo Geral**

O objetivo geral desta tese é mostrar que as iniciativas do Estado em promover a descentralização e crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e a incorporação de estratégias de *Marketing Urbano* criam um ambiente propício para atrair e estimular

investidores do capital industrial privado diante do mercado Global, Nacional e Regional.

### **Objetivos específicos**

- Situar historicamente o processo de estagnação da economia em Pernambuco que contribuíram para as decisões de intervenção na economia;
- Compreender os aspectos que competem ao papel do Estado na descentralização territorial e no crescimento de sua economia;
- Caracterizar o investimento em infraestrutura econômico-produtiva no estado de Pernambuco;
- Caracterizar os tipos de intervenções do estado que formataram a estratégia do Governo de Pernambuco no processo de descentralização econômica do estado;
- Caracterizar a atração de investidores do capital industrial regional, nacional e global bem como as estratégias de *Marketing* Urbano utilizadas.

### **Conteúdos por Capítulos**

Esta tese é apresentada ao leitor em 3 partes que compreendem a problemática que denominamos de “Aspirações e Antecedentes”, “Teorias e Conceitos” e a última corresponde aos resultados, denominada de “Estudo de Caso: os papéis do Estado em Pernambuco”. Estas 3 partes se subdividiram em quatro capítulos

O Capítulo I |AS MARCAS HISTÓRICAS DE UM DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM PERNAMBUCO|, mostra que os problemas sociais e econômicos existentes no estado são resultantes de uma herança histórica que vem desde sua ocupação colonial. Volta a olhares específicos para o tema da trajetória econômico-produtiva e também situacional na região Nordeste até chegar na postura do Estado interventor na economia, lembrando, inclusive, os papéis da AD Dipier e da CONDEPE/FIDEM, apontando para o tipo de desenvolvimento pensado para o estado de Pernambuco.

No Capítulo II |O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO|, há uma abordagem teórica conceitual do tema

central da tese, que se refere ao papel do estado na descentralização e crescimento econômico. Nesse sentido, a linha de raciocínio teórico a ser construída, se baseou em dois papéis deste Estado: o papel de investidor e o papel de incentivador da economia.

Iniciando a apresentação do estudo de caso, o Capítulo III |PERNAMBUCO INVESTIDOR| vem demonstrar, com os dados levantados na pesquisa, como ocorreu o investimento em infraestrutura econômico-produtiva no estado, com imissões oriundas do governo federal, abordando, ainda, os riscos que o Estado sofre ao investir em grandes obras de infraestrutura.

O Capítulo IV |PERNAMBUCO INCENTIVADOR| mostra as ações de incentivo à economia por meio dos programas de Incentivos Fiscais, como o PRODEPE, além da postura de uma gestão governamental empreendedora com a adoção de estratégias de *Marketing* Urbano, necessárias para a criação de uma imagem adequada e atrativa aos investidores do capital industrial para realizarem aqui seus negócios.

No item Considerações Finais busca refletir sobre o processo de indução do desenvolvimento que era pretendido por parte do Governo, os passos dados e os resultados alcançados para tentar tornar o estado de Pernambuco competitivo no mercado internacional como espaço para produção. E, também, oferecer aos pesquisadores uma contribuição no que se refere a um conjunto de categorias de análise e variáveis a considerar quando se pretende estudar os processos de descentralização e crescimento econômico.

Por fim, acrescentamos o Anexo, texto ou documento não elaborado pelo pesquisador, que serve de fundamentação, comprovação ou ilustração (mapas, leis, estatutos), sendo material complementar à pesquisa, objetivando tornar mais claro o entendimento sobre o assunto a que esta se refere. Informamos, ainda, que, será disponibilizado em meio digital (CD Rom), com material informativo que, esperamos, auxilie na interpretação e avaliação dos pontos relevantes do trabalho, validando, assim, os aspectos explorados na pesquisa. Portanto, quando falamos em “anexo”

estamos nos referindo aos arquivos disponibilizados em mídia e que desde já passam a fazer parte integrante dessa tese, como material adicional.

## 2 Metodologia

O processo de elaboração de uma tese é um caminho árduo e bastante sinuoso, dado o seu caráter de elaboração em longo tempo, o que, em nossa compreensão, pode trazer mudanças severas tanto nos fenômenos observados originalmente, quanto no aspecto de dispersão, pois muitas são as experiências vividas durante o processo de realização de um trabalho de pesquisa, o que poderá “seduzir” o pesquisador para desvios ou modificações.

Não diferentemente do ocorrido com outros pesquisadores, este fenômeno de sinuosidade na elaboração desta tese também ocorreu. Muitas foram as mudanças e as dificuldades, mas que fizeram bastante diferença, pois fortaleceram as escolhas realizadas para a condução da pesquisa que ora apresentamos.

A observação do problema, discutido no cerne da tese, passou por intensos processos de amadurecimento e mudanças, mas a ideia central permaneceu: em seu escopo estava sempre implícito o momento do crescimento econômico no estado de Pernambuco.

Nesse sentido, chegou-se após uma trajetória de mais de 4 anos ao objetivo central aqui explorado, isto é mostrar que as decisões do Estado em promover a descentralização do crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e a incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano criam um ambiente propício para estimular a acumulação de capital industrial e atrair investidores diante do mercado Global, Nacional e Regional. Considerando que o objetivo, neste caso, foi apenas para fazer o recorte, conteúdo e forma segundo a NBR 14724, do que foi avaliado no objeto de estudo.

Ressaltando o caráter dinâmico (sinuoso e cheio de dificuldades) da elaboração de tese, o Manual de Estilo Acadêmico de Lubisco e Vieira (2013, p.17) nos mostra que:

A produção do conhecimento impõe disciplina na forma e no fundo, sobretudo, visualizando a sua disseminação. Ter sempre bem presente que a forma é o limite do conteúdo, ensina Santo Tomás de Aquino. Uma dissertação de mestrado ou uma tese de doutorado não atraem como um conto policial. Não possuem enredo como um romance. O que segura a leitura de um trabalho acadêmico é sua estrutura lógica; é a concatenação de suas partes: introdução que anuncia o tema-problema, referencial teórico se possível, pela revisão da literatura, opção metodológica, discussão, análise e interpretação dos dados, conclusão e recomendações.

Então, no sentido maior, que seria de uma contribuição efetiva para o conhecimento nas ciências sociais aplicadas, mais especificamente, aos estudos urbanos que consideram o desenvolvimento econômico como meta. Ressaltamos que nosso ponto de partida, foi fazer uma construção do conhecimento partido de uma exploração completa do objetivo da pesquisa, no sentido de oferecer uma possível contribuição teórica e conceitual acerca da temática escolhida (LUBISCO e VIEIRA, 2013).

Inicialmente, parte-se de conceitos, que é uma ideia ou construção mental elaborada acerca de um fenômeno. São termos referentes aos fenômenos que ocorrem na natureza ou no pensamento, sendo representações cognitivas, abstratas, de uma realidade perceptível formada por experiências diretas ou indiretas. Os conceitos podem ser empíricos ou concretos (observados pelos sentidos) ou abstratos (não observáveis). Sua função primária é permitir que indivíduos possam descrever situações e se comunicar efetivamente.

Como representações de uma dada realidade, os conceitos possuem atributos de caráter dinâmico, mutáveis na dimensão temporal e contextual, sendo sua evolução influenciada pelo uso e aplicação, como mostrou Severino (2000). Desse modo, para que cumpram seu papel na construção do conhecimento científico, é oportuno que seus atributos essenciais e, conseqüentemente, suas definições sejam analisados periodicamente, visando, principalmente, seu contínuo aprimoramento (SEVERINO, 2000). Mas, como bem colocou Walker (1995, p.38) os conceitos “não são

esculpidos em pedras, sua análise e entendimento mudam com o tempo, não devendo ser considerados como um produto finalizado”.

A valorização do conhecimento construído através de exploração de conceitos é pertinente para o trabalho de tese, dada a necessidade de trazer uma contribuição inédita. O parecer CES/CFE 977/65 coloca que uma tese deve ser elaborada com base em investigação original, devendo representar trabalho de real contribuição para o tema escolhido (SUCUPIRA, 1965). Whetten (2003) destacou que a originalidade não é necessariamente gerar novas teorias, mas novas modificações, ou extensões de teorias atuais com impacto importante no conhecimento existente. Já para Severino (2000) a tese deve trazer uma contribuição nova relativa ao tema abordado.

Foi com esse pensamento que procuramos construir nosso raciocínio acerca da temática central de nosso estudo. Para tanto, lançamos de um artifício que tem sido bastante comum, desde a década de 1970, além de contribuir como artifício de ensino e aprendizagem para expressar pensamentos sobre um conceito, que é a construção de diagramas conceituais, conhecidos originalmente como mapas conceituais.

De um modo geral, os mapas conceituais ou mapas de conceitos, são definidos como diagramas que indicam e/ou estabelecem relações entre conceitos, ou entre palavras que usamos para representar conceitos (MOREIRA; BUCHWEITZ, 1987). Originalmente, essa metodologia de estudo ou de construção de pensamento científico acerca de conceitos, foi desenvolvida por Joseph Novak, na década de 1970.

É consenso na maioria das pesquisas o uso de diagramas gráficos para a representação de informações, sejam elas simples ou complexas. Vekiri (2002) mostrou que os organizadores gráficos são ferramentas úteis para representar o conhecimento, auxiliando na retenção e recuperação de informações durante o processo de aprendizagem.

Considerando diversos tipos de organizadores gráficos, o modelo de mapeamento conceitual, desenvolvido por Joseph Novak na década de 1970, tornou-se uma opção para representar conceitos, formas de raciocínio, favorecendo a construção de novos conhecimentos acerca de uma determinada temática. São feitas proposições, contendo um termo de ligação que vai expressar claramente a relação conceitual, isso torna os mapas conceituais mais poderosos do que os demais organizadores gráficos (DAVIES, 2011), no que diz respeito às construções conceituais.

Assim, os mapas conceituais são diagramas proposicionais organizados de forma hierárquica, sempre com o objetivo de responder a um tema central como ponto de partida (CAÑAS; NOVAK, 2006).

O método escolhido para elaboração deste trabalho foi o hipotético dedutivo que surgiu na ciência com Karl Raymund Popper (1975). Segundo esse autor, a ciência é hipotética e provisória, e não um conhecimento definitivo como supunham os empiristas. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), ainda, esse método consiste em se perceber problemas, lacunas ou contradições no conhecimento prévio ou em teorias existentes. A partir dos problemas, lacunas ou contradições percebidas é que são formuladas conjecturas, soluções ou hipóteses, bem como possibilita realizar uma possível investigação.

Dessa forma, definimos como hipótese norteadora da pesquisa que as ações do governo de Pernambuco no sentido de investir e de incentivar a economia, promoveram a descentralização e crescimento econômico, bem como repercutiram numa redistribuição produtiva em seu território.

Como premissas metodológicas para desvendar o estudo de caso, foram consideradas as abordagens histórica e descritiva. Essa concepção de pesquisa é bastante comum, quando envolve em seus objetivos uma reflexão voltada para mostrar os resultados de ações. Foram valorizados também os aspectos qualitativos na apresentação dos resultados do estudo de caso. O Quadro 1, que segue, mostra de forma esquemática e objetiva as etapas para execução da pesquisa.

Quadro 1 - Etapas para execução da pesquisa.

Objetivos Específicos	Procedimentos Metodológicos	Método	Composição no documento final
1 - Situar historicamente o processo de estagnação da economia de Pernambuco que contribuíram para as decisões de intervenção na economia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento histórico e bibliográfico</li> <li>- Levantamento de dados indiretos</li> <li>- Principais fontes: CONDEPE/FIDEM, Ad Diper, IBGE, entre outras.</li> </ul>	Informações tratadas considerando abordagem histórica e descritiva, valorizando aspectos qualitativos sobre o tema, além de informações quantitativas.	<p><b>Parte I</b></p> <p><b>Antecedentes e Aspirações</b></p> <p>Capítulo I</p> <p>AS MARCAS HISTÓRICAS DE UM DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM PERNAMBUCO</p>
2 - Compreender os aspectos que competem ao papel do Estado na descentralização e crescimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração de diagrama conceitual geral e individuais em cada etapa de construção do conhecimento</li> <li>- Levantamento bibliográfico</li> <li>- Fichamentos</li> <li>- Principais fontes: Livros, Artigos Científicos, Periódicos CAPES</li> </ul>	Para a organização dos aspectos conceituais sobre a temática foi considerada uma abordagem teórica que considerou revisão de literatura de diversos autores das ciências sociais aplicadas, na busca de conectar conceitos, a fim de contribuir com a construção de novos conhecimentos.	<p><b>Parte II</b></p> <p><b>Teorias e Conceitos</b></p> <p>Capítulo II</p> <p>O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO,</p>
3 - Caracterizar o Investimento em Infraestrutura econômico produtiva no estado em Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento histórico e bibliográfico</li> <li>- Levantamento de diretos</li> <li>- Principais fontes:</li> </ul>	Na produção dos conteúdos foi utilizada abordagem histórica e descritiva, valorizando aspectos qualitativos e quantitativos com a. apresentação dos dados obtidos por meios de gráficos,	<p><b>Parte III</b></p> <p><b>Estudo de Caso: os Papéis do Estado em Pernambuco</b></p>

	CONDEPE/FIDEM, Ad Diper, Ministério da Integração Nacional, entre outras.	tabelas, quadros, além da utilização de diagramas explicativos	Capítulo III PERNAMBUCO INVESTIDOR
4 - Caracterizar os tipos de intervenções do estado que formataram a estratégia do Governo de Pernambuco no processo de descentralização e crescimento econômico no estado;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento histórico e bibliográfico</li> <li>- Levantamento de diretos</li> <li>- Realização de entrevistas</li> <li>- Principais fontes: CONDEPE/FIDEM, Ad Diper, entre outras.</li> </ul>		<p><b>Parte III</b></p> <p><b>Estudo de Caso: os Papéis do Estado em Pernambuco</b></p>
5 - Caracterizar a atração de investidores do capital industrial regional, nacional e global	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento histórico e bibliográfico</li> <li>- Levantamento de dados diretos</li> <li>- Principais fontes: CONDEPE/FIDEM, Ad Diper, IBGE, Governo de Pernambuco, entre outras.</li> </ul>		Capítulo IV PERNAMBUCO INCENTIVADOR

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Do ponto de vista histórico, a priorização da compreensão dos antecedentes e das causas da estagnação da economia pernambucana foram importantes para justificar as inspirações na escolha do objeto de estudo. Além disso, as contribuições dos registros e descrições deste momento especial vivido pela economia do estado, nos períodos de 2007 a 2014, podem servir como importante memória para a história econômica de Pernambuco.

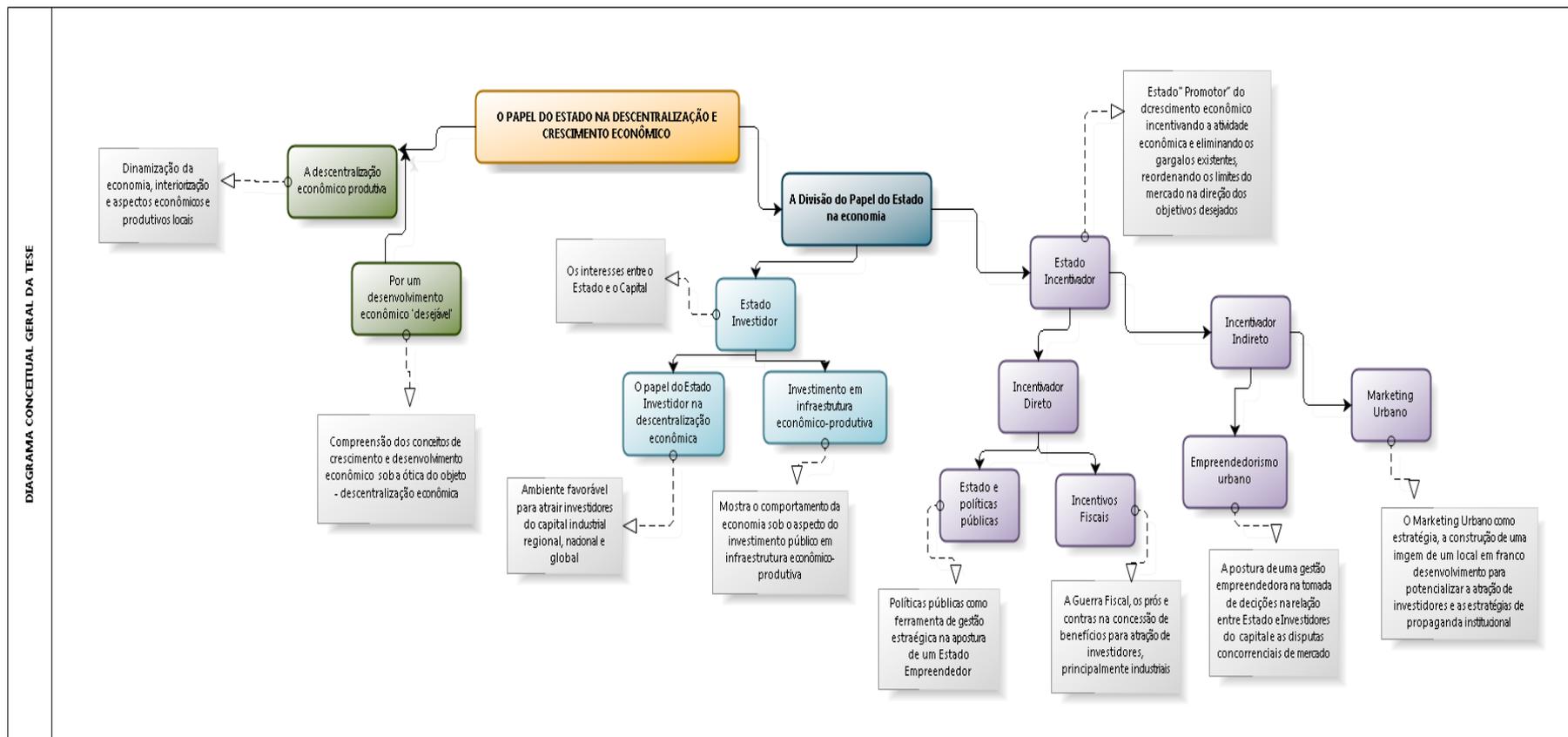
Com relação à abordagem descritiva (TRIVIÑOS, 1987), optou-se por essa via com o objetivo de aprofundar a descrição de determinada realidade, a partir de dados quantitativos (indicadores, índices, variáveis, valores) e qualitativos que possam decorrer da leitura desses dados, que sejam passíveis de demonstrar os fatos e fenômenos da realidade apresentada na presente pesquisa.

Na sequência foi realizada a avaliação de informações disponíveis na tentativa de explicar ao máximo os pressupostos desta investigação. O foco maior esteve na descoberta de fatos e de evidências capazes de promover compreensão e significância ao tipo de desenvolvimento pensado e promovido para o estado de Pernambuco.

Sob o aspecto teórico, como já destacamos, a utilização de diagramas foi importante para demonstrar as formas pelas quais construímos o conhecimento, buscando trazer contribuições significativas acerca da temática escolhida para elucidar o problema central desta pesquisa, isto é mostrar que as decisões do Estado em promover a descentralização e crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e a incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano criaram um ambiente propício para estimular a acumulação de capital industrial e atrair investidores diante do mercado Global, Nacional e Regional.

Desta forma foi elaborado o nosso primeiro diagrama conceitual (Figura 2), elaborado com o uso da ferramenta Bizagi Modeler (versão 2.7.0.2), um *software* de desenho de diagramas.

Figura 2 – Diagrama conceitual geral da pesquisa



Fonte: Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

Nessa figura, buscou-se representar graficamente o raciocínio percorrido e a conexão de ideias, a partir do objetivo geral para construção do referencial teórico que compõe esta tese. O Quadro 2 na sequência seleciona as grandes categorias de análise teórica, considerando as mais significativas, e seus respectivos autores escolhidos para a construção do referencial.

**Quadro 2 – Categorias teóricas x autores/ano obra**

<b>Categorias teóricas</b>	<b>Autores/ano obra</b>
Descentralização econômico-produtiva	Cano (1988), Haddad (1993), Kon (1994), Harvey (1996), Saboia (2001), Vieira (2012).
Crescimento e Desenvolvimento	Prebisch (1957), Furtado (1961 e 1986), Bruseke (1995), Mattos (1997), Singer (1998), Souza (2009).
Estado Investidor	Keynes (1936), Kalecki (1954), Hirschman (1961), Seabra & Godenstein (1989), Bresser Pereira (1996), Rigolon & Piccinini (1997), Bielchowsky (2002), Chang (2003), Castro & Carvalho (2003), Oreiro (2007), Medeiros (2007), Reis C. (2008),
Investimento em infraestrutura econômico-produtiva	Myrdal (1956), Hirschman (1961), Coutinho & Ferraz (1994), Briceño-Garmendia, Estache e Shafik (2004), Natal (2006), Maciel (2006, 2007, 2009), Padula (2008, 2010), Monetti & Alencar (2009), IPEA (2010), Pinto Jr (2010).
Riscos de Investir em infraestrutura	Piquet (1990,1993, 2010), Carneiro (2006), Vainer (2007), Fay & Morrison (2005) Straub (2008).
Estado Incentivador	Lynn (1980), Peters (1986) Pochman (1998), Rua (1998), Hofling (2001), Pastorini (2002), Soares (2002), Dworkin (2002), Leal (2003), Yazbek (2005), Souza (2006), Rodrigues (2011), Secchi (2012).
Incentivos fiscais	Cano (1998), Versano (1997), Harvey (1999), Padro & Cavalcanti (2000), Dulci (2002), Carneiro (2007), Lima (2008), Cardozo (2010).
Empreendedorismo Urbano	Logan & Molotch (1993), Harvey (1989, 1996, 2006), Botelho (2004), Compans (2005).
<i>Marketing</i> Urbano	Kotler, Haider e Rein (1994), Castells & Borja (1996), Sánchez (1999, 2003), Anholt (2004), Kotler e Keller (2006).

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017.

Alguns aspectos da construção dos capítulos teóricos são importantes. As categorias teóricas sinalizadas no Quadro 2, foram suficientes para construir o raciocínio necessário para a compreensão do problema da presente pesquisa, que

concerne a relação entre investimento público e infraestrutura econômico-produtiva e alcance da descentralização e crescimento econômico.

Salienta-se ainda, que para cada uma dessas categorias teóricas, foram construídos diagramas conceituais, com o objetivo de expressar nossa ideia acerca de cada temática necessária para a construção do referencial teórico. Assim, no sentido de uma utilidade tanto metodológica, quanto didática, no final dos itens de capítulos foram construídos novos diagramas conceituais mais completos, frisando nossa compreensão acerca da teoria abordada no referido item.

Ainda sob os aspectos conceituais e sobre a metodologia utilizada para representar esses conceitos, ou ideias, fizemos uso de diagramas conceituais como proposto por Novak (1990), com a finalidade de demonstrar a inter-relação entre esses conceitos.

Com relação ao recorte temporal e a partir dos levantamentos bibliográficos e também de dados indiretos em fontes variadas (IBGE, Ministério da Integração Nacional PAC 1 e PAC 2, CONDEPE-FIDEM, AD Diper, entre outras), verificou-se que, entre os anos de 2007 a 2014, foram realizados os maiores investimentos em infraestrutura econômico-produtiva no estado de Pernambuco, o que corrobora para a tese defendida na presente pesquisa.

O recorte espacial definido foi o estado de Pernambuco, por se buscar, com esta pesquisa, observar as transformações ocorridas, a partir desses investimentos em infraestrutura econômico-produtiva e da preocupação em distribuir o crescimento para a maior parte do território do estado. Devido a abrangência do objeto, pois Pernambuco tem 184 municípios e 1 distrito, vale ressaltar que para efeito de apresentação, descrição e caracterização as informações serão agrupadas, em alguns casos, e apresentadas no decorrer do texto produzido conforme a subdivisão regional atual que considera 12 Regiões de Desenvolvimento.

Das categorias de análise e variáveis consideradas, têm-se um conjunto de informações acerca de investimentos, onde serão priorizados os valores totais investidos, período e setor estratégico de infraestrutura, tanto pela esfera pública,

como pela esfera privada. Sob o aspecto da gestão e estratégia do governo de Pernambuco foi considerado o *mix* de *Marketing* utilizado para construir a imagem do estado em franco desenvolvimento, a fim de criar uma imagem positiva para os investidores. O Quadro 3 explana as categorias de análise e suas respectivas variáveis, que compõe os resultados da pesquisa.

**Quadro 3** – Categorias de análise e variáveis

<b>Categorias de análise</b>	<b>Variáveis</b>
Investimentos públicos em infraestrutura econômico-produtiva	- Públicos federais; - Públicos estaduais.
Riscos de investir em grandes projetos de infraestrutura	- Político; - De implantação, tecnológico e de fornecedores; - Ambiental; - Financeiro; - De gestão; - Social.
Incentivos Fiscais	- Tipos de Incentivos fiscais; - Atração de investidores incentivados.
Marketing Urbano	- Gestão estratégica; - <i>Mix</i> de Propaganda.

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017.

Lembrando que, fica como maior contribuição da tese proposta, as relações estabelecidas relativas aos dois papéis do Estado na tentativa de induzir o desenvolvimento, isto é, o Estado Investidor e o Estado Incentivador. Esta relação entre infraestrutura, incentivos fiscais e *Marketing* Urbano pode servir como modelo para outras pesquisas considerando os mesmos fenômenos.

# Capítulo 3

ASPIRAÇÕES E ANTECEDENTES:

AS MARCAS HISTÓRICAS DE UM DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM PERNAMBUCO

*Os problemas sociais e econômicos existentes em Pernambuco são resultantes de uma herança histórica que vem desde a sua ocupação colonial. Esta tese não se ata a relatar detalhes sobre isso, pois fugiria de seu foco central, mas não deixa de ser interessante fazer aqui um pequeno exame histórico, pois é importante conhecer a raiz dos problemas para se perceber e se posicionar sobre estas questões no momento atual (século XXI). Vale refazer, então, uma breve caminhada para o passado, voltando olhares específicos para o tema escolhido, um pouquinho da trajetória econômico-produtiva de Pernambuco e também situacional na região Nordeste, haja vista que não há como negar a imbricação dos percursos deste estado e de sua região.*

### **3 AS MARCAS HISTÓRICAS DE UM DESENVOLVIMENTO DESIGUAL EM PERNAMBUCO**

#### **3.1 O problema do desenvolvimento desigual e concentrado no nordeste e no Brasil**

O processo de desenvolvimento econômico do Brasil possui características de desigualdade, de modo especial no que concerne à concentração das movimentações econômicas e, por conseguinte, da repartição de renda em poucos estados.

As intervenções por parte do Estado contribuíram para aumentar a disparidade econômica entre as regiões, uma vez que os diversos setores que giravam a economia detinham poderes diferenciados dentro do mercado. E considerando, ainda, que a distribuição regional não era homogênea.

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

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

Segundo Haddad (1993), apesar dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil, até o início do século XXI, após cinco décadas de marcante concentração espacial desde que se intensificou a industrialização brasileira (a partir da Crise de 1929), não estamos no limiar da "reversão da polarização", ou seja, não existe uma

propensão em reverter a polarização da industrialização da região Sudeste para outras regiões do Brasil. A “reversão da polarização” foi defendida por Richardson (1981) como o ponto de mudança a partir do qual as tendências da polarização espacial na economia nacional dariam lugar a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema.

Historicamente, o Nordeste do Brasil foi a região com pouco destaque na produção e geração de renda no país, se caracterizando por um baixo dinamismo econômico e por graves problemas sociais, exceto no período Colonial com o ciclo da cana de açúcar. Este quadro se justifica pela trajetória e formação socioeconômica da região, cujas atividades produtivas eram relativamente atrasadas em relação às áreas economicamente mais dinâmicas do país, na fase da economia centrada na atividade industrial (MARANHÃO, 1984).

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

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

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN<sup>3</sup> (1978) concluiu que o problema do Nordeste era estrutural e que reunia uma mistura de dificuldades naturais, decorrentes do clima semiárido na maior parte do território, com questões políticas e econômicas que se cristalizaram ao longo da formação econômica e social da região. E criou um pacote de propostas de incentivo para promover o desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> Editado na íntegra em 1978 por Versiani e Barros (org.), documento original datado de 1959.

A SUDENE administrou os fundos de investimentos que serviram como atrativos ao capital privado em direção ao Nordeste. Então, mesmo com o deslocamento geográfico da indústria, era atrativo para o investidor nacional se deslocar para o Nordeste, pois com as políticas de incentivos fiscais e financeiros,<sup>4</sup> a instituição possibilitou uma taxa média de lucro equiparada às obtidas no polo de sistema capitalista nacional (CAVALCANTE, 1974).

Desta forma, os investimentos da SUDENE financiavam os projetos de criação de novas indústrias ou empreendimentos agroindustriais ou mesmo a ampliação e a reformulação de plantas produtivas de indústrias já existentes (MOREIRA, 1979).

Em 1964, com a ditadura militar, a SUDENE sofreu restrições na concentração dos investimentos fiscais e financeiros. Neste período, os militares queriam que o Brasil atingisse estágio de potência econômica e decidiram abrir a mesma linha de incentivos fiscais, isto é, de dedução no imposto de renda, para pessoas dispostas a investir em outras regiões do país, por meio de um conjunto de incentivos setoriais (GOODMAN, 1974).

Assim, foram criadas novas instituições e programas de desenvolvimento específicos e direcionados para diversos setores da economia nacional. Nos anos de 1970 e 1971, tanto o Programa de Integração Nacional - PIN, quanto o Programa de Redistribuição de Terras e de Incentivo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA, contribuíram para diminuir os recursos inicialmente destinados ao Nordeste. A existência de outras opções de inversões produtivas subsidiadas fora da região nordestina provocou a dispersão dos montantes de investimentos para outros territórios e para outros setores de economia nacional.

Pode-se afirmar, então, que todas estas modificações institucionais afetaram de forma diferente o sistema de incentivos fiscais prioritariamente elaborado com o intuito de contribuir com a diminuição dos desequilíbrios regionais. Tais modificações

---

<sup>4</sup> As fontes eram deduções de imposto de renda e de adicionais de pessoas físicas e jurídicas de todo o país que estivessem dispostas a investir na região. O BNB também participou como agente financiador, financiando até 50% do valor dos investimentos nos projetos aprovados pela SUDENE (GOODMAN; CAVALCANTE, 1974).

coibiram de fato o potencial do fluxo de recursos disponíveis para a região Nordeste. (PAIVA FILHO; GARCIA, 1983).

Os resultados da adoção de uma política regional só foram sentidos a partir de 1960, quando o Nordeste obteve um crescimento perceptível até a década de 1970. Com a crise econômica originada pela alta dos preços do Petróleo, em 1974, a região manteve-se com um crescimento inferior aos anos anteriores, permanecendo em estagnação nas décadas de 1980 e 1990. Em meados de 2003, o que se percebeu foi uma retomada do papel do Estado na condução da economia, com sua intervenção sendo refletida positivamente sobre o crescimento regional (CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, cabe ressaltar que embora existissem dificuldades em relação à redistribuição do desenvolvimento econômico no Brasil, o movimento da industrialização do país passou a ser direcionado para outras regiões no país, o que incluiu a região Nordeste e o estado de Pernambuco, foco dessa pesquisa.

O crescimento de Pernambuco, e também do Nordeste, teve a singularidade da distribuição de renda, pela primeira vez na história, sustentado também por obras da iniciativa privada (ARAÚJO, 2008). Este fenômeno chamou atenção devido às suas taxas médias positivas e a questões como: elevação da renda dos segmentos mais pobres, aceleração do consumo e redução das desigualdades regionais e sociais.

Essa combinação de crescimento econômico com distribuição de renda e de diminuição das desigualdades entre as regiões do Brasil, configura-se numa fase particular, ainda em construção, na história regional desde a criação da Sudene (CARVALHO, 2008).

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

### **3.2 A necessidade de intervenção do estado na economia para alavancar o desenvolvimento em Pernambuco**

Preocupado com a necessidade de mudanças na estrutura econômico-produtiva, historicamente atrasada do estado, o Governo de Pernambuco asseverou um grande número de medidas voltadas para o fortalecimento e a reestruturação da economia e da produção em seu território.

O papel do estado na dinamização, descentralização e crescimento econômico teve maior desempenho nos governos estaduais de Eduardo Campos, nos anos de 2007 a 2010 e 2011 a 2014.

Uma das grandes frentes de atuação do estado, nesses períodos, foi o fortalecimento e a ampliação das ações da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – Ad Diper,<sup>5</sup> uma instituição da administração indireta do Estado consolidada desde a década de 1960, uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDEC.

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

Para tanto, foram colocados grandes desafios, como a promoção da interiorização do desenvolvimento, por meio de ações que integrem o médio e pequeno produtor ao dinamismo econômico local; a estruturação e administração dos Distritos Industriais do Estado; a implementação dos programas estaduais de concessão de incentivos fiscais para a implantação de empresas; a realização da Fenearte, considerada uma das maiores feiras de artesanato da América Latina; a administração dos Centros de Artesanato do Estado; o apoio às relações das

---

<sup>5</sup> As informações descritas sobre a AdDiper constantes neste item, são resultado do trabalho de coleta de informações diretas e indiretas realizadas pela autora, sejam diretamente na Agência, por meio de vivências e de entrevistas com diversas gerências incluindo a Presidência, bem como documentos fornecidos, apresentações oficiais das equipes de trabalho e no site disponível em [www.addiper.pe.gov.br](http://www.addiper.pe.gov.br). Estas informações vêm sendo coletadas desde o ano de 2014, quando foi realizado o primeiro contato com a instituição.

empresas pernambucanas na realização de comércio exterior, e a incubação de projetos que induzam o desenvolvimento econômico.

Historicamente, a agência passou por algumas mudanças em sua composição ou objetivos, mas não concretizou nenhuma transformação que alterasse o seu foco principal, voltado para a promoção do desenvolvimento em Pernambuco.

No ano de 1960, surgiu a Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco – Distritos Industriais - COMPER – DI, responsável por adquirir áreas, administrar e alienar lotes e parcelas de terrenos para empresas interessadas em se implantar no território pernambucano. Naquele momento, a instituição estava voltada unicamente para vender espaços para locação de empresas nos distritos industriais do estado.

Em 1968 a COMPER-DI tornou-se Distritos Industriais de Pernambuco S/A - DI-PER. Após 8 anos de comercialização de plantas e distritos industriais, a agência passou também a promover a industrialização do Estado e o incentivo a financiamentos para os empreendedores foram incluídos no rol das atividades do órgão.

Logo após, em 1970, a DI-PER passou a ser reconhecida como Companhia de Desenvolvimento Industrial de Pernambuco (DIPER), agregando e apoiando as relações comerciais e atividades relacionadas ao desenvolvimento do Estado, além de todas as atividades já realizadas dela DI-PER.

Depois de tantos anos atuando no estado, em 1992 a instituição passou a se chamar Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – Ad Diper, acumulando as funções anteriormente descritas, mas com mais força, pois passou a contar com um Conselho de Administração, um corpo diretivo e um Conselho Fiscal, ligados à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado.

Ainda, tratando de instituições do Estado para apoio ao desenvolvimento da economia, podemos destacar o papel da Agência Estadual de Planejamento e

Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM.<sup>6</sup> O CONDEPE fundado na década de 1950 e a FIDEM em 1974.

A CONDEPE/FIDEM apoia e realiza estudos, pesquisas, planos e projetos nas 12 regiões do Estado, articulando e firmando parcerias com diversos atores públicos e privados, visando garantir o desenvolvimento e a harmonização de suas intervenções, dando apoio às pesquisas e, com isso, nas decisões do governo.

O Manual de Serviços da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM foi aprovado pelo Decreto nº 25.526, de 04 de junho de 2003. Neste documento, a missão do órgão é fazer o

planejamento e articulação voltado para implementação da política de desenvolvimento local e regional do Estado de Pernambuco e para o processo de descentralização das ações do Governo, com vistas à regionalização do planejamento e à gestão das funções públicas de interesse comum (MANUAL DE SERVIÇOS CONDEPE/FIDEM, 2003, p. 2).

O que significa dizer que, a agência CONDEPE/FIDEM atua no planejamento urbano e regional, no fortalecimento institucional e dos agentes locais dos municípios, na produção de informações/dados, na realização de estudos, pesquisas, planos e projetos, na articulação/parcerias com diversos atores públicos e privados, visando garantir o desenvolvimento, de forma institucionalizada.

Esta instituição, é um órgão consultivo e deliberativo do Governo de Pernambuco que atua no apoio ao planejamento e no cumprimento das suas políticas públicas. O Manual de Serviços da CONDEPE/FIDEM (2003), citado anteriormente, designa que:

Para cumprimento de suas finalidades, a estrutura organizacional da Agência se dá por funções e por sistemas, agindo para cumprimento das ações programáticas do Governo, constantes do Plano Plurianual de Investimentos - PPI, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; dos orçamentos anuais do Estado, e das diretrizes e políticas

---

<sup>6</sup> A CONDEPE/FIDEM é uma autarquia da Administração Indireta do Estado, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), na forma da Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia administrativa e financeira, possuindo patrimônio próprio.

públicas traçadas pelas Câmaras Temáticas do Conselho Deliberativo de Políticas e Gestão Públicas, visando fim determinado e controle de resultados, (MANUAL DE SERVIÇOS CONDEPE/FIDEM, 2003, p. 3).

Os municípios do Estado atendidos por projetos estruturadores voltados para a melhoria da qualidade de vida do cidadão, desenvolvidos e implementados a partir das estratégias de desenvolvimento traçadas para o Estado de Pernambuco, são também o público receptor das ações da Agência CONDEPE/FIDEM (2003).

Retomando o papel da AD Diper na economia de Pernambuco, vale ressaltar que a agência atua de forma direta na promoção do desenvolvimento, possuindo inclusive capital próprio para investir em infraestrutura, capital este proveniente da comercialização de plantas para a alocação de indústrias em distritos industriais.

A AD Diper também atua como intermediador e incentivador para o Governo de Pernambuco em diferentes linhas como na concessão de incentivos fiscais por meio de Programas<sup>7</sup> (PRODEPE, PRODINPE, PRODEAUTO) na atração de investimentos de capital industrial, na estruturação e comercialização de distritos industriais, no fortalecimento dos polos, nos arranjos produtivos locais e da exportação do estado. Para realizar todas essas ações, a Agência mantém parcerias com outras instituições importantes ligadas à promoção do comércio exterior, nos âmbitos estadual e federal.

Não se pode negar o papel coadjuvante da AD Diper na promoção do desenvolvimento de Pernambuco. O que aflora, principalmente na realidade mostrada por esta descrição da atuação da agência e de toda sua importância inclusive na história da economia do estado, é o seu posicionamento como uma das

---

<sup>7</sup> PRODINPE – Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco; PRODEAUTO – Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco; Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco; Programa de Estímulo à Atividade Portuária; Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco; PAPE-Programa de Artesanato de Pernambuco. Estes Programas são administrados pela Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco ([www.sefaz.pe.gov.br](http://www.sefaz.pe.gov.br)).

principais peças na estratégia de atuação do estado como promotor do desenvolvimento da economia.<sup>8</sup>

O que pode ser, inclusive, ratificado pela mudança ocorrida no papel da agência, no ano de 1968, que passou de mera comercializadora de locais para implantação de novas indústrias nos distritos industriais do estado, para a instituição promotora do desenvolvimento.

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

Quando falamos de propaganda, não se reconhece aqui, com a mudança de COMPER-DI para DI-PER, em 1968, que o governo tinha a ciência clara dessa transformação, mas isso veio evoluindo estrategicamente ao longo do tempo e, claramente nos Governos de Eduardo Campos, o papel da AD Diper passou a ter maior conotação e arrojo comercial, como a grande coadjuvante na intensa oferta de melhores espaços na dinâmica do capitalismo global.

O que os autores chamam de “empreendedorismo urbano”, observa-se aqui, que este papel passou a ser representado pela agência, com o objetivo claro de melhorar a atividade governamental na resolução dos problemas do desenvolvimento econômico e produtivo e no enfrentamento da crise do capitalismo global, nacional e regional.

### **3.3 Reflexões iniciais dos caminhos da tese**

---

<sup>8</sup> Mais adiante, no Capítulo 4 a atuação da agência AdDiper será melhor detalhada e os resultados de sua atuação também serão demonstrados.

Partindo dessa explanação, dos antecedentes da economia de Pernambuco e da necessidade de intervenção do estado na economia e a propaganda do governo, algumas reflexões iniciais são importantes para compreender o conteúdo ora abordado.

O que dizer, então, desse novo papel de “promoção do desenvolvimento”? Seria algo ligado ao fortalecimento da imagem de um estado? Ou um passo a mais para evolução, do tipo que busca inovação, galgada em ações estratégicas, até em planos de ação? Ou, simplesmente, visões do *Marketing* tradicional começaram a ser vislumbradas no modelo de gestão do estado, que começaram a desenhar um modelo de desenvolvimento galgado também na oferta e não apenas no atendimento de demandas, como anteriormente?

Bem, não será tratado aqui um compêndio falando da atuação da Ad Diper no desenvolvimento de Pernambuco, ou então um trabalho sobre a atuação dos Governos de Eduardo Campos na economia do estado, nas mudanças na infraestrutura e na preparação para o futuro. Seria um documento histórico de extrema importância, mas talvez uma tese que não pudesse ser concluída a tempo, dada a quantidade de informações existentes e que não poderiam ficar de fora.

Então, algumas decisões “estratégicas”, pode-se assim dizer, tiveram que ser tomadas para sua continuidade, apesar de não negar o quão atraente foi tentar percorrer o caminho de descrever e preservar esse momento histórico para o estado. Mas, dado o caráter intrínseco e indispensável necessário a uma tese, que é de uma contribuição sobre “este” ou “aquele” tema, foram escolhidos entre tantos pontos atrativos no conjunto da história dos acontecimentos ocorridos nesse período de tempo no estado de Pernambuco.

Tratou-se, assim, de ressaltar alguns aspectos estruturadores ocorridos neste momento de transformação na economia do estado e correlaciona-los, sendo priorizados os investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, os incentivos fiscais e as estratégias de *marketing* urbano. Principalmente, ressaltamos que não conjecturamos essa relação com o intuito de afirmar que ocorreu o desenvolvimento econômico de Pernambuco; buscamos, apenas, apresentar o papel do Estado como

investidor e incentivador para a descentralização e crescimento econômico, ressaltando, nesse sentido, a atuação do governo Federal com o PAC e os incentivos fiscais de Pernambuco.

Diante disso, faz-se necessário compreender melhor alguns aspectos teóricos que corroborem para elucidação do problema abordado, retomando que este trabalho tem como objetivo geral mostrar as consequências do processo de incorporação de estratégias de *Marketing* na venda da imagem do estado de Pernambuco com a finalidade de indução da descentralização e crescimento econômico bem como estimular investidores industriais do mercado Global, Nacional e Regional.

# Capítulo 4

CONCEITOS E TEORIAS:

O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*Este capítulo aborda o tema central da tese, que se refere ao papel do Estado na descentralização e crescimento econômico. A linha de raciocínio teórico a ser construída, se baseou em dois papéis deste Estado: o papel de investidor e o papel de incentivador da economia. Tomou-se como premissa o papel de investidor, quando objetiva promover uma infraestrutura econômico-produtiva adequada para o desenvolvimento. Nesse sentido, evidenciamos o protagonismo do PAC, instituído pelo Governo Federal. E, o papel de incentivador, a proposta é de um Estado que incentiva de duas formas: direta ou indiretamente. O Estado incentivador direto é aquele que busca incentivar a economia por meio da concessão de incentivos fiscais e, o incentivador indireto é aquele que promove e acompanha esses incentivos, por meio de ações estratégicas comuns do Marketing Urbano.*

## 4 CONCEITOS E TEORIAS: O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

### 4.1 O ‘desejo’ de um desenvolvimento econômico

Quando se fala em ‘o Estado alavancar a economia’, sob uma leitura keynesiana, pode-se dizer que há implícito o objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico. E, embora o nosso debate esteja centrado nas ações de um Estado que decide apostar em investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e uso de estratégias de *marketing* urbano, com metas de descentralizar o crescimento econômico, não nos cabe aqui, como resposta dessa tese, verificar, mostrar ou analisar que as ações do Governo de Pernambuco alcançaram o objetivo pretendido.

Nos cabe, no entanto, argumentar que o fim pretendido seria o desenvolvimento econômico, pois um Estado alcançar o seu desenvolvimento é sem sombra de dúvida o ‘desejo’ de qualquer gestor público da atualidade, e por atualidade tratamos o Século XXI, tempos de avanços e retrocessos na política e na econômica mundial.

Além disso, a meta do gestor público de alcançar o desenvolvimento é, também, o desejo da sociedade beneficiada por esse desenvolvimento. De modo geral, o desenvolvimento legítimo para a sociedade significa (ou é medido) pelo aumento persistente da renda real de uma economia, mas não apenas isso. Tal aumento promove, automaticamente, uma maior riqueza da população que, por sua vez, é causa ou ocorre concomitantemente com mudanças nos seus hábitos, suas atitudes e seus valores, repercutindo em melhorias nas suas condições de vida (BERLINCK & COHENS, 1970).

Numa época, em que se vive o capitalismo contemporâneo onde, essas rupturas, produzidas pelo capital conotam, conforme apontou Moles ainda na década de 1970:

as relações do indivíduo com o meio social passam, a partir de agora e fundamentalmente, pelos objetos e produtos transformados nas

expressões mais tangíveis da presença e da sociedade em seu ambiente, desde o momento em que tomam o lugar das coisas naturais (MOLES, 1975, p. 12).

Isso reflete nada mais nada menos do que o produto da industrialização, as mudanças profundas na sociedade e nas relações sociais advindas dela. Harvey (1992), em sua concepção, já alertava para essas rupturas: a transição do regime de acumulação fordista para o modelo de acumulação flexível permitiu minar certa rigidez normativa pré-existente entre as relações sociais e promover a restauração do progresso do sistema capitalista.

Assim, essa vontade de desenvolver está atrelada a posicionamentos de um Estado disposto a se abrir para o mercado e permitindo-lhe o controle da economia e do desenvolvimento. Então para promover o desenvolvimento da economia e estabelecer uma relação com o capitalismo contemporâneo, o Estado adota um papel neoliberal e passivo. E isso tem a ver com nosso objetivo de mostrar que as decisões do Estado em promover a descentralização e crescimento econômico criaram um ambiente propício para estimular a acumulação de capital industrial e atrair investidores.

Ao nosso ver, o desenvolvimento econômico almejado pelo Estado é um tipo de desenvolvimento alcançável a longo prazo, mas com metas claras, que envolvem a necessidade de um planejamento estratégico contínuo e dependem de um conjunto articulado de ações para o alcance desse fim. No caso estudado, o desenvolvimento desejado por Pernambuco, tem o perfil de atuação de um Estado que acredita numa gestão moderna, apoiada em investimentos públicos para infraestrutura e no uso de ferramentas do *Marketing Urbano*.

Importante salientar que, nesta tese, não apresentaremos um novo conceito de desenvolvimento econômico, mas, sim, traçaremos uma linha de raciocínio mais próxima da realidade de nosso objeto de estudo, que traz ao cerne da discussão o desenvolvimento como um fim, que parte da aposta no crescimento econômico. Pois, um Estado que decide descentralizar a sua economia, do ponto de vista territorial, levar o processo de industrialização para a grande maioria de suas regiões, com o objetivo de promover emprego, acesso à renda a diversas camadas

da sociedade, melhoria na infraestrutura, está, sim, focando no desenvolvimento, mesmo que esse seja consequência, mesmo que isso, ocorra apenas em longo prazo.

Os gestores de Pernambuco, em seu papel de empresa ou empreendedor, definiram o desenvolvimento da economia como meta. Para tanto, o estado lançou mão de um planejamento estratégico no qual, a partir das necessidades dos mercados-alvo, desenvolveu o seu produto para atendê-las. O que significa dizer que o estado empreendedor formalizou o local (espaço, território) como mais um fator produtivo, suprido de infraestrutura econômico-produtiva e incentivado economicamente, proporcionando assim atendimento da demanda de investidores industriais e suplantando a concorrência mundial no mercado de espaços. E, nesse sentido, surgiu a semente do *Marketing Urbano*, como uma das leituras do nosso objeto de análise.

Assim, por influência do capitalismo, as políticas públicas concentraram-se de forma intensa para o desenvolvimento local, surgindo uma política estratégica de valorização das características mais relevantes das cidades. Em conformidade ao pensamento de Sánchez (1999) sobre *Marketing Urbano*, essa ferramenta estratégica, no intuito de transformar um lugar mais atraente para investimentos, passa a ser utilizada por inúmeros municípios: a valorização do espaço cria, então, o produto a ser consumido.

A questão da eficiência estimulada pela concorrência nos remete a necessidade de se estabelecer o diferencial do produto. Esse diferencial é uma condição indispensável para vencer a concorrência, e, nesse sentido, o composto promocional do *marketing* é vital para ressaltar a diferenciação do produto no mercado. Em Pernambuco, a estratégia de Governo conta com um *mix* promocional adequado para divulgar o estado como o local propício para desenvolvimento de atividades industriais.

Esses potenciais de diferenciação de produtos podem fechar o raciocínio do objeto estudado, representado na Figura 1, que ilustrou o desenho da tese, que nada mais é do que a questão da descentralização do desenvolvimento. Este raciocínio,

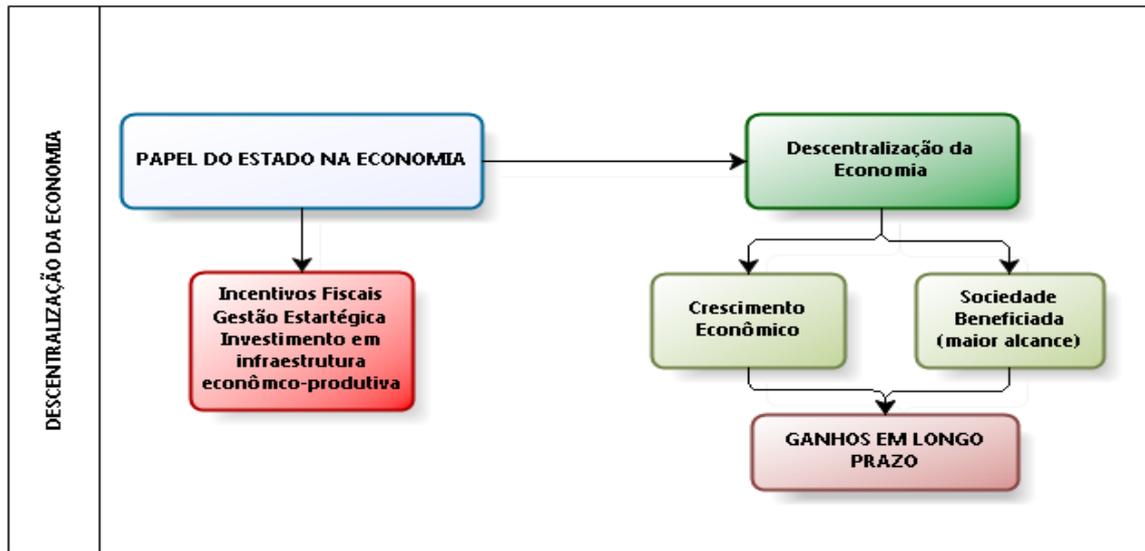
descentralizar o desenvolvimento, no caso de Pernambuco, foi amplamente utilizado pelo planejamento estratégico do estado, confiando nas potencialidades das economias locais pré-existentes nas 12 regiões de desenvolvimento.

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

A descentralização econômica pode desempenhar um papel importante e positivo desde que não seja fragmentada. Uma descentralização coordenada, capaz de soldar diretrizes gerais e integradoras, valorizando escolhas locais capazes de acolher as potencialidades de cada região respeitando a enorme diversidade existente no país.

Corroborando com o pensamento de Araújo (2006), compreende-se que a descentralização e crescimento econômico planejados pelo governo de Pernambuco foi ancorada nesse aspecto de respeito a potencialidades e diversidades locais, pois essas decisões de levar os investimentos públicos de infraestrutura e incentivar a implantação de indústrias nas diversas regiões do estado valorizaram os aspectos locais de cada arranjo produtivo, impulsionando as economias locais.

**Figura 3** – Diagrama do Papel do Estado na Descentralização da Economia.



Powered by  
**bizagi**  
Modeler

**Fonte:** Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

O raciocínio completo sobre descentralização da economia pode ser entendido de forma simples. O diagrama, representado na Figura 3, ilustra o esquema do papel do estado na descentralização e crescimento econômico, além de explicitar o tipo de desenvolvimento pensado para o estado de Pernambuco.

Confirma-se então, a necessidade de aprofundar um pouco o conceito de desenvolvimento, até para separar mais claramente as diferenciações entre crescimento, mas, sem esquecer do foco na descentralização econômica, pois é esta linha de pensamento que tangencia a realidade ocorrida em nosso objeto de estudo, o caso de Pernambuco, no período avaliado (os anos de 2007 a 2014).

#### 4.1.1 Descentralizar a economia para alcançar o desenvolvimento econômico

Descentralizar, um termo morfológicamente composto de duas partes des+centralizar. O prefixo 'des' significa, negação ou privação, portanto ao se juntar com a palavra centralizar, têm-se uma ressignificação, que denota afastar(-se),

desviar(-se) do centro; fazer dispersar-se do centro ou de lugar de concentração.<sup>9</sup> E, é nesse sentido de interpretação desse termo 'descentralizar', que essa construção teórica se dará.

O exposto acima é salientado pelo intenso debate teórico e os possíveis conflitos conceituais existentes acerca do termo descentralização, que no Brasil surgiu pós Constituição de 1988. Leal (2003, p.50) alertou para isso. A autora sinalizou que:

Os processos de descentralização aparecem em todo o mundo sob as mais diferentes formas de regime político, diversidades de estágios de desenvolvimento econômico, e segundo contextos os mais variados. Por essa razão é necessário ficar alerta para a ambiguidade do próprio sentido acepção do termo descentralização e para as características de orientação ideológicas diversificadas que vem assumindo essas experiências.

Com a crise do capitalismo nos anos de 1980, emergiu o fenômeno do chamado fordismo periférico, que se consolidou com a transferência de indústrias, máquinas, tecnologia e produtos (com seus desenhos e, portanto, valores culturais e estéticos a ele incorporados), para alguns grandes centros metropolitanos, visando, inicialmente, o mercado interno dessa periferia capitalista, como uma saída para a busca de novos consumidores, dentro da crise do capitalismo (HARVEY, 1996). A industrialização no processo de descentralização esteve associada ao capital internacional.

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

O trabalho de Tinoco (2001) mostrou que o período entre o início da industrialização brasileira, até 1970, foi marcado por intensa concentração das atividades industriais

---

<sup>9</sup> Descentralizar – Dicionário Michaelis. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=3WAa>>. Consultado em 12/07/2017.

na Região Metropolitana de São Paulo, tendo importante papel para o fortalecimento dessa região como importante polo econômico nacional. No sentido de compreender a atividade industrial, básica ao processo de desenvolvimento econômico do país, o governo implementou políticas de fortalecimento do setor, bem como de interiorização da indústria para uma reestruturação econômico-industrial e espacial.

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

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

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

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

variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para determinadas áreas, diferenciais nos preços relativos de insumos entre regiões, etc. Torna-se, pois, necessário estudar as vantagens locacionais de cada uma das regiões para atração de setores produtivos, ainda que de crescimento lento a nível nacional,

bem como os fatores explicativos do desempenho favorável desses setores em algumas regiões (HADDAD, 1993, p. 262).

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

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

João Saboia, Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, publicou **A Dinâmica da Descentralização Industrial no Brasil**, onde discutiu como se deu a descentralização industrial brasileira, e compreendemos que a indústria brasileira passou por grandes transformações, que resultaram em forte queda do emprego, dado o aumento do capital tecnológico.

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

As principais mudanças na dinâmica do processo de descentralização industrial ocorrido no Brasil se deram principalmente ao longo dos anos de 1990. Em resumo, “a observação da migração dos empregos industriais das capitais para o interior dos

estados sugere um movimento de descentralização com provável criação de novas aglomerações no interior do país” (SABOIA, 2001, p.15).

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

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

A análise específica que Saboia faz, sobre o Nordeste, faz-se necessário ser ressaltada, no contexto deste trabalho, pois, segundo ele, “o deslocamento do emprego beneficiou ainda a região Nordeste em setores tradicionais”, acirrando a guerra fiscal do país, “resultando na instalação e deslocamento de empresas em busca de menores salários e maiores benefícios fiscais” (SABOIA, 2001, p.37). O que significa dizer em menores custos de produção.

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

Dada à necessidade de adequação a essa nova realidade, os Estados têm asseverado mudanças para se adequarem a essas transformações. Assim, como o taylorismo e o fordismo moldaram um novo homem e uma nova sociedade, a globalização também vem promovendo profundas mudanças na sociedade. Sendo por meio de transformações nos Estados, nos mercados, nos processos de trabalho, na estética, nos produtos, nos hábitos, nos valores, na cultura, na subjetividade individual, na forma particular de ocupação do território e na produção do ambiente construído, isto é, na cidade.

Do ponto de vista da relação Estado e sociedade, a combinação do fordismo com o keynesianismo gerou o que Hobsbawm (1994) chama de “anos dourados”, ou seja, um período de 30 anos (1940 a 1970) tido como sendo uma das maiores e mais importantes construções sociais da humanidade. Os economistas começaram a perceber que o mundo, em particular o mundo do capitalismo desenvolvido, passara por uma fase excepcional de sua história.

Esse processo, com todas suas consequências culturais, sociais e políticas, pode ser sentido no Brasil essencialmente através do espaço urbano. Pode-se dizer que a metrópole é o instrumento por excelência do fenômeno de expansão da economia-mundo capitalista. Como resume Santos (1996, p.83), "a cidade é o lugar em que o mundo se move mais", neste caso, o Brasil se move pelas engrenagens de seus grandes centros industriais.

Além disso, é nas metrópoles, ainda, que se concentram a maior parte das atividades econômicas, a totalidade das atividades financeiras e o conjunto de atividades terciárias de apoio que tomaram importância com a globalização, dando às cidades um novo *status* estratégico (SASSEN,1998).

Então, sob esta ótica do espaço como local, como um atributo, como um bem de produção, a transferência de espaço industrial de uma região central para outras partes do território pode ser vista como um ingrediente para o desenvolvimento da economia.

Embora o desenvolvimento econômico descentralizado tenha sido bastante relevante no período pós-guerra, tido como expansionista, Borja (1988a) destaca que a importância da descentralização da economia, funciona como uma vantagem comparativa: ela cria condições favoráveis para promover modelos de desenvolvimento econômicos mais equilibrados e adaptados às condições das localidades.

O economista clássico David Ricardo (2001), postulou que a vantagem comparativa ou relativa permite determinar padrões de especialização e troca, isto é, a especialização das nações na produção dos bens em que detém vantagens

específicas. Compreende-se aí um cerne de especialidade econômica de determinados territórios ou regiões, daí a relação intrínseca com a ação de descentralizar, proporcionar dinamismo econômico também a outras localidades.

Vieira (2012), ao fazer um exame do assunto, considera a descentralização um fenômeno basicamente dinâmico, resultando desse atributo a existência de um contínuo entre dois polos extremos: o da descentralização e o da centralização.

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

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

#### 4.1.2 Desenvolvimento econômico: um pouco mais que crescimento

No sentido de compreender melhor o tipo de desenvolvimento abordado nessa pesquisa, fazemos uma reflexão no intuito de traçar uma lógica de raciocínio para diferenciar crescimento e desenvolvimento econômicos, relacionada com o nosso objeto de tese que valoriza o papel do estado na economia, por via da descentralização da produção.

Trata-se de apresentar a nossa compreensão acerca destes conceitos, de forma prática, contextualizando com as ideias trazidas nessa pesquisa e, indo um pouco além, buscando dar um sentido de conjunto a essa ideia keynesiana de motor do desenvolvimento, presente na ação do Estado como interventor da economia.

Ademais, vale ressaltar a necessidade de inovar e de trazer contribuições, ou novas formas de se apresentar um tema ou assunto. Por isso, valorizamos, principalmente do ponto de vista metodológico.

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

Por sua vez, Souza (2009) indica a presença de duas correntes de pensamento econômico acerca dessa temática. A primeira corrente enxerga o crescimento como o mesmo que desenvolvimento, ao passo que a segunda defende o crescimento como um pré-requisito para o desenvolvimento, ainda que não o único.

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

Na vertente do pensamento que concebe o conceito de desenvolvimento e sua dicotomia com crescimento, nossa compreensão segue no viés de que, para atingir o desenvolvimento, os índices econômicos de uma localidade devem demonstrar crescimento de sua economia. Mas, numa acepção mais ampla do pensamento, o desenvolvimento pode ser alcançado sem maiores variações e indicações de crescimento econômico, contanto que esta melhoria possa ser distribuída para um maior número de pessoas, direta ou indiretamente, envolvidas nesse processo.

Talvez, essa prerrogativa de descentralizar a economia possa ser uma via de distribuição e de alcance de riquezas para um maior contingente de população.

No Brasil, Pernambuco é um estado em destaque, pois apresenta, há alguns anos, um ritmo de crescimento econômico constante. Grande parte do crescimento bem-sucedido do estado se deve as medidas governamentais, sejam investimentos do governo federal, sejam utilização de alguns dos modelos apresentados pelo ex-governador Eduardo Campos (tal como os desenvolvidos pela Cepal).

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

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

o desenvolvimento econômico é resultado do processo da acumulação de capital, associado à incorporação de progresso técnico, provocando o aumento de produtividade do fator trabalho, que resulta na expansão do fluxo da renda; é um processo que em primeiro lugar é histórico (FURTADO, 1986, p. 22).

Dessa forma, tem-se a valorização do caráter histórico no processo e que somente com o término de um período determinado poderá se atingir o desenvolvimento econômico. Ademais, compreende-se que, com a finalidade de alterar a estrutura dominante, é preciso a acumulação de certo montante de capital, junto com o aperfeiçoamento e as especializações técnicas no andamento da produção, para que finalmente as vantagens do processo sejam divididas equitativamente pela

sociedade. E, sob o aspecto da importância do estímulo à economia, o Estado têm historicamente desempenhado papel importante.

Nesse sentido, observamos a ocorrência desse tipo de desenvolvimento estimulado em Pernambuco, essa ruptura histórica, essa quebra de paradigmas de longos períodos de estagnação do estado, que foi modificada a partir do planejamento da economia por meio da descentralização e de sua interiorização.

A ideia é de se compreender esse movimento de redistribuição espacial produtiva, valorizando aspectos de economias locais e suas repercussões na estrutura econômica, daí o sentido locacional, uma tentativa de unir o desenvolvimento local com espacial. Mais uma vez, vamos lembrar que não há uma tentativa de criar uma nova teoria sobre desenvolvimento, mas apenas uma forma metodológica de conectar pensamentos e reflexões acerca desta temática.

Não há dúvidas quanto ao desenvolvimento capitalista brasileiro, historicamente marcado pela industrialização. Essa foi uma das causas principais do processo de metropolização e de concentração do capital, conforme mostrou Singer (1998):

A concentração de capital se apresenta sob dois aspectos diferentes, que se reforçam mutuamente: a) a concentração de atividades em estabelecimentos e firmas cada vez maiores, causada pelas vantagens financeiras, comerciais, produtivas etc. que uma escala maior de operações proporciona; b) a concentração de atividades em determinadas áreas, causada pelas chamadas economias externas de despesas de transporte e comunicações entre empresas complementares e pelo uso em maior escala, o que reduz os seus custos, de serviços industriais (energia, água, esgotos), de serviços financeiros, comerciais etc. (SINGER, 1998, p. 127).

Assim, são acentuadas as vantagens de concentração espacial: quanto mais empresas se concentrem em um local maior será a capacidade para atrair novos empreendimentos industriais, comerciais ou de serviços. Conforme essas empresas se concentrem espacialmente, ocorre uma ampliação dos mercados, pois surgem novas demandas a serem atendidas.

Souza (2009, p.54) defendeu que os fatores internos do crescimento são a disponibilidade de recursos naturais e humanos, o mercado interno e a estrutura

produtiva. Estes atraem as indústrias e passam a produzir para os mercados local, nacional e internacional.

Pernambuco, geograficamente, está subdividido em 12 regiões de desenvolvimento que possuem vocações produtivas específicas, sendo no sentido de aproveitamento desse potencial produtivo, tecnológico e da expertise das pessoas, que a estratégia do Estado foi formulada, tornando-se também um facilitador na tomada de decisão dos investidores interessados em aproveitar-se das externalidades, comuns de economias de aglomeração.

Assim, no sentido locacional, a teoria da localização explica uma empresa industrial que deseja minimizar os seus gastos com transporte, com matérias primas, com o escoamento de sua produção. O objetivo é de intervir nos gastos com transporte, nos gastos com a mão de obra e na força aglomerativa de uma indústria, que nada mais é do que a economia resultante da aglomeração urbana (DERYCKE, 1971).

Vale ressaltar que o destaque para essas teorias está diretamente ligado a análise do crescimento urbano em cidades que se relacionam em decorrência de uma atividade econômica afim, pertencente a um mesmo polo de desenvolvimento. Para tanto, é preciso explicar as questões relacionadas às distâncias a se vencer com o transporte, a noção de superfície a ocupar e distribuir racionalmente as atividades no espaço com o objetivo de ordenar e coordenar menores custos e melhoria na produtividade e lucratividade.

A localização das atividades econômicas, em termos de interesses privados do capital ou sociais, visa maximizar os lucros e minimizar os custos da produção, comercialização e transporte. Além disso, o problema admite uma multiplicidade de variáveis pelas inter-relações que mantém com questões de ordem social, econômica, política, físico-territorial.

Esta questão da importância da localização também é apoiada por Villaça (2001), que entende a localização como o lugar de produção e o lugar de consumo dos produtos: a localização urbana é “aquela na qual as relações não podem existir sem um tipo particular de contato, aquele que envolve o deslocamento dos produtos e

dos consumidores entre os locais de moradia, de produção e de consumo” (VILLAÇA, 2001, p. 23).

Assim, define dois tipos de espaços: os que envolvem deslocamentos - as localizações, e os que não envolvem os deslocamentos - os objetos em si. Neste objeto em si, o espaço é produto de relações diretas, por contatos e nas localizações, o espaço é determinado pelas relações de fluxos de transporte, comunicação, energia e pessoas (VILLAÇA, 2001, p. 23).

O desenrolar do processo de globalização, torna ainda mais evidente a relação intrínseca entre as questões econômicas, políticas, sociais e ambientais. Desse modo, refletir sobre perspectivas de desenvolvimento, contemporaneamente, implica em ponderações mais amplas que envolvem a transdisciplinaridade, principalmente quando tratamos de aspectos locacionais, pois o respeito às especificidades e os potenciais de uma localidade são de suma importância para a manutenção do desenvolvimento desse determinado local.

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

Outra condição essencial para a transformação do processo de crescimento em desenvolvimento é o apoio à sociedade, mais especificamente através de uma distribuição de renda mais justa e igualitária. Diversos autores sugerem que a distribuição de renda é inferior em regiões de prioridade de desenvolvimento urbano-industrial, gerando a necessidade de uma intervenção governamental com políticas sociais, que visam corrigir as deficiências acarretadas à distribuição de renda pela própria estratégia desenvolvimentista. E, sem dúvida, descentralização territorial da economia é uma estratégia para isso.

#### 4.1.3 Reflexões sobre a descentralização da economia

Fazendo uma reflexão sobre os conceitos relacionados às teorias econômicas e ao desenvolvimento ora apresentados, pode-se dizer que a explicação teórica de desenvolvimento e crescimento econômicos buscada para explicar o objeto desta tese é a que se aproxima do desenvolvimento econômico induzido. Uma teoria do desenvolvimento que valoriza o caráter histórico de cada localidade e também os seus potenciais locais.

Nos países de industrialização tardia, como é o caso do Brasil, é de suma importância a valorização do caráter histórico nesse processo, haja vista que somente após um determinado período de tempo o tão almejado desenvolvimento seria alcançado.

Como já explicitado, anteriormente, Pernambuco teve atrasos históricos de estagnação em sua economia, que se traduziram em grandes desigualdades econômicas e socioespaciais. Essas desigualdades poderiam ser saneadas por intermédio de profundos processos de mudança em sua estrutura produtiva, daí a adoção do conceito de desenvolvimento postulado por Furtado (1986). Sendo o desenvolvimento econômico um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.

O desenvolvimento não é, e nem será, uma etapa histórica pela qual todos os países deverão passar, mas, sim, o resultado das relações de trocas iniciadas no passado, pós-revolução industrial, que repercutiram em uma periferia de países subdesenvolvidos e dependentes. Nesse sentido, a estrutura de produção precária, arcaica e de baixa produtividade necessitava de um grande volume de recursos para a sua modernização e ganhos em competitividade.

Assim, a participação do Estado na economia, também defendida por Furtado, tinha como objetivo melhorar a distribuição regional e setorial dos investimentos, promover melhor distribuição da renda, no sentido de ampliar o mercado consumidor

interno, controlar a entrada de capital estrangeiro no país, reduzindo a dependência financeira externa, e oferecer mais autonomia na execução das políticas públicas. Necessidades prementes no Nordeste e em Pernambuco.

Ademais, compreende-se que, para alterar a estrutura dominante, torna-se preciso a acumulação de certo montante de capital, junto com o aperfeiçoamento e as especializações técnicas no andamento da produção, para que finalmente as vantagens do processo sejam divididas equitativamente pela sociedade.

Nessa compreensão de que os processos voltados para o alcance do desenvolvimento econômico necessitavam de profundas mudanças na estruturação produtiva do estado de Pernambuco, a via disponível para tal realização seria o investimento público em infraestrutura. Desta feita, a infraestrutura passou a ser a peça chave para estruturação produtiva e o maior argumento de propagação da imagem do estado no mercado global de espaços disponíveis e estruturados para produção, via ações estratégicas comuns do *Marketing Urbano*, o que significa dizer com maior poder de atração dos investimentos privados industriais.

Dessa forma, é de suma importância analisar o papel do Estado em cada etapa desse processo. Nesse trabalho delineamos dois tipos de atuação do estado na economia: o **estado investidor** e o **estado incentivador**. Convidamos o leitor a percorrer com a gente cada passo dessa compreensão, no que se refere a atuação do estado na economia no caminho para o alcance desse desenvolvimento desejável.

#### **4.2 A divisão do papel do Estado na descentralização e crescimento econômico**

Em tempos de crise do capitalismo mundial e, principalmente, crise política no Brasil, que já ultrapassa uma crise de Estado democrático, falar do papel do Estado como interventor da economia, não se determina como tarefa fácil. Não se trata de fazer aqui um exame minucioso sobre a crise do Estado democrático ou sobre a crise econômica que vêm acometendo mundialmente os países, ocorrendo, de então, a

discussão do papel do Estado na economia. No entanto, no tocante à infraestrutura nacional, o Estado brasileiro foi sempre presente, daí a importância de se ressaltar o papel do Estado nacional como investidor.

Sobre a atual crise econômica brasileira, as informações sobre o *status* da crise foram trazidas por Paula e Pires (2017) em um recente debate. E, embora o espaço para políticas de gestão do ciclo econômico, no momento, seja bastante restrito para além da esfera da política monetária, isso não quer dizer que nada possa ser feito. Em uma economia que vem sofrendo forte e prolongada recessão, uma questão fundamental é buscar soluções para a superação da crise dos estados com medidas de curto e longo prazo.

Com relação à crise das finanças estaduais, cabe destacar que a intensidade da recessão está distribuída de forma muito assimétrica entre os estados. Paula e Pires (2017), ao tomarem os dados do emprego do setor privado até setembro de 2016, constataram que a situação é muito grave em estados como Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Maranhão; moderada em Minas Gerais, Paraná, Goiás e Pará; e bastante leve ou imperceptível em São Paulo, Santa Catarina e Amazonas.

Essa constatação reforça nossa afirmação da intensa crise vivenciada pelo Estado nacional e pelos estados brasileiros, como é o caso de Pernambuco. Convém lembrar que, embora o problema seja grave, principalmente pós-eleição de 2014, período em que ocorreu o agravamento da crise política brasileira e dos processos contra corrupção, como a Operação Lava-Jato, por exemplo, o nosso objeto de estudo tem um recorte temporal nos anos de 2007 a 2014, anos em que a economia de Pernambuco, diante do Nordeste e do Brasil esteve no auge, como demonstramos, anteriormente, no Capítulo 1.

Assim, salientamos que, aqui, a construção do discurso passa pela lógica da intervenção do estado na economia com a premissa de descentralizar, ou seja, interiorizar e distribuir o desenvolvimento para a maior parte de seu território. Nesse contexto, a explanação merece que se percorra uma compreensão da relação estado e capital. Pois, a atuação do Governo de Pernambuco, por meio de práticas de governança, foi interferir na economia dando um sentido de integração entre as

necessidades de desenvolver a economia do estado e as ações e posturas que deveria ter para isso.

Governança pública, como conceituou Pereira (1997), é a capacidade financeira e administrativa do governo de implementar as decisões tomadas nas arenas decisórias. Significa a recuperação da capacidade administrativa e financeira do governo e recuperação da efetividade das políticas públicas como meio para que o cidadão usufrua seus direitos.

No sentido de se observar as formas de atuação do Estado, com vistas ao desenvolvimento, a explanação de Leal (2005), sugere que as novas formas de governança urbana no exercício do poder e o fortalecimento da relação entre o público e o privado, daí derivadas, intensificam a dinâmica da acumulação urbana.

A ruptura do modelo fordista-keynesiano, que havia mantido um crescimento sustentado da produção industrial até a década de 1970, foi efetivada no período em que o mundo todo passou por um processo de estagnação, em que reestruturações organizacionais, regulatórias e tecnológicas foram necessárias para romper com esse modelo de desenvolvimento.

Soares (2002) apontou a crise do capital, cujos protestos mais relevantes foram a crise do comércio internacional e financeira e a inflação duradoura relacionada ao baixo crescimento econômico. O Estado do bem-estar social, escolhido como um dos principais causadores desse declínio passou a ser rejeitado pelos economistas chamados de neoclássicos, neoliberais ou liberais, em uma organização denominada “retorno à ortodoxia”.

O Regime de Acumulação Flexível, mostrado por autores como Fröbel et al. (1980), Harvey (1989) e Hoogvelt (1997), foi responsável em promover as mudanças da produção do fordismo para o modo de produção flexível, ou *just-in-time*. Esse modelo congrega uma maior variedade de bens, baixa precificação, aumento de alcance aos mercados, resposta rápida às suas demandas. O que, historicamente, no sentido das relações capitalistas, foi visto como uma grande ruptura.

Segundo esses mesmos autores, que pactuam as mesmas ideias, o aumento da internacionalização do capital produtivo pelas multinacionais, as reservas de mão de obra e o seu baixo custo em países periféricos, o aprimoramento dos sistemas portuários internacionais e a telemática provocaram um movimento de relocação produtiva. Esse movimento estimulou a expansão da industrialização periférica e, ao mesmo tempo, causou a derrocada da indústria nos países de capitalismo avançado, ocasionando uma alta na taxa de desemprego jamais vista desde o pós-guerra.

Questões chave como a reestruturação política, o êxodo industrial e potencial de investimentos nos países de capitalismo avançado, a diminuição da base fiscal e o déficit permanente de suas contas, resultaram na desconstrução do ideário do Estado do Bem-Estar Social e da Administração Keynesiana.

O modelo Neoliberal foi se impondo como ideário político econômico por todo o mundo - Margareth Thatcher (Reino Unido, 1979-1990), Ronald Reagan (EUA, 1981-1989) e Helmut Kohl (Alemanha, 1982-1998) - ao pregar uma desregulação da economia e principalmente do mercado de trabalho, tudo isso como meta para atrair investidores e diminuir as taxas de desemprego, pois a atração de empresas transnacionais normalmente traz em seu bojo altos níveis de empregabilidade.

As ações neoliberais carregavam consigo o pensamento de neutralidade, já que independente do jogo do mercado possibilitaria um uso mais adequado dos elementos de produção, em prol de todos (SOARES, 2002).

O chamado monetarismo espalhou-se pelo mundo por meio de rígidas políticas monetárias, por parte do Fundo Monetário Internacional – FMI, junto aos países devedores. O controle desse endividamento dos países tornou-se moeda de troca.

A década de 1980 foi marcada por um movimento de desregulamentação econômica global, associada à revolução nas telecomunicações e aos novos instrumentos financeiros (SOARES, 2002). Essa quebra de paradigmas fez com que o mercado financeiro global crescesse três vezes mais rápido que o comércio internacional (a relação importações x exportações).

Nesse sentido, os governos nacionais se viram na situação antagônica em que se encontram na atualidade, considerando atual a partir dos anos 2000, que diz respeito a necessidade de regular as atividades do capital financeiro internacional ao tempo em que tentam atraí-lo, buscando, assim, um meio-termo para essa regulação.

François Chesnais (1998) denominou esse estágio do sistema capitalista de **Regime de Acumulação Mundializado sobre Dominância Financeira**, fruto do liberalismo e da desregulamentação dos movimentos de capitais, dos investimentos estrangeiros diretos e do comércio internacional.

No contexto nacional, conforme observado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), pode-se ter logo de início uma noção da visão estabelecida na condução partilhada dos rumos econômicos entre o Estado Brasileiro e as instâncias de mercado.

O Estado e o mercado são as duas instituições responsáveis pela coordenação dos sistemas econômicos no capitalismo contemporâneo. Quando ocorre uma crise econômica de grandes proporções, como aconteceu nos anos 30 e voltou a ocorrer nos anos 80, sua origem provavelmente estará no mau funcionamento de uma dessas duas instituições. Nos anos 20 e 30 a crise teve origem no mercado, nos anos 70 e 80, no Estado. O grande desafio para os governos em todo o mundo nos anos 90 e particularmente para o Brasil, onde a crise do Estado foi particularmente grave, é a reforma ou a reconstrução do Estado (BRASIL, 1995, p.2).

Na disputa entre os interesses do Estado e do capital, o Estado acaba sendo capturado pelos privatistas, dada a ineficiência e insuficiência da administração e por sua incapacidade – histórica – em prover as demandas crescentes das populações.

Esse novo cenário de consagração do capital no modo intervencionista da economia, parte da reformulação das relações entre Estado e mercado. Harvey (2011, p.161) apontou que o sucesso do estado nacional, assim como do local, pode ser medido pelo grau de captação de recursos, fluxos de capital, criando condições favoráveis para a acumulação em suas fronteiras e a garantia de elevada qualidade

de vida aos habitantes – no cerne, implicitamente, está o papel do *Marketing Urbano* (grifo nosso).

Harvey (2013), ainda, apontou que a unificação dos interesses entre capitalistas industriais, capitalistas financeiros e parte do aparelho do Estado, de certo modo, participam de maneira igualitária, com interesses semelhantes, pertinentes a esfera financeira de ganhos de capital com vistas, claramente, ao lucro.

E no bojo dessa discussão da crise de Estado, alguns pensadores vão advogar teses liberais mais radicais, defendendo uma volta às regras de mercado para regular a economia e uma diminuição do tamanho do Estado para resolver o problema. Sendo a receita básica aquela de privatizar, liberalizar, desregular e flexibilizar os mercados de forma radical, enquanto o Estado fica restrito a garantir a propriedade, as concessões e os contratos (HIRSCHMAN, 1991).

Carnoy (1988) postulou que o Estado cresceu em importância acompanhando o crescimento de sua economia em todo o mundo, daí sua imbricação constante com o capital. Nunes (2012) assinalou que Estado e mercado são instituições que estão em constante construção e reformulação, guardando sempre uma interdependência.

A revolução capitalista desencadeou mudanças na forma de organização política, como salientado por Bresser Pereira (2010), que mostrou no plano econômico o surgimento de instituições econômicas fundamentais para o sistema: o mercado, o trabalho assalariado, os lucros e o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, surgiram as contradições do Estado Moderno, a qual cabe a garantia da propriedade e dos contratos, mantendo a ordem capitalista sempre com foco no desenvolvimento da economia.

Sobre o discurso neoliberal, Höfling (2001, p. 6) comenta:

As teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo. Voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-Estar Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes

reguladoras do mercado. Estas ideias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a mesma.

Para Pastorine (2002) as ações neoliberais, especialmente sua ideia, indicavam como solução o desmonte do *Welfare State*, promovendo o Estado mínimo. Isto implica uma redução dos direitos sociais, das políticas sociais e, se for necessário, dos direitos públicos, tudo em nome dos direitos civis - principalmente o direito à propriedade privada.

No modelo neoliberal, as políticas públicas passam a ser conduzidas e ficam sujeitas aos interesses do grande capital que delega o compromisso de realizá-las para a sociedade civil e o terceiro setor. Desobrigando-se, assim, o Estado no gerenciamento das políticas sociais e invalidando a natureza de direito das mesmas, que passam a ser consideradas uma vantagem, um proveito (PASTORINI, 2002; SOARES, 2002).

E, é com essa compreensão de um contexto de estado neoliberal, que enquadramos o objeto de estudo desta tese, pois as ações do Governo de Pernambuco, voltadas para alavancar sua economia, ocorreram no sentido de criar vantagens, no caso aqui tratado, locacionais para atração de investidores.

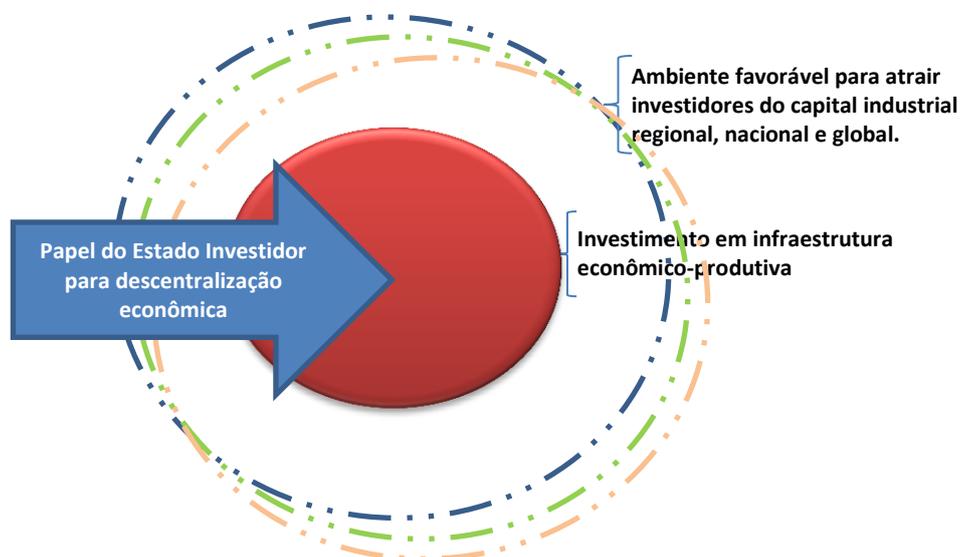
Sendo então, o Governo de Pernambuco o coadjuvante desse processo, protagoniza, no entanto, o papel de Estado Interventor na economia, com a postura de Estado Investidor, pegando carona, como dito anteriormente, nos investimentos do Governo Federal advindos dos Programas PAC 1 e 2, que foca no investimento em infraestrutura econômico-produtiva, necessária para dar suporte à economia, mantendo-se o pós-processo de implantação, e oferecendo ganhos em médios e longos prazos. Recordando aqui que Pernambuco atuou fortemente na negociação desses investimentos. E, ainda, atuando como Estado Incentivador, permeado por uma postura estratégica explicitada numa governança pública, agindo diretamente, por meio de incentivos fiscais, e indiretamente, pelo uso estratégico de ferramentas do *Marketing* Urbano, estimulando a criação da imagem de um local propício para receber investidores do capital regional, nacional e global.

### 4.3 O Estado Investidor

Quando abordamos aqui o papel de **Estado Investidor**, então, o fazemos com o intuito de exibir as **ações no investimento público em infraestrutura econômico-produtiva**, pois se deve deixar claro e isso estará fora dessa discussão, quando se trata do papel do Estado, ao que se concerne à variável investimento, diversos serão os seus papéis, mas como o foco desse trabalho trata da descentralização e crescimento econômico, abordaremos os conteúdos necessários, apenas para a compreensão desse sentido específico da concepção de Estado investidor para a descentralização econômica.

Dessa forma, a Figura 4, mostra o nosso recorte acerca da forma a qual será construído o raciocínio próprio sobre o papel do Estado Investidor para a descentralização econômica.

**Figura 4** – Diagrama do Estado Investidor para a Descentralização Econômica.



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017.

Com o raciocínio, mostrado na Figura 4, pode-se compreender que o Estado, por meio de investimento econômico-produto, dotou ao espaço os aspectos locais necessários para criar um ambiente favorável para a atração de investidores capitalistas industriais de todas as partes do Brasil e do mundo. O foco continua o espaço como um fator de produção para a indústria.

Assim, a escolha pela concepção teórica, que norteará nossa compreensão acerca do objeto, não foi uma escolha por simpatia própria ou por visão meramente economicista, mas, sim, sob a lógica daquilo que vem sendo apresentado em estudos semelhantes, haja vista a necessidade de se conservar umnexo, pois as ações de um Estado intervencionista em sua economia, no sentido de dotação de infraestrutura para sua ocorrência, vêm da concepção keynesiano estruturalista.

#### 4.3.1 Estado Investidor para a descentralização econômica

Avaliando a necessidade do debate para tratar a relação entre a infraestrutura econômico-produtiva e o desenvolvimento, deve-se determinar, inicialmente, de qual tipo de desenvolvimento está se tratando. Nessa premissa, as referências consideradas serão a teoria estruturalista e a teoria keynesiana do crescimento e da determinação do nível de renda e emprego a partir da demanda.

A noção fundamental do pensamento estruturalista é a de que toda a economia se desenrola sobre uma estrutura de capital, que pode ser transformada. O princípio mais importante da teoria keynesiana é o da demanda efetiva, formulado por Keynes (1936) e Kalecki (1954) no século passado. A partir do princípio de demanda efetiva, há uma relação unívoca de causalidade, qual seja a de que os gastos determinam as receitas (REIS, C., 2008, p.19). Assim, a demanda induz e cria a oferta, ajustando-se às variações de diversos componentes, entre eles os padrões de consumo.

Então, há de se considerar o enfoque teórico de Estado Investidor, no sentido de dotação de recursos financeiros voltados para infraestrutura econômico-produtiva, sendo a variável chave o investimento público, pois, da relação com o caso estudado, não serão nem caracterizados e nem avaliados outros tipos de investimentos públicos, como por exemplo, os resultantes de Parcerias Público Privadas - PPPs.

Nessa premissa, observam-se fortes complementaridades existentes entre investimento em infraestrutura e o poder de atratividade por investimentos privados,

tornando-se, conseqüentemente, causadores de crescimento e desenvolvimento econômico, principalmente quando se observa o quadro do desenvolvimento que passa pela redistribuição produtiva no território, caso do nosso objeto de estudo.

Esta nova fase desenvolvimentista que refletiu profundas transformações econômicas e espaciais em diversas Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco foi decorrente diretamente dos esforços do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, das negociações entre Governo Federal e Estadual para atração de recursos na busca do equilíbrio das desigualdades destas regiões.

A economia desenvolvimentista se dinamiza cada vez mais em função do efeito multiplicador do consumo e do investimento, na diversificação da base de exportação. Essa diversificação estimula o fim da dependência da estrutura agrária e faz a economia regional avançar para uma estrutura produtiva cada vez mais alicerçada nos setores secundário e terciário.

Segundo Goldenstein e Seabra (1989, p.146) o modelo de configuração territorial do Brasil, forjada ao longo de séculos por meio da divisão internacional do trabalho, concentradora e excludente, reproduziu desigualdades que espelham, ainda hoje, essa mesma lógica (SEABRA e GOLDENSTEIN, 1989, p. 46).

No Brasil, as transformações ocorridas no pós-guerra foram percebidas após o país ter abandonado as diretrizes de políticas econômicas como a nacional-desenvolvimentista da década de 1960-1970, comprovadamente isolacionista. E, passando para uma política neoliberal (meados da década de 1970), com conseqüências que reverberam até os dias atuais (BRESSER PEREIRA, 1996, p.33).

Fazendo um retrospecto dos investimentos, os autores Rigolon e Piccinini (1997) afirmam que os anos 1980 foram marcados por uma diminuição crescente do investimento, que culminou nos anos 1990 em um intenso e diversificado processo de privatização em áreas estratégicas como energia, telecomunicações, extração mineral, e alguns setores dos transportes.

Assim, é indiscutível considerar o investimento em infraestrutura e o processo da descentralização da industrialização como fundamentais para o crescimento econômico, pois aumentam o retorno dos insumos privados (capital e trabalho) e incentivam os investimentos privados, repercutindo na elevação do nível de emprego e renda. Temas estes, centrais na discussão aqui apreendida acerca do estímulo da interiorização da economia no território pernambucano.

Para Rigolon e Piccinini (1997), tecnicamente, estes investimentos em setores como energia, transportes, telecomunicações e saneamento básico elevam o volume do produto final e implicam em maior produtividade dos fatores privados, reduzindo o custo por unidade de insumo. Essa maior produtividade, aumenta a remuneração dos fatores, alterando significativamente os níveis de emprego e atraindo também novos investimentos do capital privado.

Oreiro (2007), quando busca analisar os efeitos de “transbordamento” do investimento em infraestrutura sobre o investimento privado, por meio de um modelo keynesiano/kaleckiano de crescimento, demonstrou que o investimento público em infraestrutura desempenha um importante papel no crescimento econômico de longo prazo, daí a vigência dessas práticas no Brasil. Este mesmo autor coloca a forte presença do Estado:

a política fiscal pode contribuir de maneira decisiva para a obtenção de um ciclo virtuoso de crescimento por intermédio de medidas que contemplem um aumento da meta de superávit primário e uma redução da participação dos gastos de consumo corrente, ambos definidos como proporção do produto real (OREIRO, 2007, p. 13).

Desta forma, observa-se a existência de fortes complementaridades entre os investimentos em infraestrutura e os investimentos privados, e, por conseguinte o investimento em infraestrutura e o crescimento e desenvolvimento econômico – o que pode ser confirmado explorando a teoria de Hirschman (1961) para o crescimento e desenvolvimento das nações.

Hirschman (1961) mostrou que o crescimento de economias avançadas estava amparado em pilares como poupança, investimento induzido, investimento autônomo e produtividade do capital. Em economias avançadas, as decisões sobre

poupança e investimento são consideradas independentes, pois a renda per capita é fator determinante na oferta de poupança. De outra forma, nas economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, as decisões de poupança e investimento são completamente interdependentes. Nestas economias, o incremento da poupança depende de maiores oportunidades de investimentos do que do aumento da renda.

O modelo de Kalecki (1954) supõe que o investimento em capital fixo em uma economia com estrutura estável é, em um determinado tempo, calculado pelo nível de atividades e pela sua taxa de variação. Ou seja, ele é composto pelos lucros retidos das empresas ou a capacidade de autofinanciamento, pelos ajustes conjunturais dos lucros brutos e dos estoques de capital líquido induzidos pela demanda e, finalmente, por uma variável exógena que representa os “fatores de desenvolvimento”, tais como crescimento populacional, juros de longo prazo, inovações e investimento público.

Então, se o investimento é a variável-chave para iniciar a condução de um Estado a um desenvolvimento que faz expandir os componentes autônomos, o investimento público constitui parcela importante desse montante, sendo essencial para iniciar e conduzir o ciclo de crescimento da economia. Daí as decisões do poder público em investir. Nessa premissa, deve-se ressaltar a intrínseca relação entre o investimento público com o investimento privado para expansão e desenvolvimento.

É importante estabelecer diferenciação entre o investimento público em infraestrutura, por exemplo, que, por definição é um tipo de gasto público, pois há dispêndio de capital. Mas esse tipo de investimento possui um papel ainda mais específico do que o gasto público em geral. Pois, enquanto os gastos públicos constituem-se em um componente da demanda agregada e determinam a intensidade do multiplicador, o investimento público representa, também, criação de capacidade produtiva. Entretanto, ao contrário do investimento privado, ele é autônomo, pois depende da decisão das autoridades do governo, sendo, portanto, uma variável política, conforme definiu Medeiros (2007).

O Brasil, a partir do ano de 2002 passou a delinear uma nova política de investimentos para a região Nordeste, colocando a região em um patamar de desenvolvimento em comparação com as outras regiões do país. A decisão de investir mais em infraestrutura foi tomada por meio da implementação do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, em janeiro de 2007, que disponibilizou verbas financiadas pelo governo federal para obras de infraestrutura logística, energética, social e urbana (BRASIL, 2010).

Pinho (2012) defende que foi nesse período que o Brasil retomou a função planejamento estatal e fez do Estado o instrumento de ação coletiva da nação.

Castro e Carvalho (2003) apontam que este modelo vigorou no Brasil da década de 1930 até os anos de 1980 e foi marcado pela grande presença do Estado na promoção do crescimento por meio de acelerada industrialização; pela participação do Estado na produção com a criação de empresas públicas; pela participação do capital empresarial nacional privado e das empresas transnacionais de modo que juntamente com o Estado constituíram as forças para alavancar o desenvolvimento.

Consideramos de suma importância, do ponto de vista do estudo de caso, para o processo de descentralização e crescimento econômico em Pernambuco, o grande potencial de investimento público ofertado pelos Programas PAC 1 e 2 para o estado e para o Nordeste do Brasil. Haja vista que grande quantidade desse investimento público veio na forma de infraestrutura para fortalecimento do território, o que conota grandes mudanças na dinâmica da estrutura econômica do estado.

Segundo Bielchowsky (2002), o investimento em capital fixo, pode assumir três tipos diferentes de impactos sobre a estrutura econômica. O primeiro é o de aumentar a eficiência operacional por meio da inovação dos processos produtivos, acelerando ou barateando e permitindo os seus ganhos de escala. O segundo, refere-se à necessidade da constante busca do aumento da satisfação dos clientes, capaz de multiplicar e manter a base consumidora, por meio da inovação dos produtos e de diferenciais competitivos. O terceiro é impulsionar a expansão da capacidade produtiva pelo uso de novas máquinas e equipamentos ou pela construção civil, na medida em que são induzidos investimentos em outros setores da economia.

Especialmente no que se refere à expansão da capacidade produtiva de uma determinada localidade, devem ser feitos alguns comentários sobre a indução do investimento. O produto de uma economia depende também da taxa de investimento privado induzido, que aumenta quando as expectativas sobre o futuro são otimistas. Embora o investimento seja sempre exógeno, do ponto de vista do fluxo circular da renda, pois depende, a cada período, de fatores técnicos e da demanda esperada (REIS, C., 2008, p. 20), é fundamental considerar o efeito ‘supermultiplicador’.

Em síntese, esse é um fator que reúne, entre o investimento e o produto, tanto o efeito multiplicador, pelo qual o investimento é de fato apenas componente exógeno da demanda agregada, quanto o efeito acelerador, segundo o qual o investimento responde à taxa de crescimento do produto. Ou melhor, o investimento amplia o produto no papel de variável exógena, por ser componente autônomo da demanda agregada, mas é induzido pelo próprio crescimento do produto, sendo então por ele acelerado e, gerando maior capacidade produtiva, constituindo uma espiral crescente de oferta de economia. Daí a importância das escolhas de se investir em infraestrutura para alavancar a economia.

Na nossa compreensão do investimento público, se por um lado o crescimento da economia depende de componentes autônomos, o investimento público acaba se destacando, pois, como “fator de desenvolvimento”, ele inicia um ciclo de crescimento econômico. O investimento público não é apenas um gasto público, mas sim um instrumento político capaz de acelerar o investimento total de determinada economia, por meio especialmente do investimento privado, porque este depende enormemente de expectativas e de viabilidade econômico-financeira.

O que nos leva a concluir que o investimento público é definitivamente uma variável política, pois depende da decisão de autoridades de governo para que seja concretizado. Interferir no nível de atividade constitui mecanismo de atuação do Estado na economia, por seu poder de induzir o investimento privado.

Do ponto de vista estático, o investimento público é importante porque pode reduzir os custos das falhas de coordenação que emergem da competição imperfeita, dos

monopólios naturais, dos retornos crescentes, das barreiras à entrada em geral. Nesse aspecto, Chang (2003) conclui que as políticas públicas devem vir antes do investimento, dando credibilidade ao sistema e encorajando o investimento privado.

Nessa dinâmica de investimentos indutores, Chang (2003) avalia que, como os investimentos induzem aumentos de produtividade e reduzem custos de transação, devem ser feitos continuamente para evitar que o desenvolvimento industrial encontre obstáculos, do ponto de vista do setor privado. Essa forma de investimento vem ocorrendo em Pernambuco por meio das políticas de incentivos fiscais existentes no estado, desde o ano de 1999.<sup>10</sup>

Medeiros (2007, p.11) destaca que as despesas de investimento variam segundo as prioridades macroeconômicas e a estrutura de interesses dominantes na economia, assumindo, portanto, uma dimensão política. Este aspecto é muito importante para o entendimento das conexões entre investimento público e crescimento econômico. Assim, o postulado das políticas econômicas em relação aos investimentos públicos depende dos interesses predominantes tanto quanto das políticas do governo.

Teórica e tecnicamente, para a economia há duas possibilidades de interpretação sobre a relação entre investimento público e privado: a existência de complementaridade, que se denomina por *crowding in*, ou substituição, denominado por *crowding out*, expressões muito utilizadas por economistas (SANDRONI, 1999).

As teorias macroeconômicas tradicionais, expostas em documentos e em discursos institucionais internacionais, desde a década de 1980, consideram que os investimentos públicos são aceitáveis apenas em casos de “falhas de mercado” e de condições de financiamento que não prejudiquem os “fundamentos fiscais” (MEDEIROS, 2007).

Os efeitos *crowding in* e o *crowding out* podem ocorrer simultaneamente. O investimento público e o privado guardam uma relação de complementaridade, não

---

<sup>10</sup> Lei Nº 11.675, de 11 de outubro de 1999 e Decreto Nº 21.959 de 27 de dezembro de 1999 que Regulamenta o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE. Trataremos mais adiante em item específico na caracterização do estudo de caso constante nesta tese.

necessariamente linear e proporcional. Ainda que seja difícil provar empiricamente a relação de causalidade entre o investimento público e o produto, considera-se que em economias operando abaixo do pleno emprego, o investimento público arrasta o investimento privado (MEDEIROS, 2007a).

Estes efeitos em cadeia são ativadores e dinamizadores da economia, de maneira geral, o que pôde ser observado em Pernambuco, após os investimentos ocorridos em grandes obras nas diversas regiões do estado, no período ora analisado.

Portanto, ainda que seus efeitos sobre a produtividade sejam reconhecidos, os investimentos públicos em infraestrutura não causam ou explicam o crescimento e o impacto final depende, essencialmente, do seu financiamento de forma a não gerar pressões sobre a dívida pública (MEDEIROS, 2007, p. 16).

Dessa forma, reforça o mesmo autor, para os economistas ortodoxos o investimento público deve ser realizado, sob os mesmos critérios do investimento privado, isto é visar lucratividade e eficiência, e que, portanto, deve contemplar o planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento da nação.

Acerca dessas externalidades, e levando em conta que a macroeconomia Keynesiana não aponta qualquer mecanismo que induza o pleno emprego dos fatores de produção, capaz de gerar equilíbrio econômico, a forma mais efetiva de influenciar o desempenho da economia é o investimento público autônomo, por ser capaz de elevar a capacidade de oferta via aumento do estoque de capital, deslocando o produto potencial da economia para cima (MEDEIROS, 2007, p. 5).

Em síntese, o tipo de investimento público de que trata este trabalho, no setor de infraestrutura, nos leva a enfatizar o efeito de complementaridade e estímulo. Pode-se concluir que, em economias operando abaixo do pleno emprego, os investimentos públicos, em especial em projetos de grande monta como os de infraestrutura, suplantam os privados, mas os induzem em grande medida (REIS, 2008, p.25).

Algumas considerações podem ser feitas com respaldo na revisão de literatura acerca do tema. A ligação entre infraestrutura e crescimento econômico, olhando acriticamente, está bem estabelecida tanto a nível empírico quanto teórico. O capital investido em infraestrutura afeta o retorno dos insumos privados e, desta forma, estimula mais investimento e trabalho. O mecanismo de transmissão é simples: para uma dada quantidade de fatores privados, melhores estradas, energia e comunicação abundantes e baratas elevam o produto final e conseqüentemente implicam em maior produtividade dos fatores privados.

A maior produtividade, por sua vez, se traduz em elevação da remuneração dos fatores, o que estimula o investimento e a geração de emprego e, por conseqüência, a renda. Então, a variável infraestrutura pode também provocar um *crowding in* na medida em que oferece condições para o investimento privado se instalar.

Dessa maneira, as análises dos grupos de dados do estudo de caso que serão apresentados nos capítulos subseqüentes e que serão analisados como produtos da tese poderão resultar em diferentes relações econômico-espaciais regionais em Pernambuco. Com relação às transformações sociais, os investimentos de capital privado em novas indústrias e as grandes obras podem promover, a uma grande parcela da população, acesso a emprego e renda. Vale ressaltar ainda que os movimentos migratórios das pessoas em busca de trabalho nas diversas regiões de desenvolvimento do estado, promovem uma fixação das mesmas em cidades-polo, modificando assim as relações regionais.

Nessa reflexão, que ponderou os arcabouços Keynesiano e Estruturalista, considera-se que as variáveis macroeconômicas devem ser utilizadas para alterar estrategicamente a estrutura da economia, e não necessariamente para garantir a estabilidade imprescindível às decisões privadas de investir, pois as decisões de investir não dependem apenas disso. Nessa visão, o papel das políticas públicas seria o de suplantar o crescimento, buscando ampliar a demanda efetiva com os investimentos públicos, e fazer investimento produtivo em áreas estratégicas, com o objetivo de promover a mudança estrutural necessária e o deslocamento positivo do produto potencial para alavancar a economia.

O grande teórico do investimento, Hirschman (1961), demonstrava que o investimento público é crítico, principalmente, porque incita o investimento em “atividades diretamente produtivas” (ADP), ou seja, por produzir efeito sobre a oferta. Para o ADP se concretizar, são necessários incentivos como a existência de oferta de recursos e a formação de atividades intermediárias, que desenrolam efeitos em cadeia, qualificados pelo autor como a produção líquida de novos recursos e a força ou a probabilidade de criação de novas indústrias (ou ampliação de investimentos). Assim, a partir do surgimento de uma indústria, novas indústrias-satélites vem a reboque gerando efeito de economia de escala. Hirschman (1961) assinala que a ausência de interdependência ou de encadeamento é um dos maiores problemas das economias subdesenvolvidas, motivos que podem frear seu desenvolvimento.

Além disso, deve ser ainda ressaltado que o investimento público demanda insumos como construção civil e máquinas e equipamentos (HIRSCHMAN, 1961). Vale salientar que a indústria capital-intensiva, por seus efeitos de encadeamento, eleva a produtividade e dinamiza a economia. Por outro lado, seus efeitos nas economias locais são reduzidos, uma vez que é poupadora de mão de obra. Assim, se as políticas públicas de subsídios e crédito beneficiam a produção doméstica, desloca-se então o incremento à estrutura produtiva para setores mais intensivos em capital e tecnologia. Finalmente, se esses ganhos de produtividade forem acompanhados de efetiva elevação dos salários reais, está constituído um quadro voltado para o desenvolvimento. E, isso, é o que temos mostrado até agora: Pernambuco asseverou um conjunto de ações nos moldes keynesianos estruturalista, visando alcançar o desenvolvimento, a longo prazo.

Então, o quantitativo e a forma como são feitos os investimentos públicos são fatores indispensáveis para a produtividade do conjunto da economia (MEDEIROS, 2007). Os estudos de caso na literatura comumente encontram uma elasticidade positiva e consistente entre as variações de investimento público (com enfoque principal apenas no setor de infraestrutura) e o crescimento do PIB e da produtividade, mas, geralmente, não buscam compreender os mecanismos específicos em que tais relações se colocam e nem identificar os efeitos dinâmicos sobre a estrutura da indústria e de outros setores da economia.

#### 4.3.2 Investimento em Infraestrutura econômico-produtiva

Os investimentos em infraestrutura produtiva promovem um estoque de infraestrutura capaz de atrair e impulsionar o interesse do capital privado, para a implantação de novas empresas, ampliação e reestruturação das existentes e criação de novos segmentos de negócios, que sejam capazes de aproveitar as externalidades decorrentes destes núcleos de desenvolvimento econômico-produtivo, a exemplo dos distritos industriais espalhados nas 12 RDs do estado de Pernambuco, que estão com infraestruturas preparadas para receber grandes empresas. Havendo, ainda, a possibilidade de amparo de uma gestão empreendedora praticada pela instituição estatal AD Diper responsável pelo empreendimento.

Os investimentos em infraestrutura, normalmente tem pleno objetivo social de melhoria das condições de vida da população, por buscar o acesso universal aos serviços relevantes para a vida das pessoas, como por exemplo acesso a água e energia elétrica (MACIEL, 2007). Esta afirmação é corroborada no texto do autor:

Atividades ou serviços infraestruturais conformam requisitos básicos para o desenvolvimento sustentado de uma economia; doutra parte, sua disponibilidade universal para o conjunto da população é um elemento de expressão do nível civilizatório avançado. Com efeito, as infraestruturas compõem, juntamente com a ordenação macroeconômica, o sistema político-institucional e as características socioeconômicas dos mercados nacionais, o elenco de fatores sistêmicos da competitividade internacional, a qual deve ser construída por ações públicas ou privadas. (MACIEL, 2007, p. 277)

Natal (2006) coloca que a infraestrutura pode ser considerada parte do “processo de trabalho”, necessário para a realização da própria vida, como descrito por Marx em **O Capital**: “o processo de trabalho se converte, por meio de seus vários componentes, em substrato do processo de valorização do capital” (MARX, 1980, p.202).

Assim, compreendemos que a infraestrutura pode ser vista como um fator distributivo de renda pessoal, funcional e regional, pois sua implementação promove

o desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, das relações de poder que elas guardam.

O que nos leva a considerar o aspecto geopolítico da infraestrutura, pois assim torna-se fator essencial para a integração, união e demarcação do território como bem colocou Natal (2006).

Coutinho e Ferraz (1994), referindo-se ainda sobre às condições de trabalho e de operação das firmas, explanam que a infraestrutura é fundamental por promover as condições sistêmicas da competitividade industrial, ao proporcionar externalidades positivas às empresas. São basicamente esses fatores que irão permitir maior rentabilidade ao investimento privado, atraídos também pelos incentivos fiscais, uma vez que deprimem os custos de produção.

Destarte, ao abordar nesta pesquisa o investimento público em infraestrutura como objeto de análise, observa-se que (em conformidade à maioria dos autores aqui tratados) estes investimentos têm reflexo no espaço; o que se conclui que antecipa e conduz o desenvolvimento, ainda que seja razoável considerar que existe a necessidade de efetivá-lo e de possuir capacidade de financiamento para concluí-lo. A partir do investimento inicial, surge o efeito de retroalimentação, que significa dizer que quando a economia cresce, o governo, por consequência, terá condições de gastar mais, pois ocorrerá um aumento da arrecadação, dando continuidade assim ao ciclo de crescimento de forma sustentável.

O aumento substancial dos investimentos em infraestrutura foi um dos principais projetos de desenvolvimento ancorados no Brasil. Os dados do Ministério da Fazenda (2010) mostram que os investimentos em infraestrutura e obras públicas evoluíram de 58,2 bilhões em 2003 para 121,9 bilhões em 2009.

Estas políticas de investimentos públicos pautadas no caráter desenvolvimentista direcionadas para o Nordeste brasileiro, no início dos anos 2000, rebateram diretamente no acelerado crescimento econômico projetado para o estado de Pernambuco, na última década.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no ano de 2010, definiu em uma publicação os eixos estratégicos do desenvolvimento brasileiro, dentre as quais incluiu uma publicação, com um conceito sobre infraestrutura do país que se dividiu em dois pontos principais, distintos e complementares.

Esse conceito foi desagregado em duas linhas de estudo: a infraestrutura social e urbana, cujo foco prioritário é o suporte aos cidadãos e seus domicílios, aí constituído por habitação, saneamento e transporte urbano; e a infraestrutura econômica, cuja função precípua é a de dar apoio às atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações (IPEA, 2010, p.15).

É neste último conceito, abordado pelo IPEA (2010), que se estrutura esta pesquisa, com foco na infraestrutura produtiva, pensada para o desenvolvimento da economia; no caso, nos investimentos públicos realizados em Pernambuco, nas áreas de apoio ao setor produtivo: energia, transporte, telecomunicações e, destacadamente, infraestrutura social e urbana, o que contribui tanto para a economia local, quanto para a atração e fixação de pessoas nesses territórios, colaborando para o desenvolvimento do estado.

Em Pernambuco, estes setores de investimentos foram bem definidos, com planos e metas bastante claros e objetivos focados no desenvolvimento econômico e no processo de interiorização. O trecho a seguir, transcrito do PPA, foi desenvolvido pela equipe do Programa Todos por Pernambuco, do primeiro governo de Eduardo Campos, mostra isso:

Em complementação a perspectiva, já em curso, de um novo ciclo de desenvolvimento econômico de Pernambuco, a partir da implantação de projetos estruturadores, é necessário ressaltar a presença de uma diversidade econômica de atividades de base local e arranjos produtivos, além de atividades tradicionais que em seu conjunto empregam muitas pessoas e têm um grande papel no cotidiano econômico de todos os municípios do Estado (Plano Plurianual 2008-2011 – Todos por Pernambuco, p.31).

Para esta pesquisa consideramos o conceito de infraestrutura econômica postulado pelo IPEA (2010), no sentido de uma estrutura voltada para a (re)organização produtiva nacional. A pesquisa focou no investimento para construção e/ou

manutenção de transportes, energia e seu impacto na integração de determinado território e dos polos produtivos nacionais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID definiu infraestrutura econômica como sendo “o conjunto de estruturas de engenharia e instalações – geralmente de longa vida útil – que constituem a base sobre a qual são prestados os serviços considerados necessários para o desenvolvimento produtivo, político, social e pessoal” (BID, 2000).

Desta forma, observa-se a importância de definir os tipos de infraestrutura que são tratados neste trabalho, embora todas sejam voltadas para a estruturação econômico-produtiva, mas é conhecida a importância do reatamento na infraestrutura urbana, já definida no parágrafo anterior.

A infraestrutura logística tem por definição o conjunto de ações e projetos em infraestrutura voltados para facilitar a ligação física e espacial entre as regiões do Brasil, sendo considerada um setor estratégico para o bom desempenho da economia e do desenvolvimento do país (IPEA,2010). Entende-se, então, que o sistema de transportes se compõe da oferta de infraestrutura (vias) e serviços (operação dos veículos), considerando todos os modos de transportes disponíveis que atendem a uma determinada demanda por movimento entre partes de uma região e entre esta e outras regiões (QUADROS, 2009).

A infraestrutura energética para o Brasil é considerada um setor estratégico para o bom desempenho da economia e do desenvolvimento do país (IPEA, 2010). Segundo Bicalho (2009) quatro fatores são determinantes para os investimentos no setor de energia. O primeiro fator é a sua dotação de recursos naturais, a exemplo da água, do vento; o segundo é a tecnologia, que possibilita a identificação, exploração e uso dos recursos citados anteriormente; o terceiro é a organização econômica, que envolve a estruturação das cadeias produtivas, das empresas e dos mercados, e se traduz nas transações econômicas estabelecidas entre os agentes envolvidos com esse sistema produtivo; o quarto fator são as instituições, no que diz respeito à intervenção do Estado nas atividades econômicas, tanto no âmbito das políticas públicas – energética e outras – quanto no âmbito regulatório.

No contexto geral da decisão de investir em infraestrutura econômico-produtiva, o investimento em infraestrutura social e urbana, também completam o ciclo para um desenvolvimento sustentável da economia. Sem dúvida, o conjunto somado de disponibilidade de amplas redes infraestruturais de energia, transportes, urbana, vão constituir a condição geral para a produção e para a reprodução social (MONETTI e ALENCAR, 2009).

Pinto Jr (2010) adverte que, do ângulo analítico macroeconômico, o gasto público sob a modalidade de investimento infraestrutural é componente autônomo na determinação da demanda global por infraestrutura e contribui para a formação de expectativas favoráveis em longo prazo pelos agentes econômicos privados e, neste contexto, se o investimento nas áreas sociais e urbanas for condizente com as demais ofertas de infraestrutura, os espaços se tornarão mais atraentes e competitivos para os interesses do capital. Nessa premissa, o estudo de Infraestrutura Social e Urbana visa buscar uma expansão urbana sustentável (MACIEL, 2009).

Assim, a decisão de investir nas infraestruturas dos complexos urbanos, ou seja, de investir na estrutura urbana, considerando os princípios da sustentabilidade ambiental e acesso amplo aos serviços públicos, está atrelada à universalização de direitos: a água potável, a coleta e tratamento de esgoto, a coleta de lixo, a uma adequada drenagem urbana, e constitui a via de acesso essencial para a diminuição da pobreza humana, que sobrevive concentrada nos aglomerados subnormais (MACIEL, 2009).

Além disso, as obras de infraestrutura urbana e social, ainda segundo Pinto Jr (2010), abrem imenso leque de oportunidades de investimentos públicos e privados, envolvendo as cadeias produtivas da construção civil e de máquinas e equipamentos do setor de saneamento.

Há de se considerar, também, que a mobilidade urbana exerce um papel determinante na eficiência econômica e na inclusão social. Dito de outra forma, o desenvolvimento sustentável das cidades exige a formulação e implementação de políticas de transporte e de circulação, integradas com a política de desenvolvimento

urbano, que proporcionem o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, privilegiando os modos de transporte coletivo e os não motorizados. Igualmente, a provisão do serviço de transporte urbano público pode ser parte de uma rede de proteção social (MONETTI e ALENCAR, 2009).

Em última análise, do ponto de vista do complexo urbano, o saneamento básico, oferta de água de qualidade e transportes urbanos agregam valor a outras atividades no espaço da cidade, como a produção imobiliária e o turismo, além de contribuírem como requisitos para a produção industrial, variável elencada neste trabalho.

Isso não significa ignorar a importância da infraestrutura urbana, já que ela gera eficiência para os fluxos produtivos dos grandes centros urbanos regionais e qualidade de vida para a população, mas expressa o entendimento de que a infraestrutura social e urbana é temporalmente posterior à infraestrutura econômica. Pois, habitação, saneamento e transporte urbano se desenvolvem melhor sobre um espaço economicamente estruturado que a viabilize. De todo modo, a infraestrutura econômica **é** e **será** a responsável pelas transformações estruturais, capazes de dar ignição a novos centros econômicos.

Vários autores da atualidade buscam identificar a relevância da infraestrutura na provisão de insumos produtivos, no crescimento e na redução da desigualdade, criando ambiente propício ao desenvolvimento. Ainda assim, são poucos os países em desenvolvimento que investem suficientemente no setor.

Briceño-Garmendia, Estache e Shafik (2004, p. 4) mencionam os canais de operação dos efeitos da infraestrutura. Para eles, a infraestrutura beneficia os domicílios pelo acesso a serviços como água, saneamento, transporte e energia, aumentando o bem-estar dos cidadãos. Beneficia também as firmas, no sentido em que os custos são reduzidos e os mercados são expandidos, via energia, comunicação e transportes.

Maciel (2006) afirma que os ganhos de competitividade e produtividade são fatores impulsionadores do crescimento econômico e, em última análise, provocam o

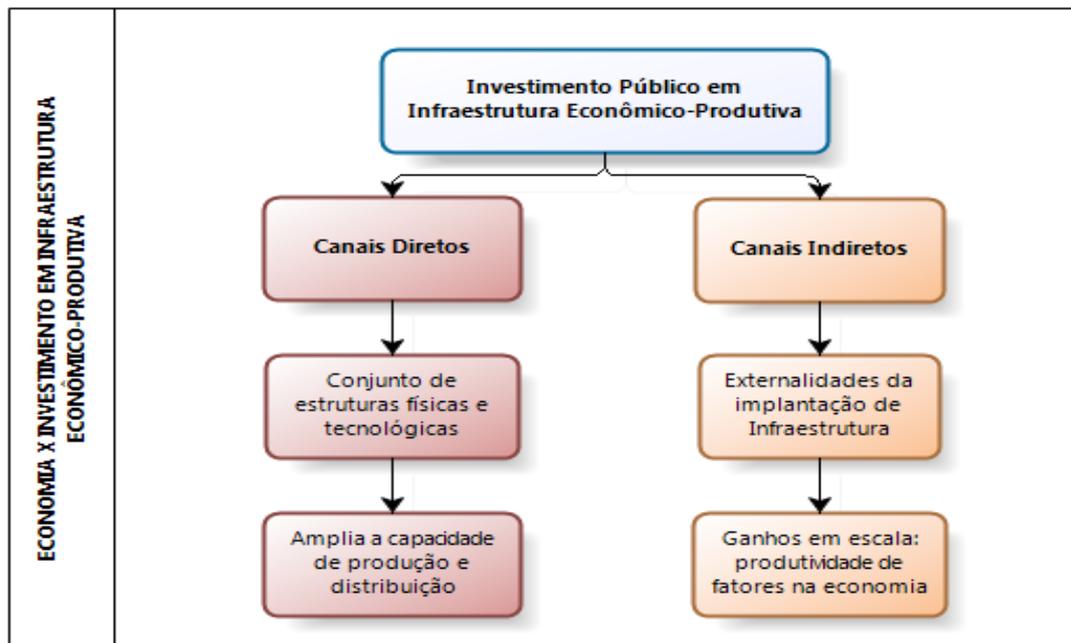
aumento do bem-estar das populações. Assim, pode-se considerar o objetivo último da infraestrutura, nada mais que um objetivo social e político, pois busca aumentar o bem-estar de uma população pelo acesso universal e efetivo aos serviços relevantes para a vida e a produção das pessoas; serviços tais que permitem o desenvolvimento sustentado de uma economia, representando fatores socioeconômicos sistêmicos (MACIEL, 2006, p. 277).

É importante considerar aspectos do investimento em infraestrutura econômica que fazem dele uma ferramenta para o crescimento e para o desenvolvimento de uma nação. Em destaque, a produtividade e a competitividade da economia são multiplicadas, e todos os setores, tanto os mais relevantes quanto os incipientes, acabam sendo induzidos a investir devido ao impulso inicial no setor de infraestrutura, com ganhos em escala ou efeitos de encadeamento.

Do ponto de vista social, o bem-estar da população também aumenta, pois, transportes, comunicação e energia são necessários à produção, mas também servem aos cidadãos, dando-lhes maior conforto e qualidade de vida. De forma complementar, o investimento público ou privado em infraestrutura urbana ganha destaque por também ser exigido pela população.

Com relação aos impactos provenientes dos investimentos em infraestrutura, serão considerados dois canais; diretos, pela expansão do conjunto das estruturas físicas e tecnológicas, o que amplia imediatamente a capacidade de produção e de distribuição; e indiretos, atuando sobre a produtividade total dos fatores. A Figura 5 ilustra esquematicamente a nossa compreensão sobre o comportamento da economia sob o aspecto do investimento público em infraestrutura econômico-produtiva.

Figura 5 – Diagrama de Economia x Investimento em Infraestrutura Econômico-Produtiva



Powered by  
**bizagi**  
Modeler

Fonte: Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

De uma forma ou de outra, constata-se primeiramente que a infraestrutura torna mais rentáveis e, portanto, mais atraentes, os investimentos produtivos; o que representa um dos efeitos sistêmicos mais fundamentais do investimento em infraestrutura. Um segundo efeito fundamental é o fato de que a infraestrutura articula concretamente as regiões de uma determinada economia. Um terceiro efeito é a materialização e a ampliação de fluxos de comércio entre essa economia e o resto do mundo

Por trás de tudo isso estão os ganhos de produtividade, que advêm da redução dos custos de manutenção, da eficiência dos sistemas de informação, da redução do tempo de transporte de insumos, produtos e mão de obra, da distribuição mais barata, da logística mais eficiente e dos modais alternativos que se complementam, agilizando processos. Com a produção facilitada e barateada por uma infraestrutura de qualidade, o volume produzido pode aumentar, o que significa aumento da oferta de emprego, e pode acompanhar picos de demanda, arrefecendo a inflação.

E, continuando o efeito de encadeamento, a produtividade também tem impacto direto na competitividade dos produtos nacionais, pois reduz os custos da produção local e, portanto, seus preços relativos, podendo passar a competir com produtos do resto do mundo. Já o escoamento mais eficiente barateia o preço dos importados, antes inflados pelos custos resultantes da infraestrutura inadequada.

Nessa compreensão, é importante retomar que o estoque de infraestrutura que se formou em Pernambuco, pode ser visto como elemento essencial para o desenvolvimento das diversas regiões do estado, pois grandes obras públicas como, Transnordestina, Transposição do São Francisco, Sistema Adutor do Agreste, por exemplo, estão diretamente relacionadas a essa premissa de integração do território; de forma que estas ações estão se materializando e trarão consequências reais para as economias das regiões em que forem instaladas, pois, são infraestruturas essenciais ao desenvolvimento.

Até aqui, compreende-se que o investimento em infraestrutura é uma modalidade de investimento público indispensável para alcançar a meta de desenvolvimento econômico. Assim, vale uma apresentação dos principais autores que sustentam o significado da infraestrutura no sistema produtivo nacional e sobre os impactos do investimento para o desenvolvimento de uma nação.

Um economista fundamental no que se refere ao tema da infraestrutura é Albert Hirschman, com estudos muito abrangentes. Em sua obra, de 1958, ele indica que a infraestrutura é o capital social básico, sem o qual os setores de produção – primário, secundário e terciário – não encontrariam qualquer alicerce sobre o qual pudessem se desenvolver (HIRSCHMAN, 1961, p. 131). Um sistema adequado de infraestrutura é necessário para que a economia opere de forma eficiente, podendo liberar recursos para outros setores e objetivos nacionais. Hirschman afirma que investir em infraestrutura significa tomar ações coordenadas, planejadas e integradas, geralmente considerando um formato de rede.

Alexander Hamilton (2000) defendia que a forma mais eficaz de realizar a construção do setor de transportes, o que, para ele, atendia o interesse de todos os

outros setores de um país, seria olhando para o conjunto, pela via do planejamento central.

Padula (2010, p. 139) postula que a infraestrutura tem algumas características fundamentais: primeiro, seus serviços geram amplas externalidades, interligando inúmeras atividades econômicas e regiões. O desenvolvimento, então é facilitado ou mesmo viabilizado pela infraestrutura; segundo, os efeitos da infraestrutura estão ligados também ao interesse social, o que torna indispensável à regulação pela administração pública. Os serviços, inclusive, são frequentemente mantidos pelo poder público; terceiro, seu resultado, como um todo, é colossal, pois, os efeitos, chamados “efeitos igníferos”, sobre as atividades diretamente produtivas, as regiões e os serviços públicos, impulsionando os demais setores da economia devido aos impactos na eficiência produtiva, reduzindo custos e aumentando a produtividade dos recursos disponíveis. Para este autor, o investimento em infraestrutura “é definido não pelo seu efeito direto sobre a produção final, e sim porque permite e, de fato, incita a instauração de atividades diretamente produtivas” (HIRSCHMAN, 1961, p. 133).

Na sequência, este autor assinala que os investimentos em infraestrutura têm uma relação capital-produto muito elevada, inclusive com indivisibilidade técnica, gerando por si só efeitos multiplicadores e efeitos de encadeamento. Criam, assim, uma forte demanda por empregos diretos e indiretos, podendo impulsionar a renda da economia como um todo. E, por última e fundamental característica, é o longo período de maturação, ao longo do qual se modifica lentamente o ambiente – natural, social e econômico (HIRSCHMAN, 1961).

Nossa compreensão então é de que esses investimentos afetam a distribuição espacial das atividades produtivas, da renda, da riqueza, com implicações na micro e na macroeconomia que, após um longo período, transformam os espaços econômicos, repercutindo em crescimento econômico, que pode chegar a desenvolvimento.

Hirschman (1961, p. 136) aponta, ainda, que a relação entre a oferta de infraestrutura e os custos em uma determinada atividade produtiva é inversa.

Numa visão geral, pode-se dizer que o investimento no setor de infraestrutura não gera produtos, e sim a produtividade, funcionando como uma forma particular de progresso para uma localidade, onde os custos são reduzidos e a eficiência obtida aumenta a disponibilidade de recursos. A geração de produtividade é, no entanto, geralmente incomensurável e se apresenta de forma não linear, o que será um importante obstáculo para todo tipo de análise comparativa, visto que a medição da qualidade do estoque disponível e os estudos que propõem novos projetos acabam por não conseguir especificar o retorno desses investimentos.

Analogamente, para Padula (2008, p. 8), a relação entre oferta de infraestrutura e investimento em atividades diretamente produtivas é positiva, assim como a relação com o crescimento econômico e com a geração de emprego e renda. Sendo assim, a oferta de infraestrutura deve antecipar a demanda, especialmente em regiões ainda economicamente inexploradas, para que não surjam os chamados “gargalos”, ou seja, obstáculos ao franco desenvolvimento de um potencial econômico regional. Solucionar os gargalos de infraestrutura também serve de política social, já que reduzir custos de produção e transporte significa diminuir o preço da cesta básica, aumentando a renda real dos trabalhadores.

Em outra abordagem, o alemão Frederich List, afirma que a integração entre regiões aumentava os poderes produtivos de cada região, o que seria estimulado ainda mais pelo comércio inter-regional, dado o aumento de produção que passaria a ser demandado. Com vistas a esse futuro de produção e comércio ampliados, as políticas deveriam se ajustar a cada estágio de desenvolvimento regional, pensando-se nas vantagens comparativas dinâmicas, de acordo com a forma com que uma ou outra região se colocaria entre as demais na estrutura produtiva nacional. Para ele, as regiões menos abastadas deveriam ser as mais beneficiadas, por razões econômicas e políticas, de modo que a integração nacional tivesse distribuição equitativa, levando a população a crer nos seus benefícios e a dar sua aprovação (LIST, 1983, p. 271).

Myrdal (1956, p.87) declara que a livre ação do setor privado pode provocar "efeitos regressivos" sobre o desenvolvimento de um país, pois as regiões mais avançadas atrairiam as melhores empresas, os investimentos diretamente produtivos, além da

infraestrutura, dos capitais e da mão de obra qualificada. Segundo Hirschman (1961, p.275), o progresso tão somente em pontos localizados de um território determina pressões, tensões e compulsões em pontos lindeiros. Conforme avançaria Furtado (1967, p.12), as decisões de investimento em uma determinada localização geográfica podem condicionar toda uma nova série de decisões, formando polos ou gerando economias externas, para as empresas ou para a sociedade.

Portanto, a livre atuação da iniciativa privada tende a acentuar as desigualdades regionais, que continuam a condicionar seus investimentos. Esse é um processo de causalidades cumulativas, que age para bem ou para mal e que se rege pelo que Myrdal (1956, p.91) nomeou "princípio da interdependência circular", segundo o qual um fato primário desencadeia alteração substancial na demanda, na renda, no investimento ou na produção. No caso de uma alteração substancial negativa em algum desses fatores, inicia-se um círculo vicioso e é natural que haja efeitos regressivos da região mais desenvolvida sobre a menos desenvolvida. Por exemplo, ela pode causar na região menos desenvolvida efeitos como emigração, saída de capitais, esvaziamento do comércio. Isso ocorre porque a região mais desenvolvida concentra, entre outros, indústrias líderes, mercados e escalas de produção maiores, tecnologia superior, custos mais baixos, acesso facilitado a capitais e a infraestrutura. Em consequência, a vigência do livre comércio leva à crescente exclusão dos mercados menos desenvolvidos, que acabam se especializando na produção de commodities, sem qualquer diversificação produtiva (PADULA, 2010, p. 123).

Através da integração, a infraestrutura transforma as realidades políticas, industriais, tecnológicas, culturais, territoriais. A oferta de investimentos em infraestrutura pode criar um mercado regional relevante, via integração para dentro. Dito isso, uma ressalva já mencionada anteriormente deve ser refeita com maior ênfase antes de passarmos ao próximo capítulo.

A infraestrutura é fundamental e condição necessária para o desenvolvimento regional, mas não suficiente para que a integração de um território alcance seu potencial máximo de efetividade política. Caso a infraestrutura regional seja feita apenas para facilitar a circulação da produção de insumos e mercadorias para fora

ou sem o devido trabalho de fortalecimento do comércio interno, não serão aproveitados os efeitos multiplicadores dos investimentos, que serão capturados pelo resto do mundo, que será o único a perceber esse ganho de eficiência e de interdependência.

Para evitar que isso ocorra, o desenvolvimento industrial é a ferramenta mais adequada, pois é um modelo de desenvolvimento que exige que o ganho de eficiência se restrinja ao território em questão, demandando que os investimentos sejam orientados para dentro, com a integração do país: o mercado consumidor imediato de qualquer indústria instalada localmente.

Em suma, a infraestrutura, é essencial para a integração do território, constituindo um meio de distribuição de renda entre as regiões. Ela também estabiliza as expectativas dos agentes, na medida em que reduz a incerteza, assegurando a disponibilidade de insumos gerais, como matéria-prima via transporte, energia e meios de comunicação (CARNEIRO, 2007). Embora sua instalação tenha custos fixos muito elevados, a infraestrutura melhora a competitividade industrial, pois entre suas externalidades positivas estão os menores custos de produção (COUTINHO; FERRAZ, 1994).

Por outro lado, vimos que os investimentos em infraestrutura têm prazo gestacional muito longo, o que significa dizer que do momento de seu planejamento à operação, existe uma demanda de tempo e de estratégia de investimento, pois seus custos são altíssimos, considerando ainda a variável de paralisação das obras, que podem ocorrer por diversos motivos. Problemas político-institucionais e burocráticos também criam divergência entre os recursos gastos e o valor dos investimentos, encarecendo-os. Com essas dificuldades em vista, os planejadores buscaram atrair cada vez mais o setor privado para o investimento em infraestrutura, e sua participação vem sendo crescente, o que acabou levando a um processo de expansão da atuação de agências reguladoras. Sua função é a de evitar que seja apropriado lucro excessivo de empreendimentos que tipicamente tomam a forma de monopólios naturais, devido aos custos muito altos do investimento inicial, e que na realidade devem ter como prioridade o benefício social.

#### 4.3.3 Os riscos de se investir em projetos de implantação de infraestrutura

Neste item, será abordado o investimento em projetos de implantação de infraestrutura, como atividade de risco. Apesar de não existir muitos trabalhos científicos, ou muitos autores que tenham observado e debatido isso em publicações, daí a justificativa de trazer este tema mesmo que não seja feito sobre ele um debate tão profundo quanto o necessário.

Na primeira década do século XX, após o reaquecimento do investimento público em infraestrutura que passou a ser feito pelo Brasil, as preocupações com os riscos de se investir projetos de infraestrutura passaram a ser mais evidentes tornando-se assunto de pautas na instituição que mais financia projetos de infraestrutura no Brasil, o Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES.<sup>11</sup>

Além disso, desde antes da aprovação da Lei de Concessões, o BNDES já vinha sendo demandado por empresas privadas a participar do financiamento de novos investimentos em projetos de infraestrutura no país. Nos anos de 1996 e 2005, a instituição aprovou em torno de setecentos projetos nos diferentes segmentos de infraestrutura, 80% dos quais concentrados nos setores de energia e telecomunicações (CARNEIRO, 2006).

Desde então, o BNDES já se preocupava em verificar a capacidade de pagamento das empresas, sobretudo em infraestrutura, chegando a introduzir o conceito de “risco de projeto” como instrumento adicional de avaliação.

Como o objeto da presente tese está focado na implantação de infraestruturas econômico produtivas por parte do estado e seus efeitos para o desenvolvimento, faz-se necessário considerar os riscos de se investir nesses projetos de grandes investimentos financeiros Daí a necessidade de buscar uma literatura que guiasse a compreensão desse aspecto, embora o BNDES nem sempre financie diretamente

---

<sup>11</sup> Carneiro (2006) no trabalho intitulado **Investimentos em projetos de infraestrutura**: desafios permanentes, publicado pela revista do BNDS, elenca uma série de categorias de riscos que devem ser observadas nas decisões do estado em realizar nos investimentos em infraestrutura como aposta para o desenvolvimento e estas categorias apontam para problemas que são observados no objeto de estudo da presente tese, por isso este tema não pode deixar de estar vinculado como mais uma das peças do papel do estado como promotor do desenvolvimento.

para o estado, mas o tem a experiência historicamente em concessão de benefícios e de investimentos em longo prazo, o que certifica a instituição para conceituar esse tipo de situação.<sup>12</sup>

Ampliando o debate sobre o papel do estado como interventor estratégico na economia, torna-se indiscutível considerar o investimento em infraestrutura como fundamental para o crescimento e desenvolvimento econômico, pois ele aumenta o retorno dos insumos privados - mais capital e maior oferta de trabalho - e incentiva os investimentos privados, repercutindo na elevação do nível de emprego e renda. Esta tem sido até o momento uma das importantes reflexões acerca dessa temática.

Carneiro (2006) reconhece que os investimentos em infraestrutura são um desafio permanente para qualquer país cuja pauta primordial seja a real promoção do desenvolvimento econômico e social, mas considera que há necessidade de se voltarem os olhos, durante todo o processo, para gestão de riscos e garantias. Compreende-se aí o risco de investimento de capital, o que significa dizer grande quantidade de capital que será imobilizada em projetos de implantação de infraestrutura.

A concessão de capital das contas do país é efetivada por via de financiamentos, ou contratos de concessão, via licitação pública, conforme os preceitos da Lei de Licitações nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para execução de obras por concessionárias ou empresas contratadas ou, ainda, por meio de Parcerias Público Privadas - PPP, respeitando também a Lei de Concessões nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamenta os contratos de concessão de serviços públicos.

Nesse sentido, quando Carneiro (2006) aborda que dois grandes desafios para a estruturação de operações de financiamento de investimentos em infraestrutura e concessões de serviços públicos são o adequado mapeamento e o endereçamento dos riscos. Os riscos não podem ser analisados de forma dissociada da adequada prestação dos serviços.

---

<sup>12</sup> Dada a escassez de estudos sobre riscos de implantação de infraestrutura.

Assim, sob a afirmação de que investir em infraestrutura é uma atividade de risco permanente, a autora inclui algumas categorias para classificar esse risco. Essas categorias, metodologicamente falando, foram baseadas e pensadas a partir de levantamentos de categorias usuais dos mercados de grandes investimentos e de classificação, como por exemplo, as agências classificadoras de risco, investidores e seguradoras de risco de crédito, agentes de financiamento (CARNEIRO, 2006, p.20).

A autora elenca os riscos da seguinte forma: político, regulatório, de implantação, tecnológico e de fornecedores, ambiental, comercial/mercado, financeiro e de gestão (CARNEIRO, 2006). Entre os principais riscos considerados estão os contratos públicos para projetos de implantação de infraestrutura e para a concessão de serviços públicos.

Os *Riscos Políticos* quando ligados aos projetos de infraestrutura, têm sua percepção relacionada ao “risco-país” e decorrem da política econômica vigente na época do exame das oportunidades de investimento relacionadas a cada setor. Em concessões federais, usualmente, os riscos políticos são percebidos no âmbito da política econômica governamental e têm sido relacionados sobretudo à expectativa do adequado cumprimento dos termos estabelecidos nos contratos de concessão. Em concessões estaduais ou municipais, o risco político é tratado de forma diferenciada e, muitas vezes, é considerado mais elevado (CARNEIRO, 2006, p.21).

O risco *político*, em nossa avaliação, está diretamente relacionado a questão da economia que, como vimos, é a política econômica, mas compreende também o fator tempo. Uma obra de infraestrutura para sua execução, normalmente pode ultrapassar os quatro anos de uma gestão político-partidária, seja federal, estadual ou municipal. Quando há reeleição, o problema pode ser minimizado, mas, geralmente, a decisão de investir esbarra nesse fator tempo, ou seja, ao tempo de concluir a obra, no tempo de governo do gestor político.

*Riscos Regulatórios* tem a ver com os contratos de financiamento de infraestrutura, mas, também, e principalmente, com os Contratos de Concessão de infraestrutura. Os riscos *regulatórios* são, sem sombra de dúvida, um dos mais importantes

elementos que podem afetar a realização de investimentos. Estão ligados ao objetivo de garantir no tempo o retorno de recursos e conferir a credibilidade inicial necessária à tomada da decisão de investir. Os investimentos passíveis de concessão, como energia elétrica e telecomunicação, são tanto mais atrativos quanto mais claras e bem estabelecidas forem as “regras do jogo”. No caso de projetos de infraestrutura, que envolvem elevado volume de recursos e longo prazo para o retorno dos investimentos, o risco em questão é bastante sensível. Questões recentes de conflitos nos reajustes de contratos de concessão em alguns segmentos de infraestrutura só corroboram tais premissas. Daí ressalta-se a importância da ação das agências de regulação no Brasil (CARNEIRO, 2006, p.21 e 22).

*Riscos de Implantação, Tecnológicos e de Fornecedores* são uma tipologia de risco ligados a investimentos de grande porte. Os setores que, em geral, apresentam elevado risco de implantação estão usualmente associados a projetos de longo prazo de construção, são relacionados a novos investimentos (chamados de *greenfield*) e, quase sempre, demandam elevada soma de recursos. Entre eles, citamos a construção de novas hidrelétricas, rodovias e ferrovias. Esses mesmos setores podem ser associados a baixos riscos tecnológicos e de fornecedores. Segmentos como o de telecomunicações, cuja implantação pode se dar de forma modulada, com menores prazos para início da geração de receitas, apresentam riscos menores de implantação física. No entanto, estão associados a maiores riscos tecnológicos e de fornecedores. A tecnologia é bastante sensível a inovações e acompanha, em geral, padrões estabelecidos por fornecedores globais (CARNEIRO, 2006, p.22).

Os *riscos de implantação tecnológicos e de fornecedores*, no Brasil, é uma variável completamente dependente, pois é expressa substancial e (quase) completamente por contratos regidos pela Lei de Licitação nº 8.666. O que torna bastante complicado agir prevendo mudanças de custos, instabilidades de mercado e fornecedores e questões que envolvem contratos de longo tempo de implantação, decorrentes das variações e modificação nas tecnologias, dada a velocidade das mudanças nesse setor. Nesse sentido, entendemos que deveria haver maior flexibilidade para atender essas oscilações.

*Riscos Ambientais*, de mesma forma, estão ligados a grandes obras de infraestrutura, particularmente aqueles que caracterizam novos investimentos em energia e transportes. Os riscos ambientais têm exigido administração crescente, tanto na esfera federal quanto no âmbito das agências estaduais de meio ambiente. Os impactos de natureza social têm sido objeto de importância crescente nas negociações que envolvem a implantação desses projetos. Esses riscos têm merecido especial atenção de agentes financiadores porque, havendo alguma irregularidade, os projetos são paralisados, o que pode envolver gastos significativos cuja cobertura não está prevista nas operações. Ademais, o deslocamento de populações, geração de emprego e renda, num país com os desequilíbrios do Brasil, requerem que o componente social seja visto de forma integrada ao sucesso do negócio (CARNEIRO, 2006, p.23).

A questão de risco *ambiental* por ser uma condição primordial de *locus*, isto é, de possibilidade física de realização ou não de uma obra, considerando os danos ao meio ambiente em curto, médio e longo prazos, e medidas compensatórias. Ressalta-se a indispensabilidade de estudos ambientais prévios e bem realizados.

E, aqui, quando se diz bem realizados, quer dizer estudos que sejam feitos em campo, realizados em prazos adequados às diversidades ambientais, sociais e outras variáveis, efetuados por equipes apropriadas e competentes, cujo trabalho não se atenha a reprodução de modelos e cópia/cola de outros estudos, como pode-se observar em muitos levantamentos ambientais constantes em projetos de infraestrutura realizados Brasil afora. Pois, uma obra iniciada sem um estudo ambiental adequado se constitui em perdas de recursos ou impossibilidade de conclusão, haja vista que os problemas encontrados no local de sua realização, podem dificultar sua materialização ou até a sua continuidade.

*Riscos de Gestão* demonstram que a gestão da prestação de serviços públicos, sobretudo aqueles ligados à concessão, é vista, cada vez mais, como fator decisivo no sucesso dos empreendimentos, tanto pela ótica do poder concedente, que exige adequada prestação do serviço, quanto pela avaliação de agências de concessão de créditos. A gestão compartilhada, fruto da forma de organização (consórcios) adotada pelas empresas para participação recente nos investimentos em

infraestrutura, dado o elevado volume de recursos requerido, tem apresentado, em alguns casos, dificuldades para a consecução dos objetivos dos projetos, em virtude dos diferentes estilos gerenciais. Todavia, já existem formas de dirimir esses riscos através do estabelecimento, em contratos, de cláusulas que visem garantir boas práticas de governança corporativa (CARNEIRO, 2006, p.24).

O risco de *gestão*, que é de suma importância nesta avaliação, envolve o andamento de todas as etapas do processo, o que significa dizer, uma obra de infraestrutura ser iniciada e ter a possibilidade de ser concluída. A gestão, neste caso, deve ser no nível global, independente e isenta; deve primar por cada etapa da obra, no sentido de intervir em quaisquer fases de sua execução, se houver necessidade. Podendo, assim, evitar desvios ou perdas de recursos financeiros, avaliar e corrigir os problemas ambientais imprevistos em sua execução. Uma gestão isenta busca, ainda, controlar as variáveis políticas, anteriormente descritas, que podem interferir na conclusão da obra de infraestrutura.

Fugindo da categoria de riscos, colocada anteriormente, cabe ainda ressaltar que uma obra de infraestrutura, quando não implementada por completo, isto é, quando fica inacabada, seja por questões contratuais, por paralização de investimentos, por problemas de ordem estrutural de projeto ou por impedimentos físicos relacionados ao espaço de implantação, o 'canteiro de obra' sofrerá com abandono e degradação, o que resulta numa perda financeira e um dano ambiental incalculável. Havendo, ainda, a perda da função social e econômica que era esperada e almejada pela localidade ou pela região, causando um impacto substancialmente negativo para um estado, por frustrar as expectativas de desenvolvimento econômico esperadas e necessárias a estas localidades, podendo, inclusive, gerar perdas em escala.

Os *Riscos Financeiros* envolvidos na implantação de projetos de infraestrutura, apesar de apresentarem fatores inerentes aos aspectos estritamente financeiros do negócio, acabam por ser fortemente afetados pelos demais riscos dos projetos. Portanto, o adequado gerenciamento dos demais riscos é um fator relevante na determinação dos riscos financeiros. Os riscos financeiros *stricto sensu*, ou seja, os de natureza cambial (variação cambial, já que a conversibilidade está associada ao risco-país), de necessidade de aporte de recursos dos acionistas e de

descasamento de moedas entre despesas e receitas, quando associados a projetos de infraestrutura, podem ser dirimidos, entre outras medidas, com o compartilhamento de riscos das operações com outros agentes, como as PPPs, e por meio da participação de novos investidores através de instrumentos de mercado (debêntures) (CARNEIRO, 2006, p.24).

Os riscos *financeiros* são muito importantes, pois estão ligados diretamente a possibilidade de se possuir ou não recursos para executar a obra até o final, afiançados em linhas de financiamentos seguras em bancos ou programas de investimentos nacionais ou internacionais, ou até em poupanças pré-concebidas para tais fins, o que pode ser uma utopia para muitos, mas não seria uma ideia ruim. As parcerias público-privadas têm dado certo, apesar do caráter de concessão da infraestrutura, utilizando como exemplo uma estrada, por um determinado período de tempo, mas deve se ressaltar a importância de assegurar a capacidade da empresa parceira em realmente investir até a conclusão da obra.

Então, Carneiro (2006, p.1) afirma que “o comportamento dos riscos seja tratado de forma dinâmica, associado à variação dos riscos do negócio, impactado pelo comportamento do setor e pelo ambiente regulatório e macroeconômico”.

Extrapolando o estudo macroeconômico do comportamento de risco do investimento público em infraestrutura no Brasil, decidimos ampliar o debate incluindo outra variável, desejável do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o qual vem sendo trabalhado no arcabouço teórico da presente tese, em que consideramos de suma importância ressaltar, os *riscos sociais*.

Os *riscos sociais*, ocorrem em razão do forte potencial de impactos territoriais, econômicos e sociais e da elevada capacidade de mobilização de recursos e de articulação de escalas territoriais de poder, como apontam Vainer (2007) e Piquet (2010). Entende-se que esses grandes investimentos provocam impactos que modificam a estrutura produtiva no local em que são implantados, desencadeando também mudanças na estrutura social, política e espacial, ou seja, o que se percebe são mudanças que ocorrem de forma sistêmica. Contudo, os impactos se diferenciam profundamente em função do tipo de projeto – hidrelétrico, industrial,

agrícola, mineral – e do grau de consolidação do meio em que se implantam (PIQUET, 1993, p.27).

Risélia Piquet, em diversos trabalhos, abalizou que grandes projetos de investimento em infraestrutura são geralmente apontados como enclaves,<sup>13</sup> por não serem nascidos de um processo endógeno de crescimento regional e têm suas encomendas e suas vendas, geralmente realizadas extra regionalmente. Sendo assim, os seus efeitos multiplicadores não se concretizam na região em que são implantados. Mas, é preciso ter em mente que os efeitos desses grandes empreendimentos acontecem em quase todos os lugares. Novas atividades passam a se desenvolver à sombra desses empreendimentos e os centros urbanos passam por um processo de modernização de equipamentos e rede de serviços.

Assim, se multiplicam uma série de ganhos em escala, as cidades do entorno passam a ter uma sobrecarga de uso em seus equipamentos coletivos e, conseqüentemente, se expandem e se modernizam em decorrência das próprias exigências para atender às necessidades do empreendimento. Por conseguinte, as oportunidades de trabalho se ampliam e se diversificam, graças à implantação de serviços, muitas vezes, sofisticados e que proporcionam a essas cidades padrões urbanos superiores, se comparadas a outras cidades do mesmo porte (PIQUET, 1990).

Sobre a questão da mão de obra é importante ressaltar que há um fluxo migratório induzido pela expectativa de emprego, atraindo grande contingente de pessoas vindas de outros locais do país em busca de colocações tanto no período de

---

<sup>13</sup> O termo pode ser compreendido pela economia de enclave industrial, pois um empreendimento ou a implantação de uma grande infraestrutura, gera vantagens competitivas e externalidades que transpõe os limites territoriais. As aglomerações industriais locais e enclaves industriais, são conjuntos de municípios com atividade industrial significativa, de menor escala, com alguma conexão econômica com municípios vizinhos, e possuem menor participação no produto industrial. Na maioria das vezes é importante definir uma política de desenvolvimento local para o aproveitamento deste enclave, cujos objetivos seriam reduzir a segmentação territorial local com provimento de infraestrutura física básica, como saneamento, sistema viário urbano e habitacional, para promover e impulsionar sua ampliação. Existem atualmente excelentes fontes de dados e trabalhos sobre a ocupação econômica e social do território brasileiro. Ver, por exemplo, o website do CEDEPLAR, <[www.cedeplar.ufmg.br](http://www.cedeplar.ufmg.br)>, do NEREUS, <[www.econ.fea.usp.br/nereus/](http://www.econ.fea.usp.br/nereus/)>, do IPEA, <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>, do IBGE <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. O Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (disponível no website do Ipea, <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>) é um aplicativo de mapas e dados socioeconômicos de fácil utilização.

construção do empreendimento, como também pós-obra – quando pessoal melhor qualificado se desloca em busca de melhores colocações no mercado de trabalho. Convém apontar que os de mais baixa qualificação geralmente se fixam no entorno, em espaços urbanos não qualificados, configurando um quadro de pobreza que, no entanto, não deve ser atribuída apenas por conta do empreendimento, mas pelo extenso quadro de déficit de emprego existente ainda no Brasil (PIQUET, 1993).

Desse modo, o crescimento acelerado de núcleos urbanos preexistentes ou a formação de novos assentamentos juntos às áreas em que estão sendo implantados os grandes empreendimentos são impactos bem previsíveis e que deveriam, necessariamente, serem contemplados nas fases de planejamento das obras, quando da decisão de investir, principalmente se essas obras demandarem longo prazo (VAINER, 2007 e PIQUET, 2010).

O lado perverso desses empreendimentos, principalmente no que diz respeito ao seu poder de atração de pessoas em busca de trabalho é o crescimento acelerado de pequenos núcleos urbanos irregulares nas regiões de entorno. Além disso, em decorrência, a mudança do perfil populacional vem acompanhada de outros problemas sociais como processos de favelização, aumento da criminalidade, da prostituição, da gravidez na adolescência, das doenças sexualmente transmissíveis e do consumo de álcool e drogas. Questões, estas, que são atenuadas quando há o afluxo desses trabalhadores pós-termino da obra ou por desemprego. Nesse sentido, o que vemos é que os riscos sociais são extensos e merecem atenção especial do Estado investidor na decisão de investir em infraestrutura.

O que se vê, do ponto de vista político, é que as decisões de implantar grandes empreendimentos, principalmente de caráter regional, vêm, comumente, da disputa entre estados e municípios que negociam com o Governo Federal. Via de regra, a localidade escolhida faz concessões, ao invés de exigências, em prol do desenvolvimento e do progresso regional.

Outro impacto negativo observado pela implantação desses empreendimentos é a redução da esfera de divisão e ação dos poderes locais e regionais. A multiplicidade de poderes e de instâncias decisórias, onde se implantam essas grandes

infraestruturas, aumentam as disputas de poder, as instâncias locais e regionais se enfraquecem e perdem controle político e administrativo (PIQUET, 1993).

De modo geral, o que tem se observado é que a implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura altera, substancialmente, a história das localidades. A vantagem vem com o tempo, quando há uma consolidação e um funcionamento da infraestrutura, e altera essencialmente a estrutura econômica de uma localidade e de sua região. Por outro lado, quando esta infraestrutura não chega a ser consolidada por não ter sido completamente terminada e as alterações que houveram se deram apenas no período de operacionalização da obra, o aspecto e a sensação de abandono e perda se instalam, deixando uma marca negativa à localidade. Como, por exemplo, é o caso de muitos projetos implantados em Pernambuco que se encontram paralisados ou inacabados.

Numa reflexão global acerca do comportamento de risco dos investimentos públicos em infraestrutura, aferimos que, ao se analisar a gestão da infraestrutura do Brasil, pode-se observar a atuação concentrada e regulamentadora de um Estado que age de maneira fracionada - que até procura integrar de forma eficiente os seus órgãos administrativos - mas “esbarra” nos verdadeiros desafios do desenvolvimento no setor: altos custos de entrada e saída dos investimentos, longos períodos de maturação, operacionalização por meio de indústrias de rede, fazendo-se necessária a construção de uma grande estrutura física (funcional) para a provisão destes serviços sendo que, uma vez construída, a estrutura deve ser partilhada pelos ofertantes de serviços a ela associados (o que retira o interesse na obra) e, por fim, o pagamento do negócio e a incerteza de receitas (em virtude de risco intrínseco às grandes obras), o que resultam, muitas vezes, em vencimentos mais longos das dívidas, média alta de índices de endividamento total sobre patrimônio líquido, baixa competitividade e baixa concorrência de mercado.

Outro problema de extrema relevância é a distância entre os recursos despendidos pelo governo para uma determinada obra e o valor efetivo dos investimentos (FAY & MORRISON, 2005; STRAUB, 2008). Esta divergência deriva, sobretudo, das ineficiências governamentais e burocráticas (citadas anteriormente) que o Estado

brasileiro apresenta. Instituições fracas normalmente geram instabilidade contratual, o que passa a embutir um custo maior no valor da obra, do bem ou do serviço.

Dado o caráter dinâmico de comportamento dos riscos, tanto durante a implantação/operação do empreendimento quanto no caso de modificação conjuntural e estrutural da economia – que muitas vezes afeta de modo significativo os diversos setores de infraestrutura, com implicações no esquema de garantias definido no momento do apoio ao projeto –, destacamos a importância do acompanhamento de operações e da incorporação de mecanismos para sistematizar a avaliação dos riscos ao longo do tempo, de modo a possibilitar a indicação das correções necessárias. Tal preocupação nos parece essencial para a eficiente e permanente gestão dos riscos oriundos do financiamento, cotejando-se o acompanhamento da natureza e da estrutura das garantias com os riscos originalmente identificados.

Ademais, quando se trata de observar, avaliar ou analisar o papel do Estado Investidor, como impulsionador da economia, e com foco no investimento em infraestrutura econômico produtiva, cabe ressaltar que o desempenho de sua performance – ao decidir investir e gerir os processos de implementação desse tipo de trabalho, ou melhor, sua capacidade de assumir os riscos necessários para implementação das infraestruturas –, pode ocasionar resultados não tão satisfatórios, além do fato de assumir os prejuízos causados no caso de contratos fracassados.

Esses resultados repercutem de forma negativa para o planejamento estratégico do desenvolvimento econômico e social de uma localidade. O que pode, sobretudo, atrapalhar a construção de uma imagem positiva vinculada como o espaço com infraestrutura econômico-produtiva apropriada para possíveis investidores. Em longo prazo, isso significa um problema grave a ser tratado. O que significa dizer que, para o estado, dar início a obras de infraestrutura é tão importante quanto termina-las.

Desta forma, completando o raciocínio que desenvolvemos até aqui, do ponto de vista do papel do Estado Investidor na economia, apenas o investimento público em

infraestrutura econômico-produtiva não é suficiente para alcançar o desenvolvimento 'desejável' para uma localidade.

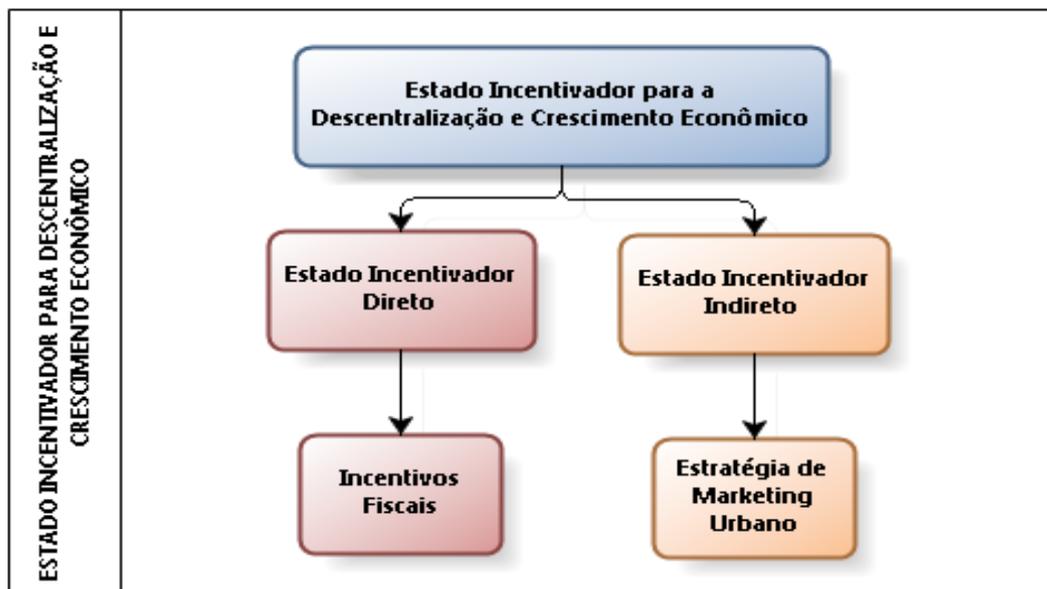
Estamos falando de desenvolvimento que, por si só, é uma conquista bastante complexa. Daí a compreensão de que além de Estado Investidor, outro papel de suma importância é a postura de Estado Incentivador da economia. No objeto de estudo explorado por esta tese, essas diferentes posturas do Estado no modo de intervenção econômica são bem delineadas: no caso, o que vem ocorrendo em Pernambuco, objeto da pesquisa.

#### 4.4 O Estado Incentivador

Continuando a discorrer sobre o papel do Estado na economia, vamos considerar agora o Estado Incentivador que, para alcançar a descentralização e crescimento econômico, disponibiliza aos investidores externos, além de uma vasta infraestrutura econômico-produtiva, uma série de incentivos fiscais, numa gestão que incorpora as estratégias de *Marketing* Urbano para atração e conquista desses investidores diante do mercado Global, Nacional e Regional.

Quando abordamos aqui o papel de Estado Incentivador, então, o fazemos com o intuito de demonstrar suas ações por meio de políticas públicas adequadas, incentivos fiscais, o que chamamos de *incentivos diretos*; e da incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano como forma de atrair investidores do capital, a forma pela qual denominaremos de *incentivos indiretos*. Dessa forma, a Figura 6, seguinte, mostra o nosso recorte acerca da forma a qual construímos o raciocínio próprio sobre o papel do Estado Incentivador em seus aspectos *direto* e *indireto*.

**Figura 6** – Diagrama do Estado Incentivador Direto e Indireto para a Descentralização e Crescimento Econômico



Powered by  
bizagi  
Modeler

**Fonte:** Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

Com esse raciocínio, pode-se compreender que o Estado, por meio de incentivos fiscais, legislação adequada (incentivador direto) e incorporação de estratégias de *Marketing Urbano* (incentivador indireto), possibilita que os espaços dotados de infraestrutura econômico-produtiva possam ser “consumidos” pelo mercado de capitais na disputa mundial para atração de grandes corporações industriais.

No caso estudado, do papel de Pernambuco como Estado Incentivador, cujo conjunto de ações estimulam possíveis investidores para “consumir” o espaço construído com a finalidade de descentralização econômica, este espaço é caracterizado então, como um fator de produção para a indústria, no sentido agora de melhor opção de escolha para localização industrial.

#### 4.4.1 Incentivos diretos

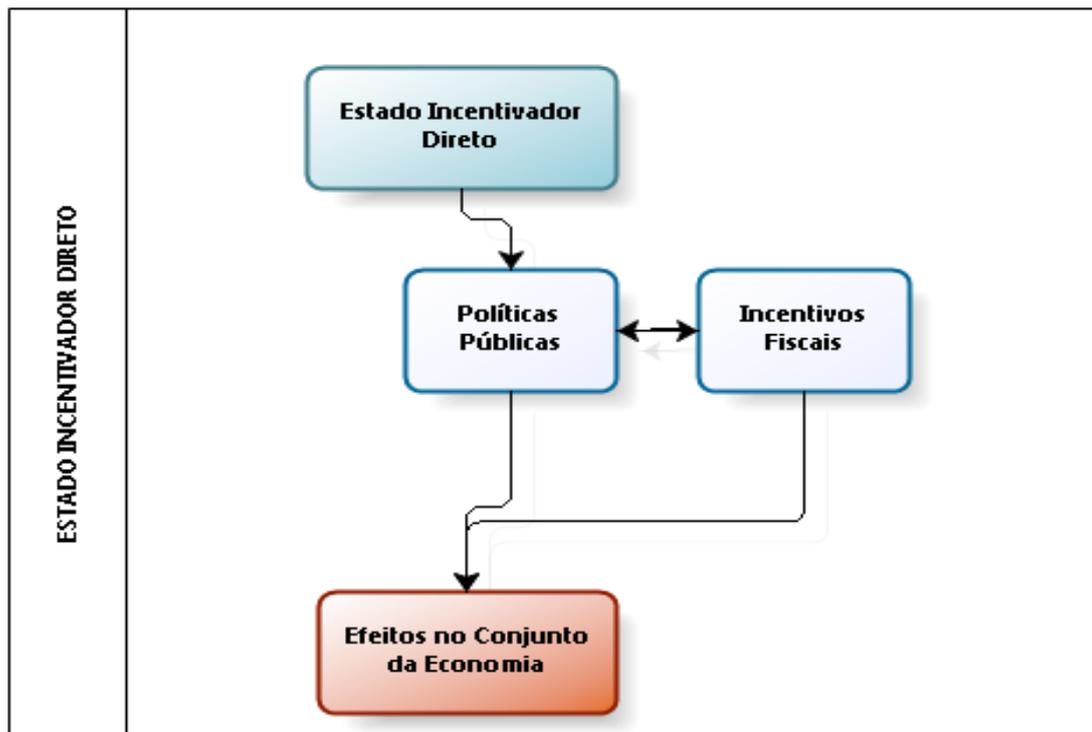
Compreendemos até agora, que a intervenção dos Estados no campo econômico pode servir para proteger suas economias das flutuações bruscas, comuns na era da globalização, caracterizadas por alto nível de desemprego e inflação. As ações dos governos também podem promover uma redistribuição mais igualitária da renda em favor da parcela da população menos favorecida, atenuando as intensas desigualdades sociais, principalmente em se tratando de países considerados em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

O Estado pode intervir na economia como “*Planejador*,” procurando estabelecer os objetivos nacionais, as estratégias de desenvolvimento e o modo mais eficiente para alcançá-los, coordenando as ações de diversos setores; ou como “*Promotor*” do desenvolvimento econômico e social, promovendo a atividade econômica e eliminando os gargalos existentes, reordenando os limites do mercado na direção dos objetivos desejados e concedendo crédito com prazos e taxas preferenciais para financiar os investimentos nos setores produtivos (ANTUNES, 2014, p.19).

É nessa linha de compreensão que procuraremos estabelecer as ligações necessárias entre o papel do estado como incentivador direto da economia, partindo da compreensão de suas estratégias, baseando-se no caso do estado de Pernambuco.

Para corroborar com o raciocínio que vem sendo construído para a composição desse item da tese, a Figura 7 mostra o Diagrama do Papel do Estado Incentivador Direto, que busca elucidar os componentes teóricos indispensáveis para essa compreensão.

Figura 7 – Diagrama do Papel do Estado Incentivador Direto.



Powered by  
**bizagi**  
 Modeler

Fonte: Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

No sentido de construir o conhecimento acerca do papel do Estado Incentivador Direto, será importante estabelecermos conexões entre as políticas públicas, como instrumentos indispensáveis para o poder executivo na tomada de decisões, e os incentivos fiscais, como instrumentos de Lei para a efetivação dos processos de mudanças na economia.

#### 4.4.1.1 O Estado e as políticas públicas

Quando abordamos o papel do Estado como Incentivador direto para a descentralização e crescimento econômico, não podemos desconectar a ideia da existência de políticas públicas voltadas para isso. Pois, as políticas públicas, desde a constituição de 1988, são importante aparato do executivo estatal.

As políticas públicas representam a modalidade de ação por excelência do modelo de Estado Constitucional: o *government by policies* – governo por políticas, que se contrapõe à forma de atuação do Estado de Direito, designado por *government by law* – governo por leis como formulou Comparato (1997).

De modo geral, entendem-se Políticas Públicas como instrumento ou conjunto de ação dos governos (SOUZA, 2006), uma ação elaborada no sentido de enfrentar um problema público (SECCHI, 2012) ou um “[...] conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos” (RUA, 1998, p. 731). As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada –. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001).

Estas, no que lhes concerne, passam a ser conduzidas e ficam sujeitas aos interesses do grande capital que delega o compromisso de realizá-las para a sociedade civil e o terceiro setor. Desobrigando-se, assim, o Estado no gerenciamento das políticas sociais e invalidando a natureza de direito das mesmas, que passam a ser consideradas uma vantagem, um proveito (PASTORINI, 2002; SOARES, 2002).

O Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição de 1988, estabeleceu o controle independente das políticas públicas desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, a carta magna concede vários direitos aos cidadãos, que dependem necessariamente de uma ação positiva para sua efetivação, herança do Estado Social.

Ronald Dworkin (2002, p. 36) aborda a dicotomia entre a **política** e **princípios**, em que a política estaria ligada a atividade do estado e exercida principalmente por sua função legislativa e administrativa, e os princípios, típicos da função jurisdicional exercida pelo judiciário.

Sobre o aspecto da política, Dworkin (2002) denomina como aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da sociedade. E, com relação a princípios, como um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência da justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade social.

Entre política e princípios, em última análise os argumentos de política se destinam a estabelecer um objetivo coletivo, enquanto os argumentos de princípios, em razão de estes serem caracterizados pelas proposições que elencam direitos, visam ao estabelecimento de um direito individual (DWORKIN, 2002, p. 141).

Nesse sentido, compreendemos que o instrumento política pública é, para o Estado, uma ferramenta imprescindível para assegurar os direitos do cidadão, como no princípio básico regido pelo artigo 6º da CF 1988:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A simples leitura desse Artigo Constitucional nos remete ao conceito de desenvolvimento econômico. Assim, podemos salientar que uma política pública voltada para incentivar a economia é indispensável para se alcançar o desenvolvimento.

Corroborando com este entendimento, Freire Junior (2005) aponta para a questão etimológica da expressão “políticas públicas”, uma vez que, em se tratando de política, qualquer tema assume um caráter público, que destaca a importância destas ações para o desenvolvimento do Estado. E, nessa construção, sintetizamos o entendimento sobre políticas públicas como um conjunto de medidas oriundas do Estado que, em regra, são uma conjugação de ações entre as suas funções legislativa e executiva. Ainda sob o aspecto legal dessa ação do Estado, Eros Grau (2000) destaca que:

política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre o Estado e sociedade [...] A expressão 'políticas públicas' designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social (GRAU, 2000, p. 21).

Em nossa compreensão, essa atuação do estado em suas formas de intervenção na vida social, pode também ser subentendida em relação à promoção do desenvolvimento de sua economia.

Para Souza (2006, p 25), “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades”, daí a necessidade de se “explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

Cabe destacar que as políticas públicas podem possuir distintos objetivo. No setor econômico, atua promovendo a implantação de infraestrutura que propicia a industrialização; no setor social, age promovendo o desenvolvimento social, através das políticas sociais básicas ou de assistência social. Essas políticas podem ser feitas em períodos distintos, podem ser elaboradas e implementadas por distintos determinantes políticos, tendo como meta atingir todo o povo que dela precisa ou somente determinados setores, isto é, podem ser “focalizadas ou universais” (YAZBEK, 2005).

Contemporaneamente, depois dos primeiros resultados da globalização, existe a noção de que a economia de mercado não garante, de forma espontânea, o ingresso e o crescimento social. E, que, apenas com a atuação estatal, através das políticas públicas, é que será diminuída a diferença social a índices decentemente admissíveis. De forma geral, as Políticas Públicas “são instrumentos ou um conjunto de ações de intervenção do Estado na sociedade com o intuito de possibilitar o alcance de certos resultados, impedir outros, ou ambas as coisas” (SOUZA, 2004).

Para que as políticas públicas transformem uma sociedade – implícita aqui a vontade do Estado em incentivar sua economia – é preciso que os atores políticos sejam capazes de diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, além de estarem dispostos a negociar com os diferentes atores envolvidos no processo. De acordo com Rodrigues (2011, p. 25), “tudo isso envolve

habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo”. Nesse contexto,

a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão – o que, por sua vez, implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política (RODRIGUES, 2011, p. 24).

Ressaltando o caráter de gestão, vislumbramos a necessidade de dar importância devida à governança que, sem dúvida, vem implícita nas estratégias de implementação de políticas públicas por parte do Estado, na atualidade. O que Leal (2003) chamou de “Ideário da Gestão”.

A formulação da política pública tem como um dos requisitos determinantes as relações de poder e a natureza do conjunto de forças políticas. Isso significa dizer que a política pública não está restrita ao nível do Estado, mas é influenciada por todo o tecido social, sendo o seu desenvolvimento sujeito a interações conflitivas sobre as quais incidem relações sociais estruturais e constelações de interesses ambivalentes (LEAL, 2003, p. 112).

Em continuidade ao pensamento de Leal (2003), podemos dizer que ele apontou que esse processo ‘decisional’ das políticas resulta da interação dos interesses de diversos grupos que se imbricam completamente no aparelho estatal com a finalidade de incorporar o alcance de suas demandas.

Nossa compreensão sobre a estratégia do Governo de Pernambuco, movido pela intenção de incentivar sua economia, é que o modelo de governança pública estratégica, praticado pelo estado, reproduz o exposto por Leal (2003).

Sabe-se que a atividade política agrega ações que vão além de simples decisões da gestão pública. Diante de todas as definições, vistas até aqui para políticas públicas, e considerar as diversas funções sociais possíveis de serem executadas pelo Estado, conforme Lynn (1980), a política pública é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos em cada setor da sociedade que atingir. Na prática, o conceito de Lynn (1980), aplicado ao nosso objeto de análise, confirma o

fato de que o Estado que promove e fomenta políticas de incentivos fiscais produz efeitos específicos no que tange a desenvolvimento do complexo industrial local.

Então, sob a ótica de política pública voltada para as atividades de impulso na economia, como visto em Peters (1986) que entende a política pública como: “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986, p.21). A visão desse autor também pode ser aplicada no contexto das políticas de incentivos fiscais, uma vez que estes são implementados a partir da união das atividades dos governos, tanto no âmbito estadual quanto no municipal e impactam diretamente na vida da população, seja por meio da promoção do crescimento, seja pelo desenvolvimento econômico para uma determinada localidade.

Pochman (1998) denominou esse tipo de intervenção estatal como políticas ativas, colocando que elas são voltadas para a ampliação do nível ocupacional, o que significa dizer, para um conjunto de medidas com objetivos claros de elevar a quantidade de postos de trabalho e aumentar os níveis de empregabilidade.

Em última análise, compreendemos que este tipo de política fortalece a inclusão social de um maior leque de população local, além de também estimular processos migratórios internos, por meio do aumento de oferta de empregos e da necessidade de mão de obra diversificada e mais especializada.

Pochman (1998), ainda, afirmou que a implementação se dá por meio da redução da carga fiscal em determinados setores da economia, subsídios entre outros. Neste sentido, observa-se que as políticas de incentivos fiscais, são consideradas ativas, uma vez que objetivam o aumento da quantidade de postos de trabalho, ações essas que poderão refletir no conjunto da economia.

Portanto, a prática do Estado incentivador direto da economia envolve o uso de políticas públicas que serão ferramentas utilizadas para compor o conjunto de incentivos fiscais ofertados ao mercado como estratégias para o alcance do crescimento econômico. Desse modo, é necessário estabelecer a conexão entre

políticas públicas e incentivos fiscais, para a compreensão do papel desse Estado Incentivador Direto.

#### *4.4.1.2 O Estado e os Incentivos Fiscais*

Dando continuidade à discussão que concerne a construção de um conceito acerca do Estado Incentivador Direto da economia, é importante ressaltar o conhecimento acerca dos Incentivos Fiscais.

No Brasil, a Prática dos incentivos fiscais tem sido muito comum, desde o fim do século passado. O sistema tributário foi implementado em grau nacional no Brasil com a publicação da emenda constitucional EC nº18 de 1965, na qual estão, além dos princípios tributários, que é a regularidade tributária, a segurança da relação entre o Governo e o contribuinte, a especificação da capacidade tributária da Federação assim como a maneira como será dividida a receita entre União, Estados e Municípios. Fatalmente, o Governo retinha a maioria da receita, podendo a União intervir na Receita dos outros Estados e Municípios.

A eficiência do referido sistema revelou-se, sobretudo, na década de 1960, com forte ingerência do Estado na Economia, com o fortalecimento do setor público compatível, portanto, com os anos do chamado Milagre Econômico, quando o crescimento econômico chegou a atingir cifra de até 14% do PIB em 1973 (VALENTIN, 2006).

O empenho do Governo Federal para autorização da LC relativa à isenção da tributação do ICMS sobre as exportações e os bens de capital, em prol do crescimento do Brasil, é relevante tanto para os governos estaduais quanto para os governos municipais, segundo a nova realidade social, política e econômica do mundo atual.

A ocorrência deste tipo de política pública no país tem sido bastante recorrente, provocando o que os estudiosos denominam de Guerra Fiscal. O processo de globalização e a desregulamentação financeira contribuíram para que os Estados

realizassem a implementação de programas de atração de investimentos, tendo como “arma” as políticas públicas de incentivos fiscais.

No que concerne a investimentos, pode-se dizer que o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, é forçado a criar um “bom clima de negócios” para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e lucrativas (HARVEY, 1999, p. 160).

Desde os anos 1990, a questão dos desequilíbrios regionais é colocada em uma realidade qualitativa muito diferente das décadas anteriores. Nesse período, os governos subnacionais passaram a ser interpretados como atores no que se refere ao desenvolvimento de suas unidades territoriais (CARNEIRO, 2007).

Acontece que a economia brasileira tem sofrido um processo de reinserção subordinada à economia internacional e isso tem aprofundado sua dependência ao centro do sistema capitalista, e, internamente, pode criar novos problemas à histórica prática de se atuar no combate às desigualdades regionais (CARNEIRO, 2007).

Sobre este aspecto, Cano (1998) aludiu que a sociedade brasileira está inserida num falso debate sobre repasse de responsabilidades da União e outras esferas de poder: “o culto ao poder local (...) coopera ativamente para o desequilíbrio do Estado Nacional”, que é a única instituição capaz de enfrentar os grandes problemas do país (CANO, 1998, p. 310).

Nessa mesma linha Cano (1998), ainda, argumentou que as práticas das políticas neoliberais podem levar a um novo processo de reconcentração espacial produtiva, em detrimento da periferia capitalista nacional, pois os estados brasileiros situados em polos produtivos já dotados de infraestrutura instalada estarão mais aptos a receberem investidores para recepcionar essa onda de modernidade.

A ausência de uma política nacional de desenvolvimento, tal qual ocorreu no passado, levou os estados brasileiros a utilizarem seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, como instrumento para o alcance do desenvolvimento regional. Neste contexto, passou-se a atrair novos investimentos, garantindo melhor inserção no movimento constante de globalização.

Com o foco no desenvolvimento econômico e social de uma determinada localidade, os governos estaduais têm recorrido às políticas de atração de empresas como um meio de geração de emprego e renda para a população. O que, supostamente, melhora a distribuição de renda da região e atrai novos negócios que podem findar na redistribuição produtiva de um estado. Retomando a visão de Peters (1986), observa-se que as políticas de incentivos fiscais, são consideradas ativas, uma vez que objetivam o aumento da quantidade de postos de trabalho.

No geral, essas políticas de incentivo são desenvolvidas principalmente para o setor industrial, pois ele comanda a lógica produtiva do mercado, aperfeiçoando tecnologia e suportando setores complementares, como o terciário, por exemplo (PRADO e CAVALCANTI, 2000).

Pode-se dizer, então, que a política de incentivo à indústria é o conjunto de medidas voltadas para promoção do desenvolvimento do setor industrial, e que, normalmente, direcionam esforços de investimentos para algum(ns) setor(es) ou segmento(s) específico(s). O Estado de Pernambuco tem promovido intervenções na economia para estimular o desenvolvimento de regiões menos favorecidas por meio de mecanismos e de políticas de desenvolvimento, conforme afirma Cardozo (2010).

Dentre as políticas que podem ser adotadas, o uso de incentivos fiscais é o mais comum (CARDOZO, 2011; LIMA, 2008). Os incentivos fiscais têm por finalidade captar investimentos para determinadas regiões fazendo com que ocorra o conseqüente crescimento econômico. O mecanismo é muito simples: são oferecidos benefícios que vão da redução até a isenção de alguns impostos. Essas regras variam de região para região (DULCI, 2002).

A dispensa fiscal para as organizações que possuem a denominação técnica de extra fiscalidade pode ocorrer de diversas maneiras como, por exemplo, a diminuição da base de cálculo sobre a qual o imposto recai, a diminuição da porcentagem do imposto, a autorização de crédito presumido ou a diferença no período de arrecadação do imposto.

Versano (1997) mostra que existe uma lógica que comanda a concessão de incentivos: a de compensar ou 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.

No caso da economia Pernambucana, percebemos que as políticas de incentivos fiscais, além de proporcionar a distribuição produtiva para o interior do estado, busca também intensificar as economias de aglomeração, pois as vocações produtivas locais nas diversas regiões de desenvolvimento do estado têm sido amplamente beneficiadas também por esses mecanismos de atração industrial.

Prado e Cavalcanti (2000) discutiram que na ausência de mecanismos nacionais de promoção do desenvolvimento regional, os governos estaduais decidiram agir individualmente para promover, - cada qual, de forma independente e “concorrente” - o crescimento econômico de seus estados. Sendo assim, cada estado tratou de elaborar sua própria política de atração de investimentos, em sua grande maioria pautada em audaciosas reduções tributárias, fenômeno popularmente conhecido como “guerra fiscal dos estados”.

Conforme mostra Molina (1990, p. 57): *“Incentivos tributários son aquellas exenciones configuradas de tal modo que estimulan la realización de determinada conducta”*.<sup>14</sup> Nesse sentido, Gadelha (2010, p.98) afirma que “a concessão de incentivos fiscais se insere como instrumento de intervenção no domínio econômico a fim de que se possam concretizar vetores e valores norteadores do Estado”.

---

<sup>14</sup> Incentivos fiscais são medidas que estimulam a realização de determinada conduta (tradução livre).

O que, de forma mais direta, pode ser compreendido como um conjunto de “medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, aplicadas pelo governo central com a finalidade de desenvolver economicamente uma determinada região ou setor de atividade”. Seriam, “todas as normas que excluem total ou parcialmente o crédito tributário com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico de determinado setor de atividade ou região do país” (NOGUEIRA, 1971, p. 135).

Sabemos que, ao longo da história, o tema tem sido, exaustivamente, debatido e os estados argumentam que os incentivos fiscais são importantes mecanismos para a atração de empresas, uma vez que falta uma política de desenvolvimento regional eficiente comandada pelo governo federal.

Além disso, são necessários esforços para quebrar o círculo vicioso de atraso e pobreza historicamente construído no Nordeste brasileiro. O fato de Governos Federal e Estadual realizarem investimentos nesta região e, particularmente, em Pernambuco, no período de análise desta pesquisa – 2007 a 2014 -, demonstra, sem dúvidas, uma preocupação com essa mudança. Convém recordar a teoria de Myrdal (1956) sobre causação circular acumulativa, ou seja, de forma a quebrar o chamado círculo vicioso da pobreza.

Conforme pensamento de Myrdal, Hirschman e outros estudiosos do desenvolvimento, a política de incentivos fiscais tem servido de atrativo para as empresas, sobretudo e principalmente para as indústrias, pois, a abertura de novas unidades industriais, demanda alocação de mão de obra qualificada, gerando emprego e renda para a região, proporcionando condições para que os efeitos propulsores do crescimento e desenvolvimento econômico se consolidem.

A temática dos incentivos fiscais estaduais tem provocado discussões controversas entre os autores que discutem as linhas desenvolvimentistas. Alguns autores, a exemplo de Prado e Cavalcanti (2000), questionam a importância decisiva dos incentivos fiscais, argumentando que os incentivos se constituem apenas de instrumentos de desempate, ou seja, não são determinantes para as inversões do desenvolvimento de uma região do Brasil, para outra.

Dulci (2002) defende que os incentivos fiscais estaduais são de suma importância na orientação do desenvolvimento de uma região, pois contribuem para minimizar os efeitos dispendiosos da escolha das empresas por se instalarem em outra região que não aquela que ela optaria a priori. Nesse sentido, os incentivos fiscais podem ser compreendidos como um instrumento destinado à correção de “falhas” de mercado. De todo modo, a utilização deste instrumento como política de desenvolvimento regional pelos estados tem algumas limitações, reforçando o fato de que os incentivos não têm o poder de alterar o perfil da estrutura produtiva em dada região, conforma argumenta Cerqueira (2007).

Então, a fim de desmistificar algo tão falado até agora, a expressão “guerra fiscal” é utilizada para demonstrar e definir esta competição tributária (HILLBRECHT, 1997; VARSANO, 1997). Por "guerra fiscal" entende-se a disputa entre as Unidades de Federação, no caso dos estados brasileiros, para atrair para si o domínio dos investimentos e/ou das receitas tributárias oriundos de outros Estados. De modo geral, um estado oferece maior benefício fiscal, financeiro e/ou de infraestrutura as empresas, para que ela se instale ou se transfira para seu território. Na realidade, uma verdadeira guerra!

É inegável o efeito negativo que esta prática gera globalmente para o país, pois se nenhum estado da federação tivesse políticas de incentivos para atração de indústrias nacionais, essas empresas iriam se instalar de qualquer modo, conforme o movimento do capital, independente do estado escolhido, e, melhor, sem prejuízos à arrecadação de impostos. Este, normalmente, não é o caso das empresas transnacionais, cujos locais potenciais para sua instalação podem incluir outros países. No caso, os mecanismos de incentivos fiscais podem estimular a competição entre nações do interesse de uma determinada multinacional.

Por outro lado, Versano (1997) conclui que, em termos locais, a instalação da empresa em determinada localidade gera efeitos positivos significativos que podem compensar a renúncia fiscal, e, por esta razão, os estados não querem arriscar perder a competição pela empresa para seus vizinhos. O que indica que esta prática continuará a reinar como instrumento de política pública para o desenvolvimento.

Cardozo (2011) postula que as perdas nacionais seriam minimizadas e a concentração de capital em determinadas regiões seria evitada, se a política de incentivos fiscais fosse coordenada pela esfera nacional, aproximando-se mais das características de uma política de desenvolvimento regional. Nós também concordamos com essa postura, embora saibamos que a ocorrência desta prática está muito distante da realidade (grifo nosso).

O que compreendemos até aqui é que ser a favor ou contra as políticas de incentivos fiscais por parte dos estados é uma discussão falaciosa enquanto houver deficiências locais de desenvolvimento em que os estados precisem abrir mão de suas receitas, fazendo uso dos incentivos fiscais, como forma de atrair as empresas e aliviar os custos de instalação e manutenção de suas unidades produtivas, visto que funcionam de maneira eficaz.

O que se deve ressaltar é que a seleção dos projetos beneficiados com os incentivos fiscais estaduais deve ser realizada de forma bastante criteriosa pelo estado, seja no sentido de direcionar as empresas a escolher localidades que os próprios estados priorizam, seja com o objetivo de dispersar as empresas ou mesmo de concentrá-las, visando formar novos polos de crescimento.

Assim, retomando o nosso raciocínio que vem sendo construído acerca do papel do Estado como impulsionador da economia, o Estado Incentivador Direto é aquele que disponibiliza um conjunto de políticas públicas de incentivos fiscais, que o possibilita atrair investidores industriais regionais, nacionais e globais, com políticas específicas e especiais para setores e localidades, buscando aumentar a redistribuição produtiva com foco no alcance do desenvolvimento.

Destarte, a postura de Estado Incentivador Direto da economia, é uma atitude comum, em se tratando dos estados brasileiros, principalmente considerando que, hoje, a concorrência na disputa de atração de investidores industriais não fica apenas nas fronteiras nacionais, pois na era da globalização passou também a ocorrer uma disputa com o mercado internacional de capitais.

Nesse sentido, para o bom posicionamento de um Estado Incentivador Direto, diante dessa disputa, faz-se necessária a adoção também de outras “armas”, o que podemos denominar de um Incentivo Indireto, que é a postura de um Estado preocupado, não apenas em direcionar políticas públicas para incentivar a atração de empresas, mas de também, criar uma imagem própria de ser o melhor local para a implantação dessa empresa, indústria ou corporação.

Nessa linha de raciocínio, a ideia deste Estado Incentivador Indireto, está delineada na inserção de uma prática de gerenciamento do poder público bastante comum na atualidade, o gerenciamento estratégico. Falamos da inserção do Empreendedorismo Urbano e da incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano.

#### 4.4.2 Incentivos indiretos

Neste item, continuaremos a construir o raciocínio sobre o papel do Estado Incentivador, mas agora sob a perspectiva de Estado Incentivador Indireto para a descentralização e crescimento econômico.

No sentido de Estado Incentivador da economia, destacamos aqui a postura do gestor estratégico, do rompimento de barreiras burocráticas, do gestor público com visão empresarial, pois “se prepara”, ou se torna “apto” a negociar com empresas. Pois esta deve ser a postura atual do administrador público, diante da intensa competição dos mercados por espaço, pois o mercado ‘deseja’ o melhor, e uma empresa, como afirmou Kotler (1998), desenvolve produtos para atender necessidades do mercado.

Essa visão de administração pública gerencial, por sua vez, está diretamente voltada para o interesse público, como mostrou Bresser Pereira:

Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. (...) para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do

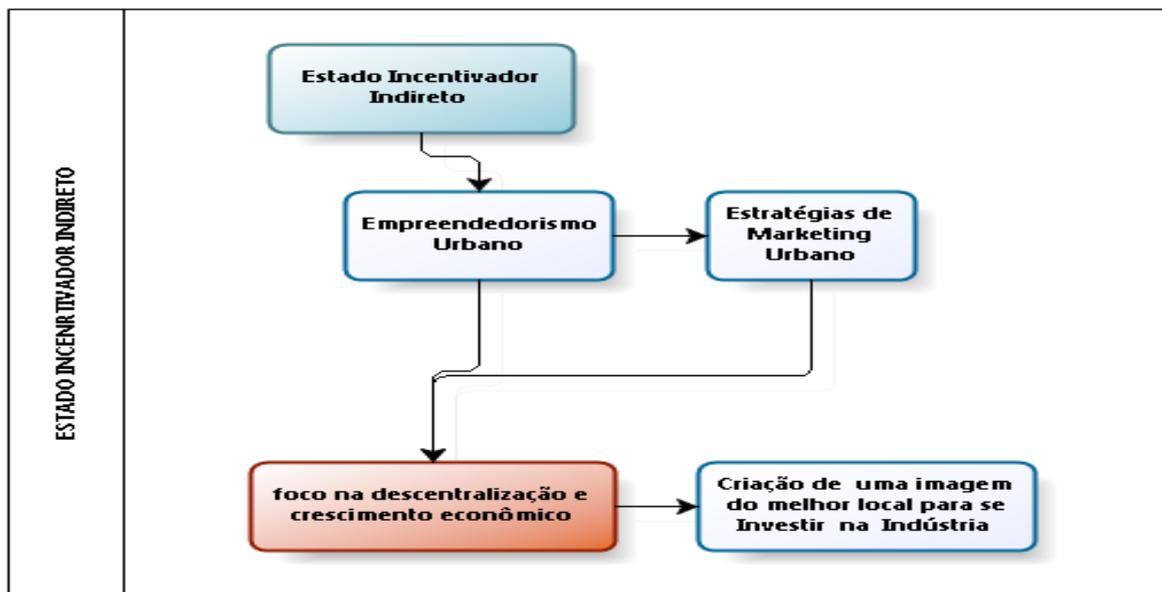
Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p.17).

Embora seja compreensível esta postura gerencial do Estado que se aproxima das atitudes empresariais, cabe ressaltar que existem substanciais diferenças entre elas. Bresser Pereira ao afirmar que administração pública gerencial se inspirava na administração de empresas, ressaltava os perigos da postura do Estado ser confundida com a postura corporativa, pois enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta (BRESSER PEREIRA, 1995).

Ressaltamos ainda, o caráter do investimento, haja vista que a decisão de investimentos por parte dos empresários é muito mais simples e direta. Nos Estados, essas decisões, por se tratarem de uso de dinheiro público, devem ser bem delineadas, passarem por publicações, editais, consultas públicas, licitações. Daí o cuidado em classificar essa postura de gerenciamento do Estado, no caso aqui avaliado, como um Incentivo Indireto, pois devem ser guardadas as devidas ressalvas.

É nessa linha de compreensão que estabeleceremos as ligações necessárias entre o papel do Estado como Incentivador Indireto da economia, a partir da compreensão de suas estratégias. A Figura 8, seguinte, mostra um diagrama do papel do estado incentivador indireto, que busca elucidar o raciocínio teórico apreendido para construção do conhecimento necessária ao nosso objeto de estudo.

Figura 8 – Diagrama do Papel do Estado Incentivador Indireto.



Powered by  
**bizagi**  
 Modeler

Fonte: Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

Nesse sentido, nesta construção do conhecimento acerca do papel do Estado Incentivador Indireto para a descentralização e crescimento econômico, será importante estabelecer conexões entre o papel inovador do Estado Empreendedor que incorpora estratégias de *Marketing* Urbano nas formas de seu próprio gerenciamento estratégico. Postura, esta, tomada pelo estado de Pernambuco nas suas decisões de investir em infraestrutura econômico-produtiva com a finalidade específica de preparar seu território para disputar a preferência de investidores industriais do capital regional, nacional e global.

#### 4.4.2.1 O empreendedorismo urbano

Dando continuidade à reflexão do papel do estado como Incentivador da economia, para complementar o debate teórico da ideia central desta pesquisa, não se pode deixar de lado a observação de que o governo de Pernambuco tem feito esse papel ao longo dos anos, principalmente em se observar a temporalidade da análise foco desse objeto de estudo que foram os anos de 2007 a 2014, mais especificamente os governos estaduais de Eduardo Campos. Desde esse período, o Governo

pernambucano intensificou seu protagonismo no crescimento econômico, mas utilizando-se também de um perfil de empresário e de empreendedor.

Esta inovação no caráter de gestão pública foi responsável pela impressão de grandes mudanças na economia e na produção do estado de Pernambuco, tendo um importante papel na história econômica do estado.

Nessa ideia, Botelho (2004) afirma que algumas respostas à crise geral do capitalismo vieram a ser representadas nas políticas urbanas e no próprio urbanismo, a partir da década de 1980. Em relação a essas mudanças de postura e o caráter inovador de gestores públicos, Harvey (1996, p. 50) nominou essa passagem de ações políticas de gerenciamento urbano para o 'empresariamento' urbano.

O pensamento de Harvey (1996) explicita que os desejos dos gestores urbanos em conseguir novos investimentos econômicos e a necessidade de renovação dos ambientes construídos das cidades acontecem, geralmente, devido a processos de desindustrialização, ocorrência de desemprego, rigor fiscal, neoconservadorismo, forte apelo à racionalidade do mercado e da privatização, declínio do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional, e outros fatores que acabam por incluir as cidades no âmbito da crise socioeconômica mundial.

E, concordando ainda com Harvey (1996), verifica-se que, com a ocorrência da globalização, isto é a redução nas barreiras espaciais à circulação de bens, pessoas, dinheiro e informação, no último terço do século XX, houve a necessidade dos governantes se preocuparem em imprimir maior qualidade ao espaço, para a inserção das cidades nos espaços econômicos globais. Nesse contexto de competição interurbana, essa qualidade passou a ser decisiva na atração do capital com vistas ao desenvolvimento capitalista (investimento, emprego, turismo).

Dessa forma, os administradores públicos, além de atuarem no sentido de facilitar os investimentos privados no âmbito local, também buscam uma maior competitividade internacional, explorando vantagens locais, reforçando o grau de atração da cidade pela elevação da qualidade de vida (melhora do meio físico, cultural, lúdico) e,

sobretudo, difundindo-a publicitariamente através do *City Marketing*, ou como chamaremos aqui, o *Marketing Urbano*. (BOTELHO, 2004, p. 113)

Em um breve retrospecto da história econômica, vale lembrar que o economista Joseph Schumpeter<sup>15</sup> (1985) com suas reflexões, trouxe a dimensão humana para os estudos econômicos, por meio da inserção da figura do empreendedor como produto da relação entre as partes, e postulou que a atividade empreendedora surge em decorrência da explicitação das características que compõem o complexo do capital. E isso vem se manifestando historicamente conforme os diferentes modos de produção, como por exemplo o feudalismo, capitalismo e o socialismo. Estas reflexões são de suma importância a partir do desenvolvimento do neoliberalismo e a expansão do processo de globalização (SANTOS FILHO, MARTONI & GOMES, 2006, p. 3).

Dessa forma, no bojo da crise econômica, na presença de um estado neoliberal e na necessidade de mudanças de paradigmas da administração para gestão pública, surge a necessidade dos governantes voltarem os olhos para a inovação e prática do empreendedorismo em seus espaços. As explicações de Harvey (1996) corroboram para isso, ele coloca que o empresariamento urbano se apoia em um quadro de competição interurbana por recursos, empregos e atração de capital, e que colocar em prática o empresariamento urbano é fazer com que a cidade passe a ter uma organização totalmente estruturada com o simples objetivo de receber investimentos, acréscimos econômicos e um desenvolvimento voltado apenas para a lucratividade e o bem do capital.

A expressão – empresariamento urbano - cunhada inicialmente por Harvey (1989) teve algumas interpretações e desdobramentos que formularam outras expressões:

---

<sup>15</sup> Economista Pós-Clássico, Schumpeter (1863-1950) ficou conhecido por suas teorias sobre desenvolvimento capitalista e ciclos Econômicos. Idealista racionalista considerava as inovações tecnológicas como motor do desenvolvimento capitalista. O principal elemento para o Crescimento seriam os empreendedores, que buscariam essas oportunidades rentáveis e reaplicariam os lucros fazendo crescer a riqueza. A análise de crescimento schumpeteriana é feita em um nível microeconômico, essencialmente. Para haver desenvolvimento é necessário existir crescimento, propriedade privada, divisão do trabalho e livre competição. A livre competição desencadeia, nesses espaços, um processo de desenvolvimento, aperfeiçoamento da sociedade que é guiada por uma “mão invisível”. A maximização do lucro das empresas também está implícita, pois é fator fundamental para que haja crescimento da riqueza.

*empresarialismo, empreendedorismo competitivo e empreendedorismo urbano*, que traduzem o mesmo sentido de fazer com que a cidade, ou ambiente construído tenha o poder de atrair grandes investimentos e/ou virarem foco de atenção de investidores para que possam ocorrer novas contribuições econômicas devido as suas características.

Considera-se que, para esta tese, necessário se fazer um debate teórico envolvendo essas expressões *empresariamento urbano, empresarialismo, empreendedorismo competitivo e empreendedorismo urbano*, embora se saiba que no final elas acabarão por ter o mesmo significado daqueles anterior e inicialmente apontado por David Harvey (1989). Valorizando os trabalhos desenvolvidos por esses estudiosos brasileiros, vamos considerar as definições de cada um dos termos.

Fernandes (1997, p.34) apresenta o *empresarialismo*, como um conjunto de ações com efeitos nas instituições urbanas, bem como nos ambientes urbanos construídos, que visa potencializar a vida econômica, através da criação de novos padrões e estruturas urbanas de produção, mercado e consumo.

Moura (1997, p.1761) denomina de *empreendedorismo competitivo* um movimento de redefinição no papel e atuação dos governos locais, com a ênfase dada ao desenvolvimento de vantagens comparativas e à busca de uma maior eficiência da gestão urbana, visando à integração competitiva no mercado global.

Compans (2005, p.20) ao tratar *empreendedorismo urbano* coloca que esse padrão de comportamento diz respeito à assunção de um papel dirigente do governo local (ou supralocal) na promoção do desenvolvimento econômico – seja na inversão direta de recursos na modernização da infraestrutura urbana, seja na elisão de constrangimentos de natureza legal ou burocrática à valorização dos capitais privados -, visando a participação crescente do setor privado na gestão dos serviços e equipamentos públicos, a busca de construção do consenso social em torno de prioridades “estratégicas” de investimentos e a introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos.

Na perspectiva de dirimir quaisquer conflitos conceituais sobre a teoria descrita por Harvey (1989) e aceita para explicar os fenômenos discutidos nessa tese, deve ser considerada então para essa revisão teórica a ocorrência de certa modificação, ou melhoria na teoria deste autor, ou melhor, uma mudança e reconsideração em sua tradução para a língua portuguesa do livro **A produção capitalista do espaço**, reunindo diversos artigos de Harvey, foi lançada no Brasil em primeira edição, no ano de 2005. Nela, a Publicação original do texto *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio* recebeu uma nova tradução passando a ser intitulada como *Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio*. Percebe-se que muitas foram as alterações de termos, sendo a mais significativa a troca do termo empresariamento por empreendedorismo.<sup>16</sup>

Em Harvey (2006), o conceito de empreendedorismo urbano possui três elementos básicos: o primeiro deles é a noção da parceria público-privada, em que o Estado representado pelo governo local se alia a empresas privadas com a finalidade de angariar investimentos para apoio e a construção de projetos, ou mesmo, na manutenção e requalificação de estruturas e espaços; o segundo, o entendimento de que esta parceria é uma atividade empreendedora, pois “na execução do projeto, é especulativa e, portanto, sujeita a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado”. Nesse sentido, numa avaliação primária, podemos dizer que o risco de investir fica para o Estado e as benesses ou o lucro ficam para o parceiro investidor privado; e, o terceiro, credita à atividade dessa parceria um crescimento econômico local, no sentido de que o empreendedorismo “enfoca muito mais a economia política do lugar do que o território” (HARVEY, 2006, p. 171).

O que se compreende é que a construção de um lugar (espaço) gera impactos que vão além de seu território específico, podendo, inclusive, mudar a imagem da

---

<sup>16</sup> O Trabalho publicado por Clarice Misoczky de Oliveira no ano de 2015 no XVI ENANPUR Espaço, Planejamento & Insurgências – Belo Horizonte – Brasil mostra claramente a explicação da modificação do uso da terminologia empresariamento urbano para empreendedorismo urbano. Com o compromisso de mostrar respeito às descobertas científicas, bem como sua publicação, nesta tese, a expressão empresariamento urbano será substituída por empreendedorismo urbano, e a citação na composição deste capítulo teórico será feita por meio da nova publicação da obra de David Harvey **A produção capitalista do espaço**.

cidade, mundialmente. E daí, tanto o planejamento estratégico quanto as ferramentas de *City Marketing* são consideradas como partes integrantes desse sistema, que tem como objetivo máximo a construção de uma imagem para um espaço.

Dessa forma, esse empreendedorismo urbano, assim como o planejamento do projeto, se baseia na parceria público-privada,<sup>17</sup> mas não só nela. Porém, “o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, como seu objetivo econômico imediato” (HARVEY, 2006, p. 172), demonstra uma ineficiência dessa estratégia no objetivo final, que seria fazer com que uma localidade, realmente, se desenvolvesse economicamente, pois os benefícios sociais, saúde, lazer e melhoria na vida das pessoas estariam cada vez mais distantes, pois essa disputa não fica no âmbito do local, mas sim no global.

Para Harvey (2006) esse papel do estado empreendedor está focado e relacionado com a lógica concorrencial urbana. Os objetivos finais são sempre a disputa pela superação de um espaço em detrimento de outro, os da opção de um investidor investir aqui ou ali. Essa opção do gestor público, sob a ótica deste autor, é considerada falha.

Pois, deve haver uma preocupação em torno das rápidas mudanças havidas no espaço urbano, geradas por reações inovadoras e competitivas, decorrentes de alianças urbanas do poder público e dos investidores privados, das quais deriva uma série de incertezas e, conseqüentemente, uma instabilidade no sistema urbano. Uma instabilidade que se expressa o crescimento da desigualdade social e o empobrecimento urbano, como verificado por Harvey (2006) em cidades como Baltimore e Nova York.

---

<sup>17</sup> A compreensão deste termo Parceria Público Privada- PPP é importante por estarem no cerne do conceito de Harvey (2006), este trabalho, no entanto, não vai avaliar as PPPs feitas no estado de Pernambuco, no que tange a projetos de infraestrutura. A definição legal do instituto da parceria público-privada consta no art. 2º da Lei Federal nº. 11.079/2004. No Brasil, a parceria público-privada é um termo jurídico para um modelo de negócio envolvendo o setor público e o setor privado, existindo também as parcerias informais. Harvey (2006) se refere a parcerias em prol de um objetivo em comum, seja ela formal ou informal.

Daí a preocupação, neste trabalho, em observar o comportamento das ações do planejamento estratégico do Governo de Pernambuco, afim de que possam ser explicitados os problemas dele decorrentes.

Harvey (2006) também considera o desenvolvimento de infraestrutura como uma das maneiras de preparar a cidade para as estratégias de empreendedorismo urbano. Logan e Molotch (1993) apontam ainda que as localidades podem diminuir a sobrecarga de custos das empresas ao adotar medidas como redução de impostos e taxas, incorrendo em atrativos para a localização de organizações empresariais.

Essas questões estão presentes em Harvey (2006) na menção que faz à criação de vantagens específicas para a produção de bens e serviços. Logan e Molotch (1993) afirmam que as características culturais locais são importantes para a convivência pacífica entre diferentes grupos sociais e devem ser levadas em conta nos projetos, por favorecerem o bom clima aos negócios.

Concordando com os autores Moura (1997), Botelho (2004) e Compans (2005), que afirmam que a lógica empresarial e especulativa é que orienta a realização de empreendimentos nas cidades: investe-se onde é mais rentável e os custos são compartilhados pelos contribuintes, enquanto os benefícios são apropriados apenas pelos promotores associados aos projetos de renovação urbana que ocorrem. Ou seja, os lucros e benefícios (sejam sociais, de lazer, de segurança) serão desfrutados apenas por algumas classes sociais, particularmente as que são mais privilegiadas.

Esses mesmos autores explicitam que, de modo geral, a formação de alianças e coligações voltadas para o desenvolvimento econômico das cidades têm por finalidade atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego, no sentido de tornar as cidades mais atrativas para o desenvolvimento capitalista, em que os governos e a administração urbana agem como facilitadores dos interesses estratégicos para esse desenvolvimento.

Afinal, qual é o real ideário deste modelo de intervenção estatal na economia? Pensar na existência de um modelo de gestão pública que realmente seja

empreendedora, objetivando maior crescimento financeiro e econômico para setores específicos, no caso, o econômico produtivo? Talvez esse seja o caminho, realmente uma postura de Estado Incentivador cujo objetivo resulte no desenvolvimento econômico, ainda que seja sob uma perspectiva futura.

Nesse sentido, compreendemos o claro papel do *marketing* como coadjuvante desse momento de crescimento da economia. Assim, pode-se compreender melhor as ações motivadoras e impulsionadoras do estado de Pernambuco, o cliente, em promover e divulgar suas ações de *Marketing* Urbano. O objetivo final é o desenvolvimento econômico, o objetivo primário é a oferta de espaços para a implantação de indústrias ou desenvolvimento de atividades de distribuição e de prestação de serviços, a forma de realização foi a utilização de estratégias de *Marketing* Urbano, para o alcance dessas metas.

#### 4.4.2.2 *Estratégias do Empreendedorismo Urbano*

Dando continuidade às reflexões do papel do Estado como Incentivador Indireto para a descentralização e crescimento da economia, mais precisamente o objeto desta tese que é a infraestrutura econômico-produtiva, é importante ressaltar a compreensão do empreendedorismo urbano no sentido de assegurar os ambientes propícios para a implementação do desenvolvimento, isto é, os espaços infraestruturados disponíveis para a implantação de indústrias. Nesse sentido, faz-se necessário empreender uma discussão acerca das estratégias utilizadas pelo estado para o alcance desses objetivos de alavancar sua economia.

Diversos autores vêm discutindo, desde as décadas de 1990, definições em relação à modificação do sistema de desenvolvimento no espaço urbano identificadas como estratégias que aceleram o modo de governança administrativa das cidades. Esses estudiosos caracterizam essas estratégias como sendo um passo-a-passo para atingir o objetivo de tornar as cidades mais prósperas, baseadas nos fundamentos empreendedores, e que pode ser modificado segundo o plano estratégico específico pensado para cada localidade.

Castells e Borja<sup>18</sup> estão entre os pioneiros na construção de uma teoria fundamentada no planejamento estratégico voltado para trazer a realidade empresarial para as cidades e, assim, promover uma “nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade”. Esses autores pensam a cidade como um ator político e econômico, mas a “consolidação deste novo papel dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso público” (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 155).

A utilização de recursos públicos preconizada para alavancar operações urbanas estratégicas de grande porte que tenha por destino promover a cidade-global vem, diretamente, de encontro a uma histórica carência de investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos na cidade informal, para ficar só no âmbito urbanístico (FERREIRA, 2000, p. 14).

Na busca de pensar a cidade de forma estratégica, por meio da formulação, implementação e monitoramento de um plano de gestão estratégico, capaz de fazer com que as ações do empreendedorismo urbano sejam realmente eficientes e eficazes, o poder público assume a postura da cidade como uma empresa. E, este conceito de cidade-empresa, pensado por Vainer (2009, p.89), entende que esse comportamento da gestão causa a despolitização da cidade. O que ocorre não é apenas uma mudança gerencial, mas é a mudança no conceito de cidade, transformando-a em um sujeito econômico.

Essa ação estratégica que, segundo Sánchez (2003, p. 55) poderá “colocar as cidades no mapa do mundo” passou a ser uma meta recorrente dos governos locais: um objetivo ordenador das ações estratégicas que concentram na cidade-mercadoria a possibilidade de transcender as crises produzidas pela reestruturação

---

<sup>18</sup> Os autores citados foram responsáveis, através do estabelecimento de consultoria internacional, pela difusão internacional desse modelo de planejamento – no caso, o modelo catalão -, em particular na América Latina. Esse novo paradigma, chamado “Planejamento Estratégico de Cidades”, foi difundido pelo mundo a partir do “sucesso de Barcelona”. Incansavelmente, fez-se propaganda das políticas urbanas que supostamente tinham a capacidade de resolver os problemas urbanos e tirar as cidades da crise. Tais políticas consistiam na união de esforços entre o setor público e privado para realizar um Projeto de Cidade (CASTELLS & BORJA, 1996).

econômica e construir um futuro de progresso e recuperação econômica, sintonizado com as exigências da nova ordem mundial, de modo a viabilizar o crescimento econômico em novos parâmetros.

Esse modelo de pensar a cidade como empresa coloca “o governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderá-lo, tem de ser um governo promotor” (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 158).

Nesse sentido, Sánchez (1999) aborda que o crescimento econômico e desenvolvimento urbano, a longo prazo, comporta risco prementes de adequação e exige atuação dos diversos agentes sociais para seu sucesso:

os planos estratégicos propõem atuações integradas a longo prazo, dirigidas à execução de grandes projetos que combinam objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, com um sistema de tomada de decisões que comporta riscos, com a identificação de cursos de ação específica, formulação de indicadores de seguimento e envolvimento de agentes sociais e econômicos ao longo do processo. (SÁNCHEZ, 1999, p.115)

Esta definição de Sánchez é bastante aceita pelos estudiosos da área e corrobora para a compreensão do objeto de estudo da tese. Compreendendo que a cidade numa postura de empresa desenvolve um plano, uma estratégia para alcançar seus objetivos, o próximo passo é saber se estes objetivos podem ser plenamente alcançados por meio da construção de uma imagem que represente fidedignamente o pensamento planejado.

E, como o Governo de Pernambuco se preocupou em traçar claramente a estratégia de transformar o estado num local propício para o investidor implantar seus novos negócios, com o objetivo de transformar o estado no melhor local para se investir, diante da competitividade do mercado global, o governo estadual não pode deixar de contar com uma ferramenta importante para o alcance desses objetivos, o uso do *Marketing Urbano*, o *Marketing de Cidades*, *Marketing de Localidades* ou *City Marketing*.

#### 4.4.3 O *Marketing* Urbano como Estratégia

O *Marketing* como importante ferramenta de negócios, se preocupa em colocar os clientes no centro de sua estratégia competitiva através de estratégias de *marketing*, segundo Kotler e Keller (2006). Atualmente, tem-se percebido a adaptação das cidades para o mercado internacional e, cada vez mais, a marca aparece como uma poderosa ferramenta que as ajudam a aumentar o turismo e os negócios, a atrair investimentos e a aumentar a sua presença cultural e política. Conseguir associar uma marca a uma cidade é uma tarefa considerada mais complexa do que fazer o mesmo com um produto ou serviço convencional.

Assim, sob a égide do capitalismo, o estado e seu papel na implementação de políticas públicas necessárias para incentivar o desenvolvimento se utiliza de ferramentas para alcançar uma política estratégica de valorização das características mais relevantes das cidades, o chamado *Marketing Urbano*. E, nessa premissa, essa ferramenta estratégica busca transformar um lugar mais atraente para investimentos, e o seu uso faz com que se valorize o espaço da cidade, criando um local que seja consumido pela própria população, turistas e/ou investidores. O *marketing* aparece para direcionar as ações de políticas públicas na construção deste espaço formando a caracterização mercadológica do local.

Existe a interpretação de que as cidades estão se posicionando e se preparando para disputar umas contra as outras para atrair empresas, investimentos e visitantes. É neste ambiente de globalização, que o *marketing* nas cidades é incorporado. O *Marketing Urbano* é a planificação e implementação de processos sociais e de gestão para satisfazer as necessidades e desejos dos seus públicos. Essa compreensão vem na leitura de Sánchez (2003)

*City Marketing* é definido como a percepção das vantagens da obtenção de investimentos privados e a preparação de estruturas de parceria para alcançá-los. O *City Marketing* será tratado aqui como processo mediante o qual as atividades urbanas estão o mais proximamente possível relacionadas com a demanda de clientes-alvo de forma a maximizar a eficiência social e o funcionamento econômico da área envolvida de acordo com todos os objetivos que tenham sido estabelecidos. (SÁNCHEZ, 2003, p. 55).

Para Sánchez (1999) a valorização da ferramenta do *Marketing* Urbano seria fruto da conjuntura econômica mundial, pois, percebe-se um aumento contínuo nos níveis de competitividade entre os lugares e até nos setores de uma determinada cidade (áreas, bairros, distritos). De todo modo, como mostra Santos (2000, p.100), a adoção do receituário (neo)liberal da livre concorrência também é tido como causa, já que o capital, cada vez mais especulativo, enxergaria até mesmo as cidades como locais de investimento, caso elas fossem capazes de gerar uma expectativa de ganhos futuros.

Nessa interpretação de *Marketing* Urbano, a cidade deve ter as suas bases preparadas para se tornar um local favorável à prática de negócios, formalizando uma infraestrutura econômico-produtiva como atração inequívoca para o capital. E entendemos, também, que a aplicabilidade dessa eficiente ferramenta de *Marketing* não deve ficar restrita aos estudos relativos à cidade, pois sua aplicabilidade está ligada a criação de uma imagem, podendo ser de um estado da federação, de um país, na intensa disputa no mercado global de espaços.

Nesse cenário, as cidades se utilizam de estratégias de *marketing* para alcançar seus objetivos, surgindo, assim, uma nova modalidade: o *Marketing* de Localidades. Para os autores Kotler, Haider e Rein (1994, p. 85), o *Marketing* urbano abandona, a partir da década de 1990, a função de atrair indústrias para focar na criação de produto e no conceito de nicho, referindo-se à lógica concorrencial entre cidades. Nela, o “*Marketing* de *Localidades* surgiu como um processo de integração promissor que ligava as vantagens competitivas de um local aos objetivos gerais do desenvolvimento econômico” – grifando, nesse caso, o seu desenvolvimento econômico.

Kotler, Haider e Rein (1994, p.107), pioneiros nessa modalidade de *Marketing* lançam possíveis ferramentas para se “vender” um local. Uma delas é o planejamento estratégico de negócios; a outra consiste em quatro estratégias de intervenção no espaço urbano com a finalidade de preparar “o cenário para esforços geralmente mais arriscados e oportunistas, para competir por vantagens econômicas”.

Nesse tópico, a reflexão sobre o tema ressalta a importância da infraestrutura econômico-produtiva para o desenvolvimento da economia e a utilização de estratégias de *Marketing* Urbano para o alcance do objetivo de atender a demanda dos mercados, no que se refere a espaço para implantação de indústrias. Considerando a abordagem da intervenção do estado por meio de estratégias de *Marketing* Urbano, com resposta para o crescimento da economia, a compreensão inicial trazida na discussão dessa tese é a valorização da infraestrutura como base para o alcance da descentralização e crescimento econômico.

Dessa maneira, o pensamento de Kotler, Haider e Rein (1994) pode ser um excelente ponto de partida para essa discussão:

Com certeza nem a imagem nem as atrações podem dar a resposta completa ao desenvolvimento de um local. Elas não substituem ou cobrem suas deficiências. O básico está ligado à infraestrutura. Um lugar tem de funcionar. Seus cidadãos e visitantes têm de ter bons meios de transporte. A cidade tem de fornecer energia suficiente e barata a seus cidadãos e empresas... As escolas devem ter educação de qualidade... As pessoas devem andar com segurança pelas ruas.... A água deve ser potável. (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994, p. 43)

Sobre infraestrutura, pode-se dizer que sua importância é óbvia para os moradores da cidade, pois sua melhoria e existência facilitam a vida cotidiana da população citadina e a sua ausência é uma desvantagem para a cidade.

Fulmer (2009, p. 30) ressalta que as infraestruturas indispensáveis para as estratégias do *Marketing* Urbano referem-se a estradas, abastecimento de água, esgotos, redes elétricas, de telecomunicações, e assim por diante; E que pode ser definido, também, como "os componentes físicos de sistemas interligados que oferecem produtos e serviços essenciais para permitir, manter ou melhorar as condições de vida da sociedade".

Kotler e Keller (2006, p.184) postulam que a relação investimentos e presença de infraestruturas suficientes tem um impacto positivo na percepção das pessoas sobre a cidade. A possibilidade de realização de negócios é essencial para o funcionamento de um lugar, pois é a possibilidade de fornecerem empregos aos

trabalhadores, produtos e serviços aos clientes e, assim, reforçarem a rede econômica de uma região ou de uma cidade. Ressaltando que, os investimentos não se reduzem exclusivamente a presença de empresas e podem assumir muitas formas.

Ainda sobre a relação investimento, infraestrutura e atratividade de um lugar para negócios, Braun (2008, p.10) coloca que os elementos de bem-estar são diferentes para cada grupo que se envolve com a cidade. O que significa dizer que para as empresas, por exemplo, é importante o potencial locacional, o potencial do mercado de trabalho, entre outros; para os moradores da cidade, o acesso ao emprego e às instalações públicas são alguns dos elementos destacados como importantes. De todo modo, as infraestruturas são partes inteiras, essenciais e indispensáveis para o bem-estar. Por outro lado, a atratividade de um lugar, sendo um negócio ou uma localização residencial, depende do tamanho e da qualidade dos "elementos de bem-estar" que esse local possa oferecer. Daí a visão de que o investimento é indispensável para uma estratégia de *Marketing Urbano* ser assertiva.

Nessa premissa de atratividade para localidade, se um local pudesse primeiramente colocar em ordem sua infraestrutura, poderia acrescentar hospitalidade e especialidade à sua gente, daí simplesmente poderia divulgar essa imagem diferenciada para ter sucesso. Mas, se as finanças e a infraestrutura não estiverem bem, a localidade não vai conseguir recursos para sua melhoria, o que, conseqüentemente, não resulta em atratividade. Com recursos limitados ou escassos a estratégia tende a não ser assertiva.

Kotler, Haider e Rein (1994) definem a imagem de um local como o resultante de crenças, ideias e impressões que as pessoas têm dele. As imagens apresentam-se como uma simplificação de várias associações e informações ligadas ao local. Elas, então, são produtos de uma mente que tenta processar e tirar a essência de uma série de dados sobre um local. Uma imagem é mais que uma simples crença.

Estes autores consideram que a imagem de um local deve estar sob constante Administração Estratégica da Imagem – AEI:

é o processo constante de procurar a imagem de um local entre seu público, segmentar e visa sua imagem específica e seu público demográfico, posicionando os benefícios do local para apoiar uma imagem existente ou criar uma nova (imagem) e transmitir esses benefícios para os públicos alvo. (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994, p. 153).

Entendemos que a premissa básica para a AEI é que as imagens dos locais mudam conforme o tempo, por isso o vendedor de locais – no caso o Estado – deve estar capacitado para influenciar a imagem que os diversos públicos têm. O Estado então deve buscar acompanhar de forma dinâmica, os aspectos mutáveis, por meio de monitoramento e pesquisas, a fim de dar manutenção a construção da imagem pretendida, a depender de cada público. O que nem sempre é feito (grifo nosso).

Compreendendo o aspecto de público alvo, intrínseco no processo de construção da imagem de uma localidade, retoma-se o objeto desta pesquisa que é a intervenção do estado de Pernambuco na descentralização e crescimento econômico por meio da implementação de infraestrutura econômico produtiva, então esta discussão conceitual a respeito de construção de imagem de uma localidade terá o foco na oferta da localidade como apropriada para atrair quatro tipos de público: fábricas, sedes de empresas e escritórios, empreendedores e investidores, considerando as categorias de público elencadas por Kotler, Haider e Rein (1994):

- Fábricas: as localidades podem querer atrair fábricas e precisam saber o que os futuros gerentes sabem e pensam do local;
- Sede de empresas e Escritórios: as localidades podem querer atrair sedes de empresas e escritórios importantes e por isso precisam saber a opinião dos especialistas em localização de empresas;
- Empreendedores: as localidades podem querer atrair empreendedores e pequenos empresários, por isso precisam saber como a cidade é vista;
- Investidores: As localidades podem querer atrair investidores, tanto imobiliários como financistas que demonstrem confiança no futuro do local, podendo ter confiança nos investimentos nesse local.

A imagem de uma localidade, nesses casos, voltados para promoção de um local confiável para negócios, para o crescimento e o desenvolvimento econômico, deve

ser válida, verdadeira, apresentar atributos confiáveis que demonstrem que são espaços preparados para o êxito dos negócios. E, de todo modo, deve passar credibilidade e confiança pelos consumidores dessa imagem, os agentes interessados em investir nesses espaços.

Sánchez (2003, p.98), quando aborda a construção da imagem e de uma marca para a cidade coloca que

A política de *City Marketing* é uma ferramenta poderosa de difusão de discurso. O *Marketing Urbano* permite identificar as profundas conexões entre os campos de cultura, da comunicação e da política, que nela atuam para tornar hegemônica determinadas leituras do espaço. Essa reunião é operada pelos meios de comunicação e informação. Sendo veículos de construção ideológica, os meios atuam como aceleradores culturais definem e revelam traços do espírito da época.

Portanto, criar uma marca para a cidade oferece uma série de vantagens, especialmente quando se trata da imagem externa da cidade. O pensamento de Anholt (2004) traduz um pouco disso, quando comenta que as empresas têm de criar lealdades; lealdade com os trabalhadores, lealdade com os fornecedores, lealdade com as comunidades em que atuam, lealdade com os investidores e lealdade com os clientes. As cidades percebem cada vez mais a marca como uma poderosa ferramenta que as ajudam a aumentar a atração de pessoas para o lugar e os negócios, atrair investimentos e aumentar a sua presença cultural e política.

No entanto, construir ou mudar a imagem de uma cidade é um processo longo e complicado. Na verdade, é necessário um longo tempo para que a imagem seja aceita e reconhecida entre o público-alvo ou para ser creditado um novo significado (em comparação com a imagem anterior). Uma grande dificuldade é que, a imagem deve ser homogênea e coerente com a realidade para ser aceita com mais eficiência e ter eficácia de permanência ao longo do tempo.

Sabe-se também que a percepção das pessoas pode mudar mais rapidamente do que se pode imaginar, basta acontecer algo ruim ou que cause ruídos na comunicação para denegrir uma imagem. Esta é a razão pela qual a marca ou

*branding* da cidade deve ser coerente e clara desde o início e deve evitar ao máximo grandes mudanças ao longo do tempo.

#### 4.4.3.1 A Marca - Branding

No sentido de necessidade de o *Marketing* Urbano estar ancorado na construção de uma marca para um determinado lugar, precisamos conhecer um pouco mais sobre os processos de construção de uma marca.

O *branding* é um termo conhecido entre os profissionais de *marketing*, utilizado para definir o processo de construção de uma marca ou conceito diante do mercado. Tybout e Calkins (2006, p.01) a definiram como:

Um conjunto de associações vinculadas a um nome, sinal ou símbolo, relacionadas a um produto ou serviço. A diferença de um nome e uma marca é que um nome não tem associações, é simplesmente um nome. Um nome torna-se uma marca quando as pessoas o vinculam a outras coisas.

Assim, marca ou conceito é a ideia de ‘reputação’ de um produto, isto é, o conjunto de associações possíveis que ela pode trazer de forma marcante na consciência de seus consumidores. Estas associações podem ser positivas ou negativas.

Convém ressaltar que todos os tipos de produtos ou serviços estão aptos a receber marcas, não apenas os bens de consumo de luxo, conhecidos como “produtos de marca”. Nesse sentido, “as marcas têm habilidade notável em impactar o modo como as pessoas veem os produtos” (TYBOUT; CALKINS, 2006, p. 02). Normalmente os consumidores fazem a associação de um produto ou serviço agregado à sua marca, como se o produto estivesse moldado à marca por um conjunto de atributos implícitos.

Assim, as marcas funcionam como um prisma na percepção de seus consumidores, o que significa dizer “como as pessoas consideram um produto de marca está expresso pelo próprio produto, como suas características e atributos específicos, e pela marca” (TYBOUT; CALKINS, 2006, p. 03). O que significa dizer que construir uma marca não é tarefa simples.

Tybout e Calkins (2006) enumeram três desafios-chave que devem ser bem administrados pelos profissionais responsáveis pela construção de uma marca: o caixa, a consistência e o *clutter* (saturação). O caixa, ou custo financeiro, é considerado o maior desafio enfrentado pelos líderes de marca, pois é a forma de lidar com as preocupações financeiras em curto prazo, exigência de retorno imediato de investimentos, uma meta comum na maioria das grandes empresas. Sabe-se que as marcas são ativos de longo prazo, o valor de uma marca está no futuro, então o retorno financeiro proveniente dela, por parte da empresa, não será imediato. Mas, se uma marca mostrar perpetuidade de fluxo de caixa, ela pode durar décadas ou em muitos casos até séculos.

O segundo desafio é a consistência ou “a capacidade de levar uma organização inteira a abraçar a marca e acompanhar seu desempenho no decorrer do tempo”. Dessa maneira, o processo de posicionamento da marca e o desenvolvimento de um portfólio ideal de marcas são tarefas nobres para uma empresa. A organização deve “entender, acreditar e apossar a marca”, tornando-a assim consistente. (TYBOUT; CALKINS, 2006, p. 06)

Finalmente, o desafio de saturação da marca. Normalmente, os consumidores sofrem diariamente uma centena de promoções e anúncios, são verdadeiros receptores de mensagens e apelos de *marketing* e isso, ainda, é agravado pela grande quantidade de mídias existentes na atualidade. Assim, “romper esse ambiente saturado é excepcionalmente difícil” (TYBOUT; CALKINS, 2006, p. 07). O desafio está em fazer sua marca chamar atenção de um público e mais difícil ainda fazê-lo formar associações positivas e significativas.

Segundo Tybout e Calkins (2006), o posicionamento de marca corresponde ao significado específico pretendido para uma marca na mente dos consumidores. Mais especificamente, articula a meta que um consumidor atingirá ao usá-la e explica por que é superior a outros meios de realizar a meta.

Dessa forma, ter um posicionamento de marca ou conceito é um bom começo, mas ainda é necessário ser criativo diante do mercado para poder chamar atenção dos potenciais compradores. Ficam os profissionais de *marketing* responsáveis por

ideias criativas que superem a mera propaganda e, de maneira integrada, consigam ser competentes na manutenção da atenção de seus consumidores. No caso explorado por essa tese, o produto é o espaço, os potenciais compradores são os investidores do capital industrial regional, nacional e global e, a estratégia utilizada pelo estado de Pernambuco é a venda de uma imagem do estado em franco desenvolvimento.

#### 4.4.3.2 A comunicação no Marketing Urbano na era global

Primeiramente, cabe esclarecer que a compreensão aceita para este trabalho ao que se refere à publicidade é o conceito cunhado por Sant'Anna (1998), que corresponde ao ato de tornar público uma ideia ou um fato. Assim, a propaganda, que para diversos autores corresponde a ações com o objetivo principal de venda e/ou a construção/fortalecimento da imagem da marca, com a característica fundamental de ser patrocinada por um anunciante, também se insere no contexto da publicidade, uma vez que materializa conceitos para a prática de planos estratégicos e do *marketing*.

A ligação estreita e irrestrita entre a comunicação e o *marketing*, onde o *marketing*, como visto anteriormente, é o conjunto de conceitos para o posicionamento de uma marca, e a comunicação é parte integrante e indispensável desse *marketing*. É por meio do uso correto eficiente de ferramentas de comunicação que um conceito ou marca pode ser posicionado em um determinado nicho de mercado.

O conceito de CIM - Comunicação Integrada de *Marketing*, defendido por diversos autores, como Ikeda & Crescitelli (2003), Ogden & Crescitelli (2007), Belch & Belch (2008), é entendido como um processo que envolve a utilização do *mix* de ferramentas de comunicação de *marketing*, como propaganda, publicidade, promoção de vendas e venda pessoal de forma integrada, visando gerar maior impacto no cliente. Porém os efeitos da CIM podem ser potencializados se o *mix* for adequadamente selecionado; o conteúdo da mensagem for único para todas as ações e o processo envolver todos os públicos presentes na cadeia de comercialização.

Assim, compreende-se que além do *marketing* urbano como estratégia, a comunicação institucional também vem como ferramenta central para a divulgação do conceito ou “marca” pretendido por Pernambuco, posicionando-o como o espaço estruturado para atração de investimentos industriais: essa ferramenta é a propaganda institucional.

Kunsch (2003) é uma autora que possui uma visão integrada da comunicação, revelando uma diferença conceitual bastante representativa entre o uso corrente do termo e o que teoricamente se define como “comunicação institucional”. Para esta autora, o ato de fazer comunicação institucional implica, acima de tudo, conhecer a organização e compartilhar seus atributos (missão, visão, valores, filosofia e políticas), e não uma simples divulgação institucional e de marcas (KUNSCH, 2003, p. 165), ação comumente usada na comunicação geral.

Pela perspectiva de Kunsch (2003), a propaganda institucional é apenas uma das várias possibilidades que a organização tem para se fazer comunicada, junto do *marketing* social, do *marketing* cultural, do jornalismo empresarial, incluindo-se aqui, também, o *marketing* urbano.

Os autores Leduc (1972) e Gracioso (2003), procuram esclarecer que a comunicação institucional, se trata de uma ferramenta voltada, sim, à construção das marcas, mas que não deve funcionar sozinha ou de maneira isolada.

Em se tratando das ferramentas de comunicação a serem utilizadas para a construção de uma marca ou conceito, Aaker (2000) procurou mostrar que a comunicação que melhor serve a uma marca é a multifacetada, o que significa dizer que não se sustenta em apenas uma ferramenta, mas, sim, a que se serve de estratégias múltiplas e variadas, indo além da mera publicidade, referindo-se apenas às mídias tradicionais (rádio, TV, revista, jornal):

Felizmente, a propaganda na mídia não precisa ser a ferramenta dominante, ou até mesmo principal, na promoção da marca. Marcas fortes têm sido promovidas com outras ferramentas que desempenham papéis-chave, incluindo a web, patrocínios, promoções, *marketing* direto, lojas principais, clubes do consumidor,

amostras, cartazes e outras ferramentas visuais. (AAKER, 2000, p. 285).

Este autor, em plena virada do século, vislumbrou uma espécie de futuro da propaganda, dando ênfase às novas ferramentas que se delinearam a partir do advento da internet e da web.

Na mesma época, Kapferer (2000) teve a mesma compreensão e, embora admita e reconheça a importância da publicidade na construção da “história da marca”, o autor valoriza e considera que uma comunicação mais diversificada é o que, de fato, dá notoriedade a uma marca e faz dela um valioso capital institucional (KAPFERER, 2000, p. 55).

Fazendo, então uma reflexão sobre o objeto da presente pesquisa, na atualidade, mais especificamente após o ano 2000, a comunicação viveu uma verdadeira revolução. Não só a comunicação, mais a compreensão de espaço foi totalmente transformada e, nesse contexto, as ferramentas de internet foram as principais protagonistas dessa mudança, o chamado ambiente digital na publicidade.

No caso aqui avaliado, o contexto global é muito importante, daí a valorização de um *mix* de propaganda poderoso e moderno, capaz de aproximar fronteiras e encurtar o tempo de comunicação entre os atores voltados para o desenvolvimento da economia. O que chamamos de uma comunicação sem fronteiras em tempo de economia global.

O processo de globalização é um fenômeno mundial, e, embora seja mais facilmente perceptível em termos econômicos (BAUMANN, 2008), não pode ser analisado nem visto de forma seccionada, sem que sejam considerados, paralelamente, os desdobramentos nos campos político, social e ético-cultural. “Rompimento das barreiras de comunicação”, “encurtamento de distâncias”, “era da informação e da tecnologia”, “ausência de tempo” são expressões comumente utilizadas para demonstrar o fenômeno da globalização.

Assim, compreendendo esse encurtamento de distâncias como um verdadeiro rompimento de barreiras físicas, fluídas e intangíveis no espaço e tempo, como uma espécie de *aldeia global*, um ambiente a-espacial e atemporal, como um pseudo ambiente. E é para esse pseudo ambiente que as agências de comunicação devem comunicar, não só um conceito ou uma marca, mas todos os aspectos tangíveis e intangíveis a ela associados.

Sobre esse tema, Aaker (2003) e Kotler & Keller (2005), demonstraram que uma marca ou um conceito não recebem apenas atributos funcionais, racionais ou tangíveis, mas também valores intangíveis à suas ofertas. E, é dessa maneira que um produto ou serviço não engloba apenas atributos funcionais, racionais ou tangíveis (que seus concorrentes também podem oferecer), mas também dimensões simbólicas e emocionais, no campo da percepção e da sensação.

O espaço cibernético, por outro lado, abre possibilidades de comunicação completamente distinta da mídia clássica, pois como afirma Levy (2000, p. 13) “[...] todas as mensagens se tornam interativas, ganham uma plasticidade e têm uma possibilidade de metamorfose imediata”.

Daí a importância em valorizar as ferramentas digitais de comunicação, pois elas vão reforçar o ambiente da percepção e da sensação, além da rapidez e fluidez das informações. Isso fará com que os potenciais clientes de um conceito ou de uma marca possam ser seduzidos e tomarem decisões mais rapidamente. Principalmente no que se refere à postura de um Estado Incentivador da Economia, o *marketing*, na perspectiva da construção dessa imagem, de uma identidade para um lugar, torna-se a ferramenta estratégica primordial para o alcance dos objetivos máximos, sendo a melhor opção de escolha no mercado.

No item estudado, que observa o papel do Estado Incentivador indireto da economia, a opção ofertada ao mercado é o espaço estruturado, dotado de infraestrutura econômico-produtiva, apto para a prática de atividade industrial, sinalizando o espaço como fator de produção para a indústria. Espaço, esse, construído pelo estado em seu papel de Estado Incentivador direto, que dota o ‘espaço-fator-de-produção’ de uma série de incentivos fiscais, diferenciados por

localidades, bem como pelo tipo de atividade a ser desenvolvida em cada uma delas, tornando-se, assim mais atrativo para o investimento do capital frente ao mercado regional, nacional e global.

Cabe então formular nossa construção teórica do Papel do Estado Incentivador da economia em sua postura de incentivo direto e indireto, representando nosso raciocínio por meio do diagrama representado na Figura 9, que ilustra o papel do Estado Incentivador da Economia.

**Figura 9** – Diagrama do Estado Incentivador da Economia.



**Fonte:** Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

Em última análise, o papel do Estado Incentivador da economia, seja ele direto ou indireto, é aquele que busca, por meio de ações estratégicas, atrair investidores nos mercados regional, nacional e global, a fim de que, com isso, ocorra aumento e diversificação industrial e produtiva no estado, valorizando potenciais locais e

específicos, gerando emprego e renda e distribuindo espacialmente o crescimento da economia, com claro objetivo de alcançar o desenvolvimento, mesmo que seja em longo prazo.

#### **4.5 Reflexões sobre o papel do Estado Investidor e Incentivador da economia**

O esforço apreendido até agora na elaboração de uma compreensão teórica capaz de elucidar a pesquisa proposta na presente tese tem sido centrado na construção da compreensão do papel do Estado na economia. No sentido de fechar nosso raciocínio acerca da divisão dos papéis do Estado como Investidor e como Incentivador para a descentralização e crescimento econômico, faz-se necessário retomar o raciocínio percorrido, para delinear nossa compreensão relativa a essa temática.

Assim, sobre o papel do Estado Investidor para a descentralização e crescimento econômico, cabe ressaltar que o foco central está no investimento em infraestrutura econômico-produtiva, voltada claramente para propiciar um ambiente favorável para atração de investidores do capital industrial regional, nacional e global, sendo compreendido que a infraestrutura é uma prerrogativa importante e indispensável para o alcance do desenvolvimento econômico, uma vez que dota o espaço - em seu sentido locacional e como fator produtivo da indústria - como o local propício, devidamente estruturado para receber e conceber as suas atividades industriais.

Ademais, o próprio investimento em infraestrutura econômico-produtiva, tanto em seu aspecto inicial (a obra) quanto em seu período realizado ou pós-instalação, propicia, a partir de seu conjunto de estruturas físicas e tecnológicas, um canal direto para o desenvolvimento de atividades econômico-produtivas e outras externalidades provenientes da implantação de infraestrutura, ou seja, nos ganhos em escala em diversos setores da economia, o que compreendemos, mesmo considerando o caráter de risco de investir em grandes obras de infraestrutura, como o favorecimento de um ciclo virtuoso para a economia que poderá perdurar em médio e longo prazos.

No que se refere ao papel do Estado Incentivador para a descentralização e crescimento econômico, pudemos reconhecer uma subdivisão, o que denominamos de Incentivador Direto e Indireto. O Estado Incentivador Direto é o que, no papel de gestor público, propicia por meio de políticas públicas específicas, os incentivos fiscais, representados pela oferta de redução de alíquotas de impostos, concessões de prazos e vantagens fiscais, que aumentam quanto maior for a interiorização no território. O que conota a clara intenção de descentralizar a economia e fortalecer as vocações locais.

Ainda sob o aspecto da gestão pública, o Estado Incentivador Indireto assume o papel de empreendedor, uma postura 'quase' empresarial do poder público, que vai atuar proporcionando a criação da imagem de um estado desenvolvido ou em franco desenvolvimento, disposto para atrair investidores industriais das mais variadas atividades e das mais diversas regiões globais. E aqui reiteramos o papel do *marketing* na construção dessa imagem, que relaciona Pernambuco com desenvolvimento, aumentando, assim, as possibilidades de crescimento econômico no estado.

A nossa visão síntese da estratégia geral dos gestores do Estado de Pernambuco está completamente voltada para a meta de alcançar, com essas ações e postura, o desenvolvimento da economia. Não nos cabe aqui uma crítica sobre a correção dessas atitudes, mas, do ponto de vista teórico, entendemos que essa construção tem algumas 'emendas' a serem feitas, uma série de lacunas que estão presentes nas pesquisas relativas ao desenvolvimento. Pois, existe uma incompletude presente nos conceitos de desenvolvimento, que não estão na teoria em si, mas estão presentes nos diversos fenômenos que este conceito abarca. Portanto, a partir de nosso estudo de caso tentaremos mostrar essas lacunas, no intuito de que aprofundamentos em pesquisas futuras sejam possível

# | Capítulo 5

## *PERNAMBUCO INVESTIDOR: O Investimento em infraestrutura econômico-produtiva no estado*

*Neste Capítulo vamos apresentar alguns dos resultados do papel do Governo de Pernambuco e sua atuação junto ao Governo Federal na atração do investimento em Infraestrutura econômico-produtiva. Por meio de um conjunto de diversas informações, buscaremos mostrar alguns dos esforços de uma gestão estratégica voltada para a preparação do território geográfico pernambucano como o espaço ideal para atrair investidores industriais de diversas partes do país e também do mundo. No sentido de uma compreensão macro, mostraremos os resultados do PAC 1 e 2 e os riscos assumidos pelo Estado ao investir em grandes obras de infraestrutura.*

## **5 PERNAMBUCO INVESTIDOR: O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICO-PRODUTIVA NO ESTADO**

Como discutido até agora, a postura do Estado investidor está diretamente ligada ao estímulo à economia, pois avaliamos o poder que os investimentos econômico-produtivos têm nas transformações econômicas e espaciais. No caso do estado de Pernambuco, aqueles que são capazes de provocar mudanças, no sentido de redistribuir espacialmente a economia, e o poder de encadeamento implícito nesses investimentos.

A partir desta reflexão, podemos dizer que o capital investido em infraestrutura estimula investimentos privados e, desta forma, resulta em crescimento econômico, geração de emprego e renda. O mecanismo de transmissão é simples, mais investimento em infraestrutura, maior poder de atração de novas empresas, maior quantidade de empresas instaladas, maior número de empregos gerados.

As análises dos grupos de dados do estudo de caso sinalizaram diferentes relações econômico-espaciais regionais em Pernambuco. Com relação às transformações, os investimentos de capital privado, novas indústrias e grandes obras podem promover acesso a emprego e renda para uma grande parcela da população. Vale ressaltar, ainda, que os movimentos migratórios de pessoas em busca de trabalho, repercutiram em modificações nas relações econômico-espaciais e no estímulo e crescimento de economias locais.

Desta forma, o que pretendemos, antes de tudo, foi demonstrar que as ações do Estado no sentido de investir e incentivar a economia produziram efeitos, e que estes efeitos estão sendo avaliados em médio e longo prazos, vislumbrando aí conteúdos para pesquisas futuras. Mas, ao que cabe a presente proposta de investigação, iremos apresentar quais foram as ações do Governo de Pernambuco no período compreendido de 2007 a 2014, para efetivar o almejado desenvolvimento.

Salientamos que nossa visão como investigadora percebeu, nos fenômenos relativos ao objeto de pesquisa, que as ações do Governo de Pernambuco deixam clara a intenção de alcançar o desenvolvimento econômico. No entanto, o que defendemos nesta tese foi a observação do fenômeno do crescimento, pois, como demonstrado no Capítulo II, no debate sobre crescimento e desenvolvimento, o escopo da pesquisa não seria suficiente para medir a ocorrência do desenvolvimento, o que, também, não estava previsto em nossos objetivos.

Ressaltamos ainda os riscos para o Estado em investir em infraestrutura econômico-produtiva, pois, como foi amplamente tratado, na teoria, os investimentos em grandes projetos de infraestrutura exigem longo prazo de execução e envolvem uma série de riscos que podem repercutir em novas problemáticas socioespaciais.

Cabe incluir aqui, que as grandes obras de infraestrutura implantadas no Estado de Pernambuco são resultado das negociações ente os Governos Federal e Estadual, com recursos advindos dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2. Nesse sentido, o foco da pesquisa está voltado para a dinâmica pernambucana de desenvolvimento, o que vale dizer que foram valorizadas as circunstâncias em tempo e espaço, ficando claro que para observação dos fatos partimos da *situação 1* - que podemos denominar antes dos investimentos em infraestrutura econômico-produtiva - até a *situação 2* - o que mudou a partir da política desenvolvimentista dos governos federal e estadual, que concentraram esforços nesse tipo de investimento (rodovias, portos, aeroportos, estruturação de distritos industriais, energia, água, transportes, telecomunicações, logística) para efetuar melhorias na estrutura intraurbana nas cidades.

Estas ações provocaram uma série de novos investimentos privados atraídos pelas vantagens e diferenciais competitivos formatados neste estoque de infraestrutura das regiões, ressaltando aí a postura de um Estado Investidor na descentralização de sua economia para fomento do desenvolvimento econômico.

## 5.1 Os investimentos públicos em infraestrutura econômico-produtiva no estado de Pernambuco no período de 2007 a 2014

As informações que compõe este panorama geral dos investimentos em infraestrutura econômico-produtiva realizados no estado de Pernambuco, do período de 2007 a 2014, estão subsidiadas, inicialmente, pelos dados contidos nos Relatórios do 11º Balanço PAC, de 2010. Parte-se da análise das informações relatadas referentes aos subsistemas produtivos – infraestrutura logística, infraestrutura energética, infraestrutura urbana -. Para o período que compreende o PAC 2, no documento 11º Balanço, lançado no final de 2014. A forma de apresentação das informações é um pouco diferenciada, os subsistemas produtivos estão definidos por setores específicos a saber: transporte, energia, cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida e água e luz para todos.

Para efeito de unificação das informações e maior facilidade de apresentar os resultados, este trabalho tomará como as categorias dos subsistemas produtivos, os setores da forma que foram apresentados no Relatório do PAC 1, isto é, serão consideradas para este estudo os sistemas de infraestrutura logística, energética e urbana. O Quadro 4 mostra a unificação das categorias de análise selecionadas.

**Quadro 4** – Unificação e delimitação da forma de apresentação dos subsistemas produtivos

PAC	Subsistemas Produtivos apresentados no Balanço PAC	Subsistemas Produtivos unificados para efeito deste trabalho
PAC 1 - 11º Balanço 2010	Infraestrutura energética Infraestrutura logística Infraestrutura social e urbana	<b><i>Infraestrutura energética</i></b>
PAC 2 - 11º Balanço 2014	Transporte Energia Cidade melhor Comunidade cidadã Minha casa minha vida Água e luz para todos.	<b><i>Infraestrutura logística</i></b> <b><i>Infraestrutura urbana</i></b>

**Fonte:** Balanços PAC 1 e 2 do Ministério da Integração Nacional. Elaborado pela autora, 2014.

O texto constitui uma síntese de resultados, a partir das informações contidas nos documentos oriundos das fontes pesquisadas. Para a sua elaboração, optou-se por destacar o conjunto global de investimentos e também uma caracterização macro das principais obras que foram ou ainda estão sendo realizadas nesse período de tempo contemplado na pesquisa.

### 3.1.1 O PAC em Pernambuco

Caracterizar os principais investimentos públicos em infraestrutura econômica nos municípios de Pernambuco, ocorridos nos anos de 2007 a 2014, não pode ser visto como tarefa fácil, pois se olharmos para qualquer região de desenvolvimento do estado, impossível foi não observar um canteiro de obras. Além de que, foram nestes anos que o Estado passou por profundas transformações em sua estrutura produtiva econômica e social. Daí, já dá para ter ideia do árduo caminho a ser percorrido para o alcance de tal ação.

Todo esse processo de transformação tem raízes no fato dos investimentos públicos em infraestrutura terem sido direcionados, pelo Governo Federal, durante este período, para atenuar os atrasos históricos da Região Nordeste, conforme demonstramos no Capítulo I.

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

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

Os investimentos contemplados pelo PAC 1 totalizaram R\$ 503,9 bilhões, desembolsados, ao longo do período 2007-2010, em três diferentes áreas, sendo a maior delas a área de infraestrutura energética – R\$ 274,8 bilhões, ou 54,5% do total –, em que se encontram os setores de petróleo e gás e energia elétrica. Estes

setores concentravam projetos de grande porte e longo prazo de maturação, nos quais as empresas públicas, particularmente o governo federal, tinha grande participação, como Petrobrás, Eletrobrás e Furnas.

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

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

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

É importante observar essa informação, haja vista que, a cada período de liberação de recursos da PAC 1 e PAC 2, o estado de Pernambuco teve valores percebidos diferenciados. E, ainda, deve-se ressaltar que a fonte dos dados, ora apresentados, também é diferente, isto é, as informações de cada período foram retiradas de relatórios específicos totalizantes destes Programas. Nos materiais adicionais (CD encarte) podem ser visualizados na íntegra estes relatórios em seus dados brutos.

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

questões das relações territoriais e regionais decorrentes destes investimentos para o estado.

Além dos investimentos no setor produtivo, definido pelos setores energético, logístico e social-urbano. A Tabela 1 mostra as informações dos investimentos realizados pelo Governo Federal no estado de Pernambuco, no período de 2007/2010 e 2011/2014.

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

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

**Fonte:** Balanços PAC (2007 a 2014) do Ministério da Integração Nacional, 2014. Elaborado pela autora, 2017.

As informações apresentadas serão analisadas e aprofundadas, mais adiante nesta pesquisa em seus respectivos itens específicos, focando no desempenho dos investimentos em cada um dos três setores produtivos, **Infraestrutura logística, Infraestrutura energética e Infraestrutura urbana.**

### 3.1.2 Os investimentos no setor de INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA

O Governo Federal retomou o processo de planejamento integrado de transportes a médio e longo prazo, concluindo em 2007 a 1ª versão do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), cujo relatório executivo foi colocado na íntegra à disposição da sociedade brasileira, no sítio eletrônico do Ministério dos Transportes (MT).

Foi também iniciado o processo de institucionalização do PNLT com a atualização e reavaliação das perspectivas dos Estados, mediante a realização de reuniões em todas as 27 Unidades da Federação, com a presença dos setores governamentais e setores privados envolvidos, incluindo usuários, operadores de transportes, entidades do setor agrícola, industrial e de serviços e meio acadêmico, conforme mostram os dados do Ministério da Integração Nacional (2008). Esse trabalho fortaleceu a capacidade do Governo de promover a oferta permanente de infraestrutura e serviços que favoreçam o deslocamento de pessoas e bens no sistema nacional de transportes, sob sua jurisdição, observando os aspectos de segurança, regularidade, confiabilidade e redução de custos para o usuário.

No ano de 2008, ocorreu a consolidação de um conjunto de projetos e ações tais como a estruturação de corredores estratégicos de transportes, o estímulo a maior participação dos modais aquaviário e ferroviário na matriz de transportes, o apoio ao desenvolvimento da indústria do turismo e a consolidação da ligação do Brasil com os países limítrofes, fortalecendo a integração física na América do Sul com vistas a atender com eficiência a demanda decorrente do crescimento econômico do País, principalmente do comércio exterior, reduzindo os níveis de ineficiência e contribuindo para a diminuição do número de acidentes, tempos de viagem e custos de transportes.

Os investimentos advindos do PAC, especialmente em logística de transportes, foram orientados para a manutenção, recuperação e ampliação da infraestrutura do País, diversificando os modais para um maior equilíbrio da matriz de transportes.

Para o modal rodoviário, o PAC abrange toda a malha viária federal de forma a conferir adequada trafegabilidade, uma vez que assegura recursos para a manutenção e expansão da capacidade das rodovias estratégicas para o escoamento da produção, o turismo, a integração nacional e com a América do Sul. São contemplados com os financiamentos do PAC grandes projetos de construção, duplicação, pavimentação e adequação, além dos acessos terrestres aos portos.

Para o modal ferroviário, dentre diversos projetos, foram direcionados investimentos específicos para a eliminação de pontos de estrangulamento, decorrentes das

interferências com os aglomerados urbanos, obras a serem realizadas em parceria com os respectivos concessionários responsáveis por cada ferrovia. Em especial para o Nordeste, vale destacar a ferrovia Transnordestina, que tem se constituído como uma nova fronteira de desenvolvimento para o Semiárido nordestino. Uma promessa na interligação de portos nordestinos como o Pecém (CE) e Suape (PE).

As estratégias adotadas por Pernambuco para este setor de infraestrutura tiveram objetivos ousados, voltados à ampliação da infraestrutura logística existente para apoio e suporte, diretamente, ao novo Polo de Refino Petroquímico e Naval, instalado no estado, dragagem e acesso rodoferroviário ao Porto de Suape pela BR-101 e BR-408. Essas estratégias visam facilitar as relações inter-regionais no país, buscando escoar a produção regional para consumo interno e exportação, pelo acesso rodoferroviário ao Porto de Suape por meio da BR-101, pela duplicação da BR-408 e duplicação da BR-104, Ferrovia Nova Transnordestina. Finalmente o foco no turismo, fomentando obras no Terminal de Passageiros do Aeroporto de Recife e também duplicação da BR-101, para o transporte rodoviário interestadual.

Desta forma, grandes obras neste setor foram realizadas no estado, desde o ano de 2007, que montam investimentos exclusivos para Pernambuco em torno de R\$ 13 bilhões, além de R\$ 5,2 bilhões investidos no setor em caráter regional, isto é, que incluem outros estados do Nordeste. A Tabela 2, mostra estes números subdivididos no PAC 1 e no PAC 2.

**Tabela 2** – Valores totais do investimento no setor de infraestrutura logística PAC 1 e 2 em Pernambuco

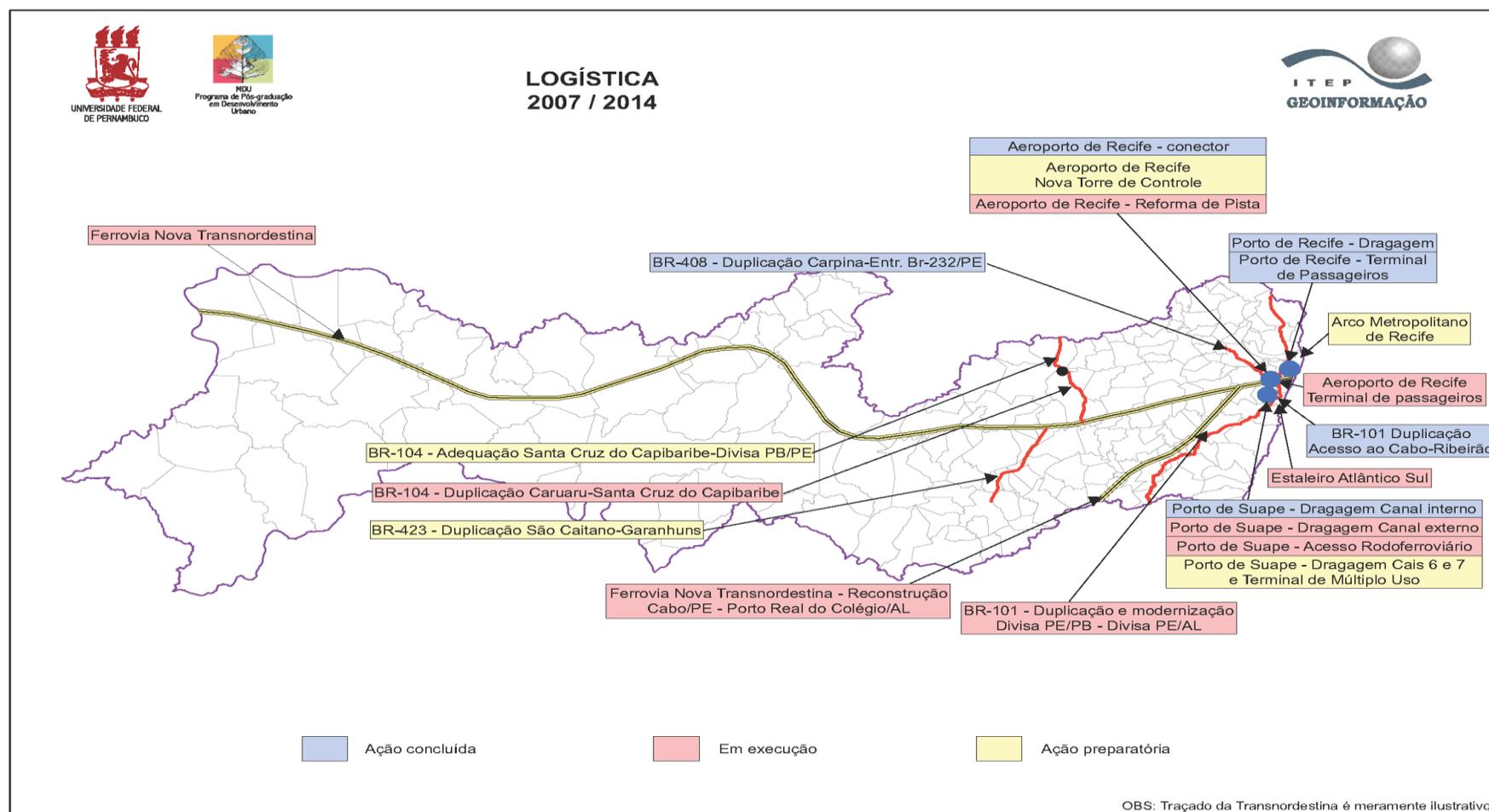
Programa	Período de Investimento	Valores Pernambuco	Total pós 2010	Total pós 2014	Valores Nordeste	Total pós 2010	Total pós 2014
PAC 1	2007-2010	6.590.100,00	631.300,00	0,00	2.170.600,00	3.279.000,00	0,00
PAC 2	2011-2014	6.487.080,00	0,00	2.537.580,00	2.967.080,00	0,00	2.839.530,00
<b>Totais</b>		<b>13.077.180,00</b>	<b>631.300,00</b>	<b>2.537.580,00</b>	<b>5.137.680,00</b>	<b>3.279.000,00</b>	<b>2.839.530,00</b>

**Fonte:** Balanços PAC (2007 a 2014) do Ministério da Integração Nacional, 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota:** Em milhões de reais.

A Figura 10, na página seguinte, representa o mapa de localização destes investimentos no estado de Pernambuco.

**Figura 10** – Mapa da localização dos investimentos em infraestrutura logística em Pernambuco – PAC 1 e 2 – 2007 a 2014.



**Fonte:** Balanços PAC 1 e 2 (2007 a 2014) do Ministério da Integração Nacional, 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Percebe-se que a maior concentração de investimento do setor foi na Região Metropolitana do Recife - RMR, em virtude do maior número de projetos estarem localizados na área de Suape, situada nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. Mas, a maior e mais ousada obra de ligação ferroviária interestadual foi, sem dúvida, a Ferrovia Transnordestina, cuja extensão corta a maioria das regiões de desenvolvimento de Pernambuco, e interliga o estado ao Ceará.

Como pode ser observado no mapa, ainda (Figura 10), os investimentos, em sua maioria, ocorreram na RMR, mais especificamente, no Complexo Portuário de Suape. São integrantes da infraestrutura logística, no setor de transportes, os investimentos efetuados na estruturação do terminal de passageiros do aeroporto do Recife, conclusão do conector do terminal e a instalação de pontes de embarque.

Com relação à logística portuária, as verbas do PAC 1 foram destinadas ao financiamento da construção do Estaleiro Atlântico Sul e de 15 embarcações para a marinha mercante brasileira. O Porto de Suape também recebeu grandes investimentos em obras de dragagem, aprofundamento de acessos aquaviários, aprofundamento de canais e do acesso rodoferroviário ao porto.

Embora os investimentos em infraestrutura logística tenham sido feitos em grande monta em ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, é inegável ainda, ressaltarmos a importância das rodovias brasileiras para o setor de transportes, pois este ainda é o tipo de transporte que move o país.

Em Pernambuco, os investimentos foram voltados para adequação, duplicação, estudos, sinalização e fiscalização de diversas rodovias. A BR 101, em Pernambuco, recebeu a maioria das obras de adequação, nos trechos do Cabo de Santo Agostinho e Ribeirão, no subtrecho de contorno à cidade do Recife, em Igarassu até a divisa com a Paraíba e em Palmares até a divisa com o estado de Alagoas. A BR 104 recebeu a duplicação do eixo de Caruaru a Santa Cruz do Capibaribe e a BR 408 do município de Carpina ao entroncamento com a BR 232.

O detalhamento dos valores investidos no setor de infraestrutura logística no período de 2007 a 2010 que compreendem ao PAC 1, podem ser observados no Quadro 5. Importante observar as informações detalhadas, pois elas podem nos explicar muitos dos fenômenos que estão ocorrendo neste setor aqui no estado.

**Quadro 5 – Investimentos em infraestrutura logística PAC 1 – Pernambuco**

Tipo 3	Serviço	Empreendimento/Obra	Investimento 2007-2010	Investimento Pós 2010
Aeroportos	Terminal de Passageiros	Aeroporto Recife - Conclusão do Conector do Terminal de Passageiros, Instalação Pontes de Embarque	10.000.000,00	0,00
Marinha Mercante	Estaleiro	Financiamento à construção do Estaleiro Atlântico Sul	1.467.900.000,00	0,00
	Fundo da Marinha Mercante	Financiamento para construção de quinze embarcações	3.411.700.000,00	0,00
Portos	Dragagem e Derrocamento	Dragagem de aprofundamento do acesso aquaviário ao Porto do Recife	31.100.000,00	0,00
		Porto de Suape - Dragagem de Aprofundamento do Canal Interno	95.300.000,00	10.000.000,00
		Porto de Suape - Dragagem de Aprofundamento do Acesso Aquaviário	64.400.000,00	48.700.000,00
	Acessos Terrestres	Porto de Suape. Construção do Acesso Rodoferroviário ao Porto	69.000.000,00	20.000.000,00
Rodovias	Balanças	Balanças - Lote 12	2.700.000,00	0,00
	Duplicação	BR-104/PE – Caruaru / S.C. Capibaribe	99.100.000,00	181.300.000,00
		BR-408/PE - Carpina (entr.) BR-232/PE lote 02	74.500.000,00	5.000.000,00
	Adequação	BR-101/PE Subtrecho Cabo/PE Ribeirão/PE	381.500.000,00	0,00
		BR-101/PE Subtrecho Acesso ao Cabo	17.600.000,00	0,00
		BR-101/PE Subtrecho Contorno de Recife	0,00	182.000.000,00
		BR-101/PE Subtrecho Divisa PE/PB - Igarassu	176.000.000,00	50.800.000,00

		BR-101/PE Subtrecho Palmares - Divisa PE/AL	25.800.000,00	116.200.000,00
		BR-101/PE Subtrecho Ribeirão/PE - Palmares/PE	291.200.000,00	14.800.000,00
	Controle de Velocidade	Equipamentos para Controle de Velocidade	4.800.000,00	2.500.000,00
	Estudos e Projetos	Estudos e Projetos contínuos – Rodovias	1.100.000,00	0
	Manutenção	Despesas para Manutenção de Rodovias	354.700.000,00	0
	Sinalização	Despesas para Sinalização de Rodovias	12.000.000,00	0
<b>Totais</b>			<b>6.590.400.000,00</b>	<b>631.300.000,00</b>

**Fonte** Balanço PAC 1 (2007 a 2010) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota:** Valores em milhões de reais.

Com relação à infraestrutura logística regional, o PAC 1 foi o grande propulsor da construção da Ferrovia Nova Transnordestina. A Nova Transnordestina é uma obra ferroviária para ligar o Porto de Pecém, no Ceará, ao Porto de Suape, em Pernambuco, além do cerrado do Piauí, no município de Eliseu Martins, possui extensão total de 1.728 km. O projeto intenciona elevar a competitividade da produção agrícola e mineral da região com uma logística que une uma ferrovia de alto desempenho e portos de calado profundo que podem receber navios de grande porte.

A Ferrovia é considerada uma obra essencial para a integração logística e a dinamização da economia de vários municípios da Região Nordeste, sendo fundamental para o escoamento da produção agrícola e industrial de diversas localidades.

A Ferrovia Transnordestina, como a maioria das grandes obras de infraestrutura, demanda muito tempo para sua construção, envolveu e ainda envolve a transformação espacial de diversas regiões, além de também ter gerado e com potencial de grande geração de empregos, renda e dinamização das economias nos

locais por onde passa. O Quadro 6 mostra o resumo dos valores investidos neste período e ainda o que ficou programado para pós 2010<sup>19</sup>.

**Quadro 6** – Investimento infraestrutura logística – Regional, PAC 1 (2007/2010) Pernambuco.

Tipo	Serviço	Empreendimento/Obra	Investimento 2007-2010	Investimento Pós 2010
Ferrovia	Construção Ferrovias	Implantação da Ferrovia Transnordestina	2.163.800.000,00	3.257.800.000,00
Rodovias	Balanças	Lote 06 - PA - PE- TO	6.800.000,00	100.000,00
		Lote 22 - PB – PE	0	21.100.000,00
<b>Totais</b>			<b>2.170.600.000,00</b>	<b>3.279.000.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 1 (2007 a 2010) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, em 2017.

Como parte importante, integrante da infraestrutura logística para o estado de Pernambuco, o PAC 2 disponibilizou investimentos em adequação e duplicação de rodovias, em valores que ultrapassaram R\$ 1,7 bilhões de reais, diluídos em projetos como a adequação e duplicação da BR 104, trecho Pernambuco, na divisa de Pernambuco e Paraíba e no trecho entre Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe, necessário na estruturação do pólo da confecção de Pernambuco.

Outra importante rodovia que liga Pernambuco ao restante do país é a BR 101, que recebeu investimentos na duplicação dos trechos de Igarassu até a divisa de Pernambuco com Paraíba e no trecho Ribeirão a Palmares, até a divisa com o estado de Alagoas. Houveram, ainda, investimentos na BR 408 estratégica na interligação dos municípios da Zona da Mata com o Agreste Pernambucano, e a duplicação do trecho de entroncamento entre Carpina e a BR 232-PE.

Além disso, muitos e vultosos investimentos em estudos e projetos, manutenção e operação de rodovias, como também implantação de sinalização e equipamentos de controle de velocidade foram realizados. Com relação à pavimentação, os investimentos foram voltados para a para a BR 423, no trecho de duplicação de São

<sup>19</sup> Sobre as informações do PAC Regional, vale ressaltar que tivemos muitas dificuldades em trabalhar os dados advindos dos relatórios do Ministério da Integração Nacional - Balanço PAC 1 e PAC 2. Destacamos que o conceito de Regional desse órgão governamental é muitas vezes incompreensível e confuso, não condizendo com a realidade que vem sendo utilizada pelos investigadores sociais na atualidade.

Caetano a Garanhuns, além da implantação do Arco Metropolitano de Recife, uma importante obra para desafogar os congestionamentos na cidade, mas que ainda não saiu efetivamente do papel.

Além do investimento em rodovias, o PAC 2 financiou também materiais e equipamentos para recuperação de estradas vicinais, muitas vezes investimentos direcionados diretamente para estruturação das Secretarias de Infraestrutura Urbana dos municípios do interior, incluindo a compra de caminhões caçamba, motoniveladoras e retroescavadeiras, que ajudam a melhorar a infraestrutura intraurbana dos municípios beneficiados.

A aplicação e melhoramento da infraestrutura portuária é a grande estratégia de estruturação de um sistema produtivo voltado para modernização econômica, aumento da produtividade e acesso aos grandes mercados globais, essa é uma visão capitalista amplamente defendida, quando se trata de investimento nesse setor.

Nessa visão, os Portos de Suape e do Recife receberam grandes investimentos, nos últimos anos. O Porto de Suape sofreu dragagem e aprofundamento de canais e do seu cais. Outras obras que garantiram a infraestrutura logística de Suape foram a construção de acessos terrestres, ou seja, da rodovia de acesso ao porto. O porto do Recife recebeu investimentos na adaptação do Armazém e para a construção de uma nova área para Terminal Marítimo de Passageiros, que também é um importante ponto turístico da cidade.

A logística de transporte marítimo foi uma grande via de investimentos do Governo Federal, destacando-se a liberação de recursos para construção dos Estaleiros Atlântico Sul - EAS, Construção e Montagem Offshore (CMO) e PROMAR, todos no complexo portuário de Suape. O CMO é o terceiro estaleiro em construção do Polo Naval de Suape, que já conta com o Estaleiro Atlântico Sul em operação, e o PROMAR S.A., em fase de implantação.

O principal cliente destes estaleiros é a Petrobrás, para atender a necessidade de equipar a exploração do Pré-Sal. Com toda a crise e escândalos financeiros envolvendo a Petrobrás os prejuízos chegaram aos estaleiros de Pernambuco, com a falta de repasse de recursos, diversas operações foram paralisadas. Mas, a despeito dos repasses do PAC 2 o Quadro 7 contém informações sobre os totais investidos no setor de infraestrutura logística no período de 2011 a 2014.

**Quadro 7 – Investimentos em infraestrutura logística PAC 2 – Pernambuco**

Tipo	Serviço	Empreendimento/Obra	Investimento 2011-2014	Investimento Pós 2014
Aeroporto	Pista	Aeroporto de Recife - Obra de reforma e recuperação da pista no trecho central de 1500 m	7.480.000,00	0,00
	Pista e Pátio	Aeroporto Fernando de Noronha - Reforma pista e pátio, obras complementares	14.830.000,00	0,00
	Terminal de Passageiros	Aeroporto de Petrolina - Ampliação das salas de embarque e desembarque	4.450.000,00	0,00
		Aeroporto de Petrolina - Construção de vias de acesso	250.000,00	0,00
		Aeroporto Recife - Conclusão do conector do Terminal de Passageiros e instalação de pontes de embarque	4.880.000,00	0,00
Estradas Vicinais	Máquinas e Equipamentos	Caminhões-Caçamba Equipamentos para recuperação de estradas vicinais – PE	41.880.000,00	0,00
		Motoniveladoras - Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - PE	64.620.000,00	0,00
		Retroescavadeiras - Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - PE	27.830.000,00	0,00
Marinha Mercante	Apoio à navegação	EP-10	586.360.000,00	0,00
		EP-09	594.500.000,00	0,00
	Estaleiro Atlântico Sul	Ampliação EAS	633.680.000,00	0,00
		Construção do Estaleiro CMO	625.140.000,00	0,00
		Construção - PROMAR Pernambuco	176.790.000,00	0,00
		PROMAR SUPLEM	28.390.000,00	0,00
Equipamentos para Marinha Mercante	Financiamento para construção de 8 embarcações	1.824.440.000,00	0,00	

Portos	Dragagem e Derrocamento	Porto de Suape (Canal Externo) - Dragagem de aprofundamento	5.000.000,00	238.700.000,00	
	Terminal de Passageiros	Porto de Recife - Adaptação do Armazém 7 e construção de nova área para Terminal Marítimo de Passageiros	28.100.000,00	0,00	
Rodovias	Duplicação	BR-101/PE - Duplicação - Subtrecho Contorno de Recife	45.500.000,00	136.500.000,00	
		BR-101/PE - Duplicação - Subtrecho Divisa PE/PB – Igarassu	114.100.000,00	0,00	
		BR-101/PE - Duplicação - Subtrecho Palmares - Divisa PE/AL	42.270.000,00	84.530.000,00	
		BR-101/PE - Duplicação - Subtrecho Ribeirão/PE - Palmares/PE	16.630.000,00	0,00	
		BR-104/PE - Adequação Caruaru-Santa Cruz do Capibaribe	226.730.000,00	0,00	
		BR-408/PE - Duplicação Carpina - Entroncamento BR-232/PE	318.400.000,00	0,00	
		BR-408/PE - Duplicação Carpina - Entroncamento BR-232/PE - Lote 02	75.740.000,00	0,00	
	Estudos e Projetos contínuos – Rodovias	Estudos e projetos concluídos	38.930.000,00	0,00	
		Estudos e Projetos em execução	22.440.000,00	0,00	
	Manutenção e Operação de Rodovias	Manutenção e operação rodoviária em execução	306.380.000,00	37.950.000,00	
		Manutenção, sinalização e controle de velocidade concluídos	369.880.000,00	0,00	
	<b>Totais</b>			<b>6.245.620.000,00</b>	<b>497.680.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota** Valores em milhões de reais.

Com relação à infraestrutura logística em caráter regional, os principais investimentos foram concentrados na Ferrovia Transnordestina. Mais verbas foram destinadas às hidrovias, aeroportos e à estruturação da inteligência logística portuária. O Quadro 8 mostra o resumo dos valores investidos neste período e ainda o que ficou programado para pós 2014 no setor de infraestrutura logística no período de vigência do PAC 2.

**Quadro 8 – Investimentos em infraestrutura logística PAC 2 – Regional**

Tipo	Serviço	Empreendimento/Obra	Investimento 2011-2014	Investimento Pós 2014
Aeroporto	Aquisição de Veículos	Aquisição de Carros Contra Incêndio de Aeródromos - CCI - BA- GO - MG - MS - MT - PE - PR - RJ - RO - RS - SC - SP TO	101.600.000,00	0,00
	Equipamentos	Aquisição de raios-x carga aérea AM BA CE ES MG PA PE PR RJ	7.530.000,00	0,00
Ferrovia	Construção - Ferrovias	Ferrovia Nova Transnordestina CE PE PI	2.614.740.000,00	2.721.510.000,00
Hidrovia	Dragagem, Derrocamento e Sinalização	Corredor do Rio São Francisco - Dragagem e sinalização - PNMH - BA MG PE	13.780.000,00	0,00
Porto	Inteligência Logística	Cadeia Logística Portuária Inteligente BA CE ES MA PA PE PR RJ RS SP	79.220.000,00	35.780.000,00
		Implantação das Áreas - BA CE ES MA PA PE PR RJ RS SC de Apoio Logístico Portuário - ALPs Estudos, projetos e documentação de apoio	3.660.000,00	1.880.000,00
		Porto sem Papel - Fase - 2 - Concentrador de dados e portal de informações portuárias - AL AM AP BA CE ES MA PA PB PE PR RJ RN RS SC SP	92.000.000,00	0,00
		Programa de Conformidade do Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos dos Portos Marítimos Brasileiros - AL BA CE ES PA PB PE PR RJ RN RS SC SP	39.700.000,00	78.300.000,00
		Sistema de Gerenciamento de Tráfego Marítimo - VTMS - Fase 2 - Estudos e Apoio à Implantação do VTMS nos demais Portos	5.000.000,00	0,00
<b>Totais</b>			<b>2.957.230.000,00</b>	<b>2.837.470.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota:** Valores em Milhões de reais.

O que se pode observar, a despeito dos investimentos em logística inter-regional, é que estas obras de infraestrutura apresentam potencial integrador na região, no sentido geográfico, mas também proporcionam potencial integrador local, pois são ações de infraestrutura que passam por muitas localidades, o que significa dizer, que potencializam os ganhos em escala com a possibilidade de beneficiar maior contingente de pessoas, possibilitando melhorias de forma descentralizada,

principalmente quando abordamos a Ferrovia Transnordestina e o projeto de Navegabilidade do Rio São Francisco.

### 5.1.3 Os investimentos no setor de INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2008), em 2007 o Brasil confirmou a retomada do ciclo de crescimento de sua economia, por meio de diversas ações, em sua maioria contidas no PAC, com o intuito de garantir o suprimento de recursos energéticos com modicidade tarifária, acompanhando o comportamento da economia.

O aumento da demanda por energia se intensificou. A ocorrência de leilões para geração de energia nova, ampliação de linhas de transmissão e da malha de gasodutos, são os grandes protagonistas dessa mudança.

Em outras frentes de investimento, como o petróleo e gás, o Governo realizou Licitações de Blocos Exploratórios, prosseguindo na trajetória de aumento da produção desses combustíveis.

Na linha das energias sustentáveis o destaque vai para ampliação dos investimentos em biocombustíveis, que contam com políticas mais claras direcionadas para inclusão social crescente de pequenos agricultores na cadeia produtiva do biodiesel.

As perspectivas para 2008 estavam alinhadas à continuidade do aumento da oferta energética do País, com o fortalecimento do planejamento estratégico do setor que propiciasse aumento dos investimentos de forma a assegurar a infraestrutura energética necessária ao desenvolvimento econômico sustentável.

Tanto foi, que no ano anterior, em 2007, tinham sido concluídos o Plano Nacional de Energia 2030 e a Matriz Energética Nacional 2030, documentos que, juntos, fornecem estratégias de desenvolvimento, bem como os investimentos necessários para a expansão da oferta de energia para o país nas próximas décadas.

Estas ações do Governo Federal conotaram a preocupação com o planejamento deste importante setor da economia em preparar o país para um acelerado crescimento econômico. Nesta premissa, o estado de Pernambuco não ficou de fora.

Com estratégias claras para o setor que elencavam tanto no PAC 1, quanto no PAC 2 a necessidade de garantir a segurança energética e modicidade tarifária para Pernambuco (e o Nordeste), a ampliação da malha de gasodutos (garantindo suprimento de gás natural) e a criação de um novo Polo de Refino, Petroquímica e Construção Naval.

Desta forma, grandes obras neste setor foram realizadas no estado desde o ano de 2007, que perfazem um total de investimentos de em torno de R\$ 55 bilhões exclusivos no estado, além de R\$ 2,4 bilhões investidos no setor em caráter regional, isto é que inclui outros estados do Nordeste. A Tabela 3 mostra estes números subdivididos no PAC 1 e no PAC 2.

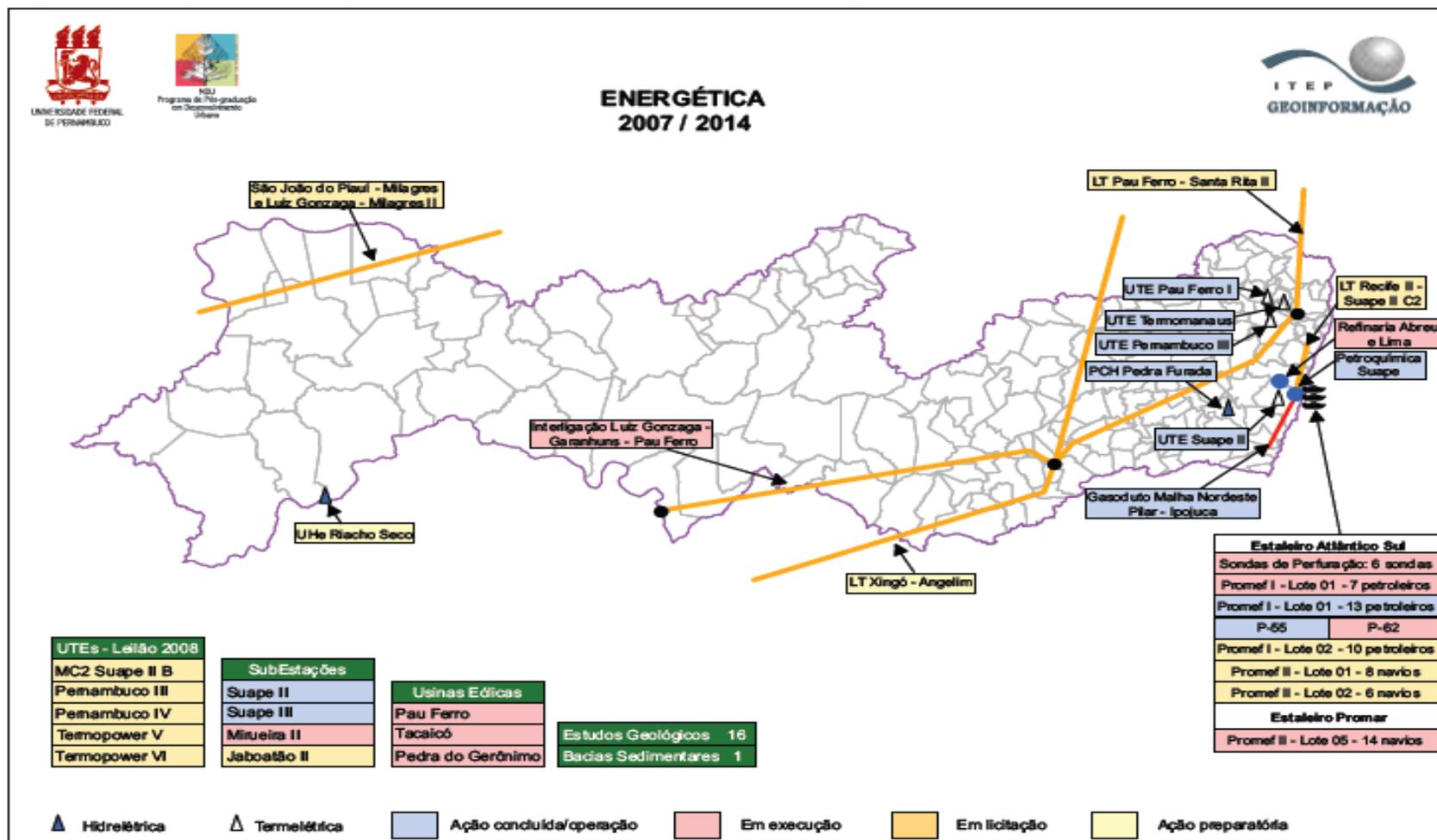
**Tabela 3** – Números totais do investimento no setor de infraestrutura energética PAC 1 e 2, em Pernambuco.

Programa	Período de Investimento	Valores (exclusivo Pernambuco)	Total pós 2010	Total pós 2014	Valores (regional)	Total pós 2010	Total pós 2014
PAC 1	2007-2010	12.147.600,00	25.386.500,00	0,00	943.300,00	878.700,00	0,00
PAC 2	2011-2014	42.388.420,00	0,00	6.216.250,00	1.423.240,00	0,00	1.013.940,00
<b>Total Pernambuco-Regional</b>		<b>54.536.020,00</b>	<b>25.386.500,00</b>	<b>6.216.250,00</b>	<b>2.366.540,00</b>	<b>878.700,00</b>	<b>1.013.940,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 1 e 2 (2007 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

A Figura 11, na página seguinte, representa o mapa de localização destes investimentos no estado de Pernambuco. Percebe-se que a maior concentração de recursos investidos neste setor está, mais uma vez, na RMR. No período que compreende o PAC 2, 2011 a 2014. Mas, verifica-se também um processo de interiorização, principalmente no que se refere à geração de energia nas regiões do sertão e do agreste do estado.

Figura 11 – Mapa da localização dos investimentos em infraestrutura energética em Pernambuco – PAC 1 e PAC 2 – 2007 a 2014



Fonte: Balanço PAC 1 e 2 (2007 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

As grandes obras para a melhoria da infraestrutura energética, garantidas pelos investimentos do PAC 1, previstas para os anos 2007 a 2010, estavam voltadas para a Geração de Energia Elétrica, por meio das obras da Hidrelétrica de Pedra Furada, das Usinas Termelétricas a Óleo espalhadas por diversas regiões no estado. A geração de energia elétrica conta ainda com a conhecida energia limpa, por meio da implementação de cinco Parques Eólicos (PROINFA): Gravatá Fultrade, Mandacaru, Pirauá, Santa Maria e Xavante. As obras incluem também as Subestações de Transmissão de Energia Elétrica em Suape (SE SUAPE II e III).

Com relação ao petróleo e ao gás natural, o investimento foi dirigido para a exploração e produção de petróleo na Plataforma P-55, do Estaleiro Atlântico Sul. E para a construção de 30 navios petroleiros (PROMEF), sendo 15 navios de petróleo em Suape, 4 navios Suezmax-dp, 3 Aframax-dp e 8 navios gaseiros. No quesito petróleo e gás natural estão incluídos ainda a produção e refino, onde se inserem a Petroquímica Suape e a Refinaria Abreu e Lima.

Os valores investidos neste setor de infraestrutura energética, no período de 2007 a 2010, que compreendem ao PAC 1, podem ser observados no Quadro 9.

**Quadro 9 – Investimentos em infraestrutura energética PAC 1 – Pernambuco**

<b>Tipo</b>	<b>Serviço</b>	<b>Empreendimento-Obra</b>	<b>Valores 2007 a 2010</b>	<b>Pós 2010</b>
Geração de Energia Elétrica	Central hidrelétrica – Geração	Pedra Furada	28.800.000,00	11.100.000,00
		MC2 Suape II B	500.000.000,00	200.000.000,00
	Usina Termelétrica a Óleo	Pau Ferro I	69.400.000,00	0,00
		Pernambuco III	301.600.000,00	100.000.000,00
		Pernambuco IV	400.600.000,00	1.000.000,00
		Suape II	283.700.000,00	425.400.000,00
		Termomanaus	69.400.000,00	0,00
		Termopower V	301.600.000,00	100.000.000,00
		Termopower VI	301.600.000,00	100.000.000,00
		Energia Eólica	Parque Eólico Gravatá Funtrade	22.000.000,00
	Parque Eólico Mandacaru		22.000.000,00	0,00
	Parque Eólico Pirauá		22.000.000,00	0,00
	Parque Eólico Santa Maria		22.000.000,00	0,00
	Parque Eólico Xavante		22.000.000,00	0,00

	Transmissão de Energia Elétrica	Subestação SE Suape II	4.500.000,00	0,00
		Subestação SE SUAPE III	4.500.000,00	0,00
Petróleo e Gás Natural	Exploração e Produção	Plataforma P55 - Est. Atlântico Sul	622.900.000,00	839.200.000,00
	Construção de Petroleiros	Promef II - 10 Petroleiros Suape	Não informado	Não informado
		Promef II - 05 Petroleiros Suape	Não informado	Não informado
		Promef II - 04 SUSMAXX DP	31.900.000,00	1.370.000.000,00
		Promef II - 03 AFRAMAX DP	20.6.000.000,00	898.000.000,00
		Promef II - 08 Navios Gaseiros	33.100.000,00	587.500.000,00
	Petroquímica	Petroquímica Suape	2.562.400.000,00	340.400.000,00
Refinaria	Refinaria Abreu e Lima	6.499.900,00	20.247.200.000,00	
<b>Totais</b>			<b>5.632.499.900,00</b>	<b>25.219.800.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 1 (2007 a 2010) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota:** Valores em Milhões de reais.

Os empreendimentos de infraestrutura energética que possuem caráter regional, incluídos no PAC 1, não podem deixar de ser citados: em sua grande maioria, foram investimentos para realização de estudos geológicos, geotécnicos e hidrológicos da CPRM, envolvendo os estados de Pernambuco e diversos outros da abrangência dos trabalhos realizados pela CPRM; para a geração de Energia Elétrica por meio da implantação da Usina Hidrelétrica Riacho Seco nos estados da Bahia e Pernambuco; para a implantação do Gasoduto Malha Nordeste Pilar-Ipojuca, envolvendo os territórios de Alagoas e Pernambuco; para a Pesquisa Exploratória na Bacia Sedimentar do Araripe, envolvendo Ceará, Pernambuco, Piauí e Alagoas; para as Linhas de Transmissão de Energia Elétrica de Pau Ferro – Santa Rita II em Pernambuco e Paraíba e, a Linha Xingó - Angelim II nos estados de Alagoas e Pernambuco. O Quadro 10 mostra o resumo dos valores investidos neste período e ainda o que ficou programado para pós 2010.

**Quadro 10** – Investimento infraestrutura energética Regional (PAC 1 2007/2010) Pernambuco

Tipo	Serviço	Empreendimento-Obra	Valores 2007 a 2010	Pós 2010
Geologia e Mineração CPRM	Levantamentos – Estudos	Geológicos, hidrogeológicos, geotécnicos, geoquímicos, geodiversidade e laboratoriais. Implantação de SIG.	120.500.000,00	160.000.000,00
Geração de Energia Elétrica	Usina Hidrelétrica	Riacho Seco	0,00	552.000.000,00
Petróleo e Gás Natural	Gasoduto	Gasoduto Malha Nordeste Pilar-Ipojuca	816.000.000,00	0,00
	Pesquisa Exploratória	Bacia Sedimentar do Araripe	3.800.000,00	0,00
Transmissão de Energia	Linha de Transmissão	Pau Ferro - Santa Rita II	0,00	33.500.000,00
	Linha de Transmissão	Xingó - Angelim II	0,00	133.200.000,00
<b>Totais</b>			<b>940.300.000,00</b>	<b>878.700.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 1 (2007 a 2010) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Os valores totais investidos em infraestrutura energética foram superiores no PAC 2. Podemos destacar as áreas de Petróleo e Gás Natural, na qual a Refinaria Abreu e Lima e a Petroquímica Suape representam mais de dois terços do valor investido total para a fabricação de sondas de perfuração e navios petroleiros e gaseiros. Deve-se destacar também que na fonte dos dados não existia informação dos valores referentes aos Navios e Sondas de Perfuração, nem os valores referentes à linha de Transmissão Recife II e Suape II, e da subestação de energia elétrica de Jaboatão II. Vale destaque ainda para a geração de energia elétrica sustentável, por meio da implantação de Usinas Eólicas espalhadas no interior do estado. O Quadro 11 contém informações sobre os totais investidos pelo PAC 2 no setor de infraestrutura energética em Pernambuco.

**Quadro 11**– Investimentos em infraestrutura energética PAC 2 – Pernambuco

Tipo	Serviço	Empreendimento-Obra	Valores 2011 a 2014	Pós 2014
Geração de Energia Elétrica	Hidrelétrica	Pedra Furada	11.600.000,00	0,00
	Usina Eólica	Pau Ferro	145.200.000,00	0,00
		Pedra do Gerônimo	139.980.000,00	0,00
		Tacaicó	89.720.000,00	0,00

	Usina Termelétrica a Óleo	Pernambuco III	385.000.000,00	0,00
		Suape II	1.021.140.000,00	0,00
Transmissão de Energia Elétrica	Linha de Transmissão	Linha Recife II e Suape II	Não informado	Não informado
		Subestação	SE Jaboatão II	Não informado
	SE Mirueira II		27.160.000,00	1.940.000,00
	SE Suape II		128.580.000,00	0,00
	SE Suape III		41.200.000,00	0,00
Petróleo e Gás Natural	Campos e Plataformas	Plataforma P55 - Estaleiro Atlântico Sul	694.110.000,00	34.160.000,00
		Navios e Sondas de Perfuração	Construção de 6 Sondas EAS	2.849.110.000,00
	Promef II - 4 Suezmax DP		Não informado	Não informado
	Promef II - 3 Aframax DP		Não informado	Não informado
	Promef II - 8 navios gaseiros		Não informado	Não informado
	Promef I - lote 1 - 10 petroleiros Suape		Não informado	Não informado
	Promef I - lote 2 - 5 petroleiros Suape		Não informado	Não informado
	Refinaria e Petroquímica		Petroquímica Suape	5.541.420.000,00
		Refinaria Abreu e Lima	31.236.240.000,00	1.656.010.000,00
<b>Totais</b>			<b>42.310.460.000,00</b>	<b>6.207.100.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota:** Valores em Milhões de reais.

Houve a continuidade dos investimentos para geração de energia elétrica por meio da implantação da Usina Hidrelétrica Riacho Seco nos estados da Bahia e Pernambuco. Em relação ao petróleo e gás natural, os investimentos foram para a Fase II da implantação do Gasoduto Malha Nordeste, envolvendo a implantação de infraestrutura nos territórios de Alagoas e Pernambuco. Havendo, ainda, a ampliação das Linhas de Transmissão de Energia Elétrica de Pau Ferro – Santa Rita II, em Pernambuco e Paraíba, e a Interligação Luiz Gonzaga-Garanhuns Pau Ferro, São João do Piauí - Milagres C2 e Luiz Gonzaga Milagres II.

A Refinaria Abreu e Lima, segunda maior obra investida pelo PAC, foi iniciada em 2007, no Complexo Portuário de Suape, a cerca de 60 km ao sul de Recife (PE) com potencial para processar 230 mil barris de óleo/dia (70% desse total vai virar diesel), produzindo gás de cozinha (GLP), nafta petroquímica e combustível para siderurgia

e indústria de cerâmica (coque), entre outros. Estima-se que 20% da produção ficará em Pernambuco e o restante para os demais estados do Nordeste.

Indiscutivelmente, trata-se de um investimento estratégico para a economia regional. A grande expectativa em torno da geração de emprego e renda tem fundamento nos efeitos multiplicadores deste setor. Segundo a UNESP (2003), o setor de refino de petróleo é o que tem maior impacto econômico em termos de geração de emprego e renda (direto e indireto).

O Quadro 12 mostra o resumo dos valores investidos neste período e ainda o que ficou programado para pós 2010 no setor de infraestrutura energética no período de vigência do PAC 2.

**Quadro 12** – Investimentos em infraestrutura energética PAC 2 – Regional

Tipo	Serviço	Empreendimento-Obra	Valores 2011 a 2014	Pós 2014
Geologia e Mineração CPRM	Levantamentos – Estudos	Geológicos, hidrogeológicos, geotécnicos, geoquímicos, geodiversidade e laboratoriais. Implantação de SIG.	396.680.000,00	0,00
Geração de Energia Elétrica	Usina Hidrelétrica	Riacho Seco	Não informado	Não informado
Transmissão de Energia Elétrica	Linhas de Transmissão	Interligação Luiz Gonzaga-Garanhuns Pau Ferro	907.700.000,00	31.300.000,00
		São João do Piauí - Milagres C2 e Luiz Gonzaga Milagres II	Não informado	Não informado
		Pau Ferro e Santa Rita II	Não informado	Não informado
Petróleo e Gás Natural	Gasoduto	Expansão da Malha Nordeste - Fase II	25.500.000,00	0
<b>Totais</b>			<b>1.329.880.000,00</b>	<b>31.300.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

**Nota:** Valores em Milhões de reais.

A maioria dos investimentos em infraestrutura energética estavam voltados para os setores de geração de energia elétrica e de gás e petróleo, foram obras infra estruturadoras de outros setores, principalmente o setor de logística, daí a sua importância para a expansão econômico-produtiva da região Nordeste.

#### **5.1.4 Os investimentos no setor de INFRAESTRUTURA URBANA**

O sistema de infraestrutura social e urbana contempla X subsistemas produtivos no que diz respeito aos investimentos provenientes do PAC 1 – saneamento, recursos hídricos, requalificação urbana, habitação –; e X em relação ao PAC 2 – saneamento básico, transportes urbanos, edificações comerciais de turismo e lazer, requalificação urbana, habitação.

Os investimentos para este setor visam ampliar a infraestrutura nas mais diversas áreas, com ações estratégicas que evidenciem a melhoria das condições de vida nas cidades, a exemplo do Programa Luz para Todos, com a meta de realizar em torno de 100 mil ligações de energia no período de 3 anos; garantir transporte de massa de qualidade, com a conclusão das obras do Metrô de Recife; melhorar as condições de vida da população, por meio do abastecimento (Sistema Pirapama) e do esgotamento sanitário da RMR (despoluição das praias); recuperar a Bacia do Rio Beberibe; revitalizar o Rio São Francisco, ampliando o sistema de esgotamento sanitário; drenar para prevenir as enchentes em Olinda e Cabo de Santo Agostinho; urbanizar e reassentar as famílias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco no Recife e Cabo de Santo Agostinho; aumentar a oferta de água para o consumo humano e para a produção; distribuir água equitativamente, priorizando as regiões mais críticas; prevenir enchentes e áreas alagadas.

Grandes obras voltadas para a melhoria das condições sociais e urbanas foram iniciadas no estado desde o ano de 2007, que perfazem um total de investimentos de em torno de R\$ 19,5 bilhões exclusivos no estado, muitas delas iniciadas, mas ainda não concluídas. Além disso, R\$ 9 bilhões investidos neste setor foram em caráter regional. A Tabela 4 mostra estes números subdivididos no PAC 1 e no PAC 2.

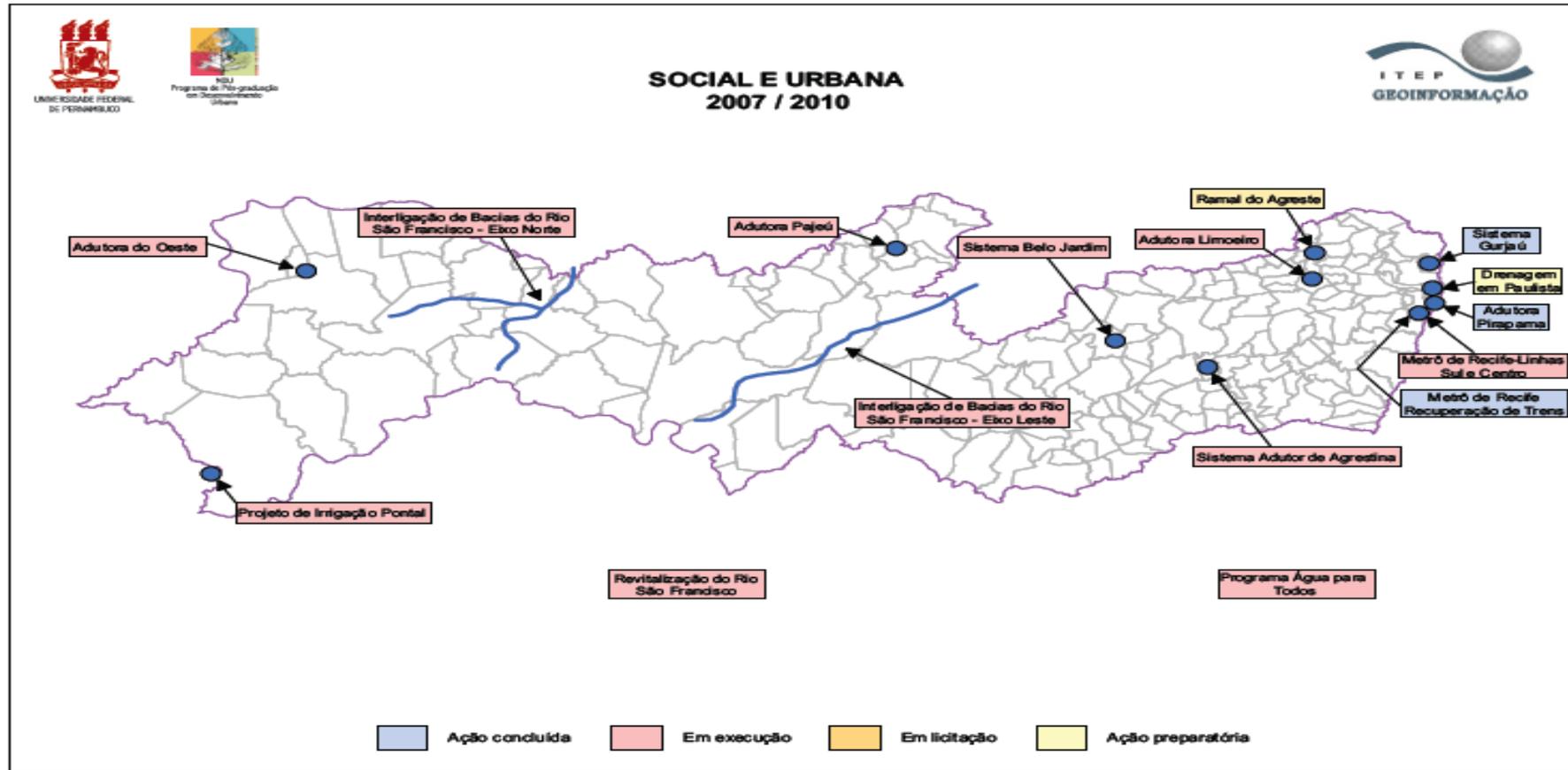
**Tabela 4** – Valores dos investimentos no setor de infraestrutura social e urbana - PAC 1 e 2, em Pernambuco.

<b>Programa</b>	<b>Período de Investimento</b>	<b>Valores (exclusivo Pernambuco)</b>	<b>Total pós 2010</b>	<b>Total pós 2014</b>	<b>Valores (regional)</b>	<b>Total pós 2010</b>	<b>Total pós 2014</b>
PAC 1	2007-2010	4.380.600,00	0,00	-	4.818.400,00	0,00	-
PAC 2	2011-2014	15.125.160,00	-	9.926.580,00	4.246.200,00	-	690.720.000,00
<b>Totais</b>		<b>19.505.760,00</b>	<b>0,00</b>	<b>9.926.580,00</b>	<b>9.064.550,00</b>	<b>0,00</b>	<b>690.720.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 1 e 2 (2007 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

A Figura 12, que segue, representa o mapa de localização dos investimentos na área social e urbana, no período que compreende 2007 a 2010, PAC 1. Percebe-se, mais uma vez, que as maiores concentrações de recursos investidos estão na Região Metropolitana do Recife, em virtude do maior número de projetos estarem localizados na área de Suape, incluindo os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. Percebe-se ainda que ocorreram pontualmente outros vetores de investimento, localizados em diversas RDs.

Figura 12 – Mapa da localização dos Investimentos PAC 1 – 2007 a 2010 - Pernambuco



Fonte: Balanço PAC 1 (2007 a 2010) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Os valores investidos nesta área, no período que compreendeu o PAC 1, ultrapassaram a casa dos 8 bilhões em empreendimentos exclusivos para Pernambuco e mais 3,7 bilhões em outros em caráter regional. Estes valores foram divididos nas áreas de energia elétrica no Programa Luz para Todos, Metrô, Recursos Hídricos, Saneamento, Minha Casa Minha Vida – MCMV, além de outros projetos de urbanização e linhas de investimento para habitação. A Tabela 5 mostra os valores totais investidos na área social e urbana em empreendimentos no estado de Pernambuco.

**Tabela 5** – Valores investidos na área social e urbana no período (PAC 1 – 2007/2010) Pernambuco

Área de investimento social e urbano	Investimento 2007-2010	Investimento Pós 2010
Recursos Hídricos, Metrô, Luz para Todos	1.342.000.000,00	532.600.000,00
Saneamento	1.558.589.100,00	0,00
FUNASA	371.490.100,00	0,00
Habitação - empréstimo pessoa física	3.781.000,00	0,00
Produção habitacional	948.217.100,00	0,00
<b>Totais</b>	<b>4.224.077.300,00</b>	<b>532.600.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 1 (2007 a 2010) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Neste mesmo período, um grande investimento de caráter regional no setor estava direcionado para as obras estruturadoras de Recursos Hídricos, especificamente para o Projeto de Integração do São Francisco – PISF com as Bacias do Nordeste Setentrional eixos Norte e Leste, a famosa Transposição, envolvendo os estados do Ceará, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte. Os valores ultrapassam R\$ 3,8 bilhões até o final de 2010, ficando ainda R\$ 1,3 bilhões para o período posterior.

Conforme dados da ANA (2014), o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional é um empreendimento do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, destinado a assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O projeto previa a construção de dois canais: o Eixo Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco,

Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o Eixo Leste, que beneficiará parte do sertão e as regiões agreste de Pernambuco e da Paraíba.

A integração do rio São Francisco às bacias dos rios temporários do Semiárido será possível com a retirada contínua de 26,4 m<sup>3</sup>/s de água, o equivalente a 1,4% da vazão garantida pela barragem de Sobradinho (1850 m<sup>3</sup>/s) no trecho do rio onde se dará a captação. Este montante hídrico será destinado ao consumo da população urbana de 390 municípios do Agreste e do Sertão dos quatro estados do Nordeste Setentrional. Nos anos em que o reservatório de Sobradinho estiver vertendo, o volume captado poderá ser ampliado para até 127 m<sup>3</sup>/s, contribuindo para o aumento da garantia da oferta de água para múltiplos usos.

O Eixo Norte, a partir da captação no rio São Francisco próximo à cidade de Cabrobó – PE percorrerá cerca de 400 quilômetros, conduzindo água aos rios Salgado e Jaguaribe, no Ceará; Apodi, no Rio Grande do Norte; e Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte. Projetado para uma capacidade máxima de 99 m<sup>3</sup>/s, o Eixo Norte operará com uma vazão contínua de 16,4 m<sup>3</sup>/s, destinados ao consumo humano. O Eixo Leste, que terá sua captação no lago da barragem de Itaparica, no município de Floresta – PE, se desenvolverá por um caminhamento de 220 quilômetros até o rio Paraíba – PB, após deixar parte da vazão transferida nas bacias do Pajeú, do Moxotó e da região Agreste de Pernambuco. Para o atendimento das demandas da região Agreste de Pernambuco, o projeto prevê a construção de um ramal de 70 quilômetros que interligará o Eixo Leste à bacia do rio Ipojuca. Previsto para uma capacidade máxima de 28 m<sup>3</sup>/s, o Eixo Leste funcionará com uma vazão contínua de 10 m<sup>3</sup>/s, disponibilizados para consumo humano.

Segundo o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), divulgado pelo Ministério da Integração Nacional, o projeto da Transposição visa o fornecimento de água para vários fins, sendo que a maioria será dedicada à irrigação: 70% para irrigação, 26% para uso industrial e 4% para consumo da população distribuída na região. Está previsto que o sistema de transposição opere em plena capacidade entre 15 e 20 anos do início das obras, trata-se então de uma obra de 'superinfraestrutura'.

De acordo com o projeto de transposição, todas as sedes municipais situadas ao longo dos eixos deveriam ser atendidas com recursos locais ou com águas transpostas. Como critério, o projeto previa que todas as sedes situadas a 10 km dos eixos deveriam ter, de forma garantida, fornecimento de água para abastecimento da população e atividades econômicas urbanas. Além dessas cidades, deverão ter o mesmo tratamento as cidades com mais de 50.000 habitantes situadas até 50 km dos eixos de Transposição.

Ainda é difícil estimar quais seriam os impactos da Transposição sobre as atividades econômicas desenvolvidas na região beneficiada e sobre a vida da população em geral. Um impacto específico que vem ocorrendo na fase de execução da obra é que serão gerados, no auge do projeto, em torno de cinco mil empregos. Esse impacto, entretanto, é considerado e classificado como temporário, ocorrendo apenas no momento das obras, após o seu término provavelmente o número de empregos gerados na manutenção e operação do projeto será bem reduzido, mas ainda não previsto.

A geração de emprego decorrente da obra tem trazido o aumento da renda e do comércio nas cidades que vem abrigando os canteiros. Em longo prazo, entretanto, a elevação do emprego e renda virão também com a agricultura irrigada e da indústria que serão consequência da diversificação econômica e produtiva dos municípios impactados pela transposição, podendo tracejar aspectos de desenvolvimento para muitas micro e pequenas regiões de Pernambuco, talvez lugares antes completamente inóspitos.

A justificativa para o Projeto de Transposição, proposto pelo governo federal, assentou-se justamente sobre a garantia hídrica para o abastecimento humano e animal na região receptora. Os que defendem a Transposição afirmam que a principal motivação para a transferência de água entre as bacias nas regiões áridas e semiáridas é a chamada segurança hídrica, cujo objetivo básico é aumentar o nível de garantia de suprimento de água para as atividades a que se destina, principalmente no que se refere ao abastecimento humano e animal, e melhoria das condições econômicas via acesso à água, assegurado como princípio moral e

incorporado na legislação das nações (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2004).

Nas áreas social e urbana, os investimentos do PAC 2 foram direcionados para a infraestrutura urbana e social. Os valores investidos no período ultrapassaram a casa dos 15 bilhões em empreendimentos exclusivos para Pernambuco e mais 4,2 bilhões em outros em caráter regional. Estes valores foram divididos nas áreas de energia elétrica no Programa Luz para Todos, Metrô, Recursos Hídricos, Saneamento, Minha Casa Minha Vida – MCMV, além de outros projetos de urbanização e linhas de investimento para habitação. A Tabela 6 mostra os valores totais investidos na área social e urbana em empreendimentos no estado de Pernambuco.

**Tabela 6** – Áreas de Infraestrutura Social e Urbana (PAC 2 – 2011/2014) Pernambuco e Regional

<b>Eixo</b>	<b>2011 a 2014 Exclusivo</b>	<b>Pós 2014 Exclusivo</b>	<b>2011 a 2014 Regional</b>	<b>Pós 2014 Regional</b>
Cidade Melhor	2.360.000.000,00	7.155.210.000,00	0,00	0,00
Comunidade Cidadã	471.070.000,00	501.850.000,00	0,00	0,00
Minha Casa, Minha Vida	8.091.300.000,00	1.227.200.000,00	0,00	0,00
Água e Luz para Todos	4.202.790.000,00	1.042.320.000,00	4.246.150.000,00	690.720.000,00
<b>Totais</b>	<b>15.125.160.000,00</b>	<b>9.926.580.000,00</b>	<b>4.246.150.000,00</b>	<b>690.720.000,00</b>

**Fonte:** Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Levar água potável e luz elétrica para os brasileiros que ainda não dispõem desses serviços públicos é o principal objetivo do Eixo Água e Luz para Todos do PAC 2. Para isso, o Governo Federal investiu na universalização da energia elétrica, na expansão do abastecimento de água e em obras de irrigação e revitalização de bacias em todo o País. Até 2014 o Programa Luz para Todos pretendia fazer mais 468 mil novas ligações de luz elétrica em todas as regiões.

Os investimentos em Água em Áreas Urbanas contribuem para a saúde e a qualidade de vida da população. Na segunda etapa do PAC 2, dos R\$ 3,6 bilhões selecionados já foram contratados R\$ 2,0 bilhões. Estes contratos se destinam a

ampliar e melhorar os sistemas de abastecimento de água de 221 municípios de 22 estados brasileiros.

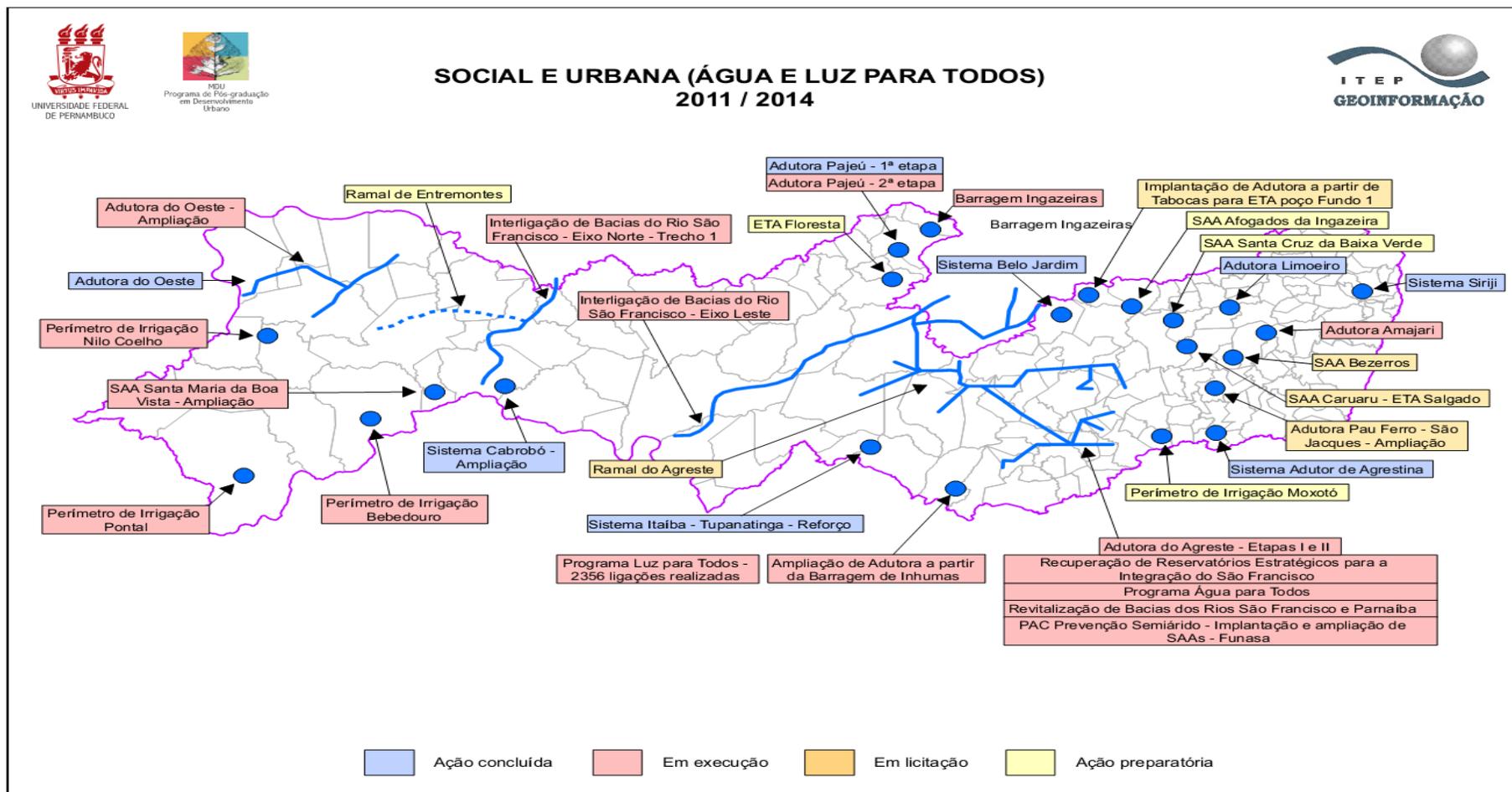
Não foi diferente para Pernambuco: a Figura 13 representa o Mapa da espacialização dos investimentos no setor social e urbano, mais especificamente o que corresponde ao Programa Água e Luz para Todos em Pernambuco. Percebe-se que são investimentos que estão localizados nas diversas RDs do estado, mostra a preocupação da universalização do acesso a esses requisitos básicos para subsistência da população, evidenciando também o caráter estruturador, haja vista que os valores investidos, estão voltados às grandes obras, capazes de melhorar a infraestrutura em diversas regiões, a exemplo das adutoras do Oeste, Pajeú e do Agreste, e da construção de Barragens de Contenção e Abastecimento.

A Figura 13 apresenta o Mapa da especialização dos investimentos no setor social e urbano, ao que se refere a Cidade Melhor, que engloba um conjunto de ações para a melhoria da infraestrutura urbana das cidades.

No eixo de infraestrutura urbana do PAC 2 Cidade Melhor, o governo federal investiu em um grupo de obras fundamentais para levar direitos sociais básicos à população urbana. Ações de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes cidades brasileiras. Com esse projeto, foram realizadas ações de infraestrutura como saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação, apesar de que devemos ressaltar que muitas destas obras estão ainda inacabadas.

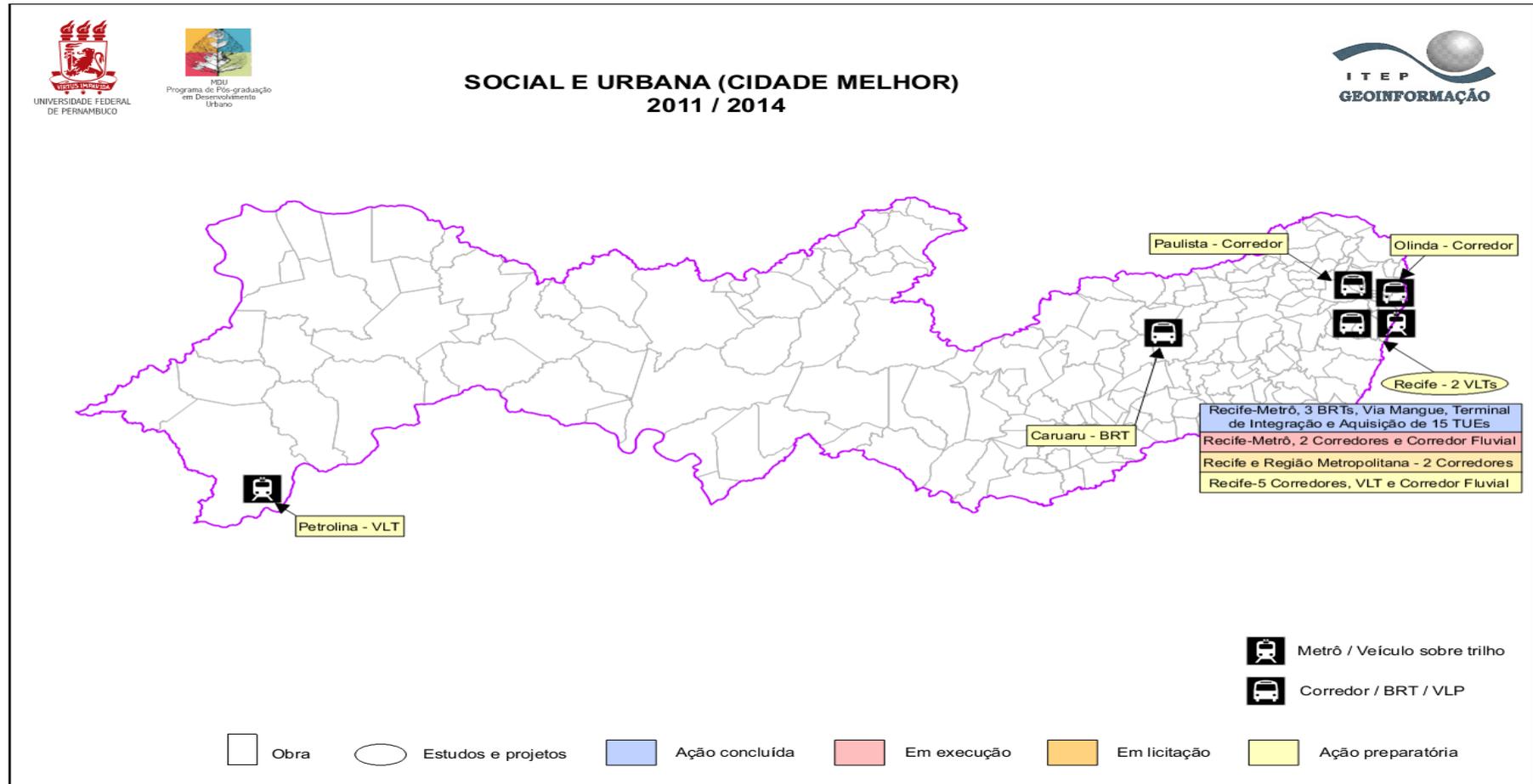
Em Pernambuco, a concentração dos investimentos se deu na implementação de melhores condições de mobilidade urbana, incluindo o Metrô na RMR e no município de Petrolina. Além dos corredores de BRT- *Bus Rapid Transit*, em Recife, Olinda, Paulista e Caruaru no agreste pernambucano (Figura 14). O BRT é uma realidade às avessas na RMR, corredores e estações inacabadas e muitos dos Terminais de Integração ainda não concluídos. O BRT foi colocado em funcionamento praticamente às pressas na época da realização da Copa do Mundo de 2014.

Figura 13 – Mapa da localização dos Investimentos PAC 2 – 2011 a 2014 - Pernambuco



Fonte: Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Figura 14 – Mapa da localização dos Investimentos PAC 2 – 2011 a 2014 - Pernambuco



Fonte: Balanço PAC 2 (2011 a 2014) Ministério da Integração Nacional – 2014. Elaborado pela autora, 2017.

Embora tenham ocorrido grandes iniciativas de investimentos em infraestrutura em diversas partes do estado de Pernambuco, o que não se pode negar é o caráter dinâmico e de interdependência dessas ações, o que sinalizamos como os problemas ou riscos de se investir em grandes projetos de infraestrutura, além do que muitas obras no estado estão paralisadas ou completamente abandonadas.

Mais adiante aprofundaremos algumas análises e resultados acerca dessa problemática, pois não basta apenas iniciar obras, o mais importante é termina-las.

## **5.2 Os problemas de investir em grandes projetos de infraestrutura**

O gargalo dos investimentos em infraestrutura no Brasil é, primordialmente, a economia atrelada aos problemas políticos, sendo esses causadores de grandes impasses para o desenvolvimento econômico. Lobo destacou que a falta de marcos regulatórios e de maior segurança jurídica, capazes de atrair investimentos em infraestrutura, que envolvem grandes recursos e prazos demorados de retorno, contribuem para a descontinuidade dos investimentos nesta área no Brasil (LÔBO; AMORIM, 2017).

Em mesma matéria, o economista Ricardo Amorim destacou que, embora existam problemas e riscos nesse tipo de investimento, a postura do Estado em investir na infraestrutura econômico-produtiva ainda são opções que visam desenvolvimento econômico em médio e longo prazos, principalmente a descentralização dos investimentos em obras de infraestrutura, pois vão gerar resultados no crescimento das cidades do interior do país, e estimular novas demandas por mais investimentos em obras de base (LÔBO;AMORIM, 2017).

Essas reflexões corroboram a ideia apresentada aqui dos riscos de investimento público em infraestrutura, que são assumidos por um Estado que se coloca na postura de investidor. E, pelo que apresentamos até o momento, Pernambuco assumiu esse papel de apostar nos investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, com a finalidade de alavancar o desenvolvimento de sua economia.

Pernambuco vem se destacando no cenário nacional como um dos maiores centros de crescimento econômico do Brasil. Isso aconteceu porque o estado tomou a postura de investidor com foco estratégico na descentralização econômica e no atendimento das demandas dos segmentos mais vulneráveis da população, do interior ao litoral, em ações que valorizaram as vocações econômicas de cada região, respeitando os potenciais produtivos locais – exemplo a moda no Agreste - e também ambientais, - exemplo a fruticultura e o polo gesseiro no sertão (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2017).

Uma vez reconhecidos os investimentos em infraestrutura como um desafio permanente para qualquer Estado cuja pauta primordial seja o alcance do desenvolvimento econômico ‘desejável’, a presente explanação contém algumas reflexões sobre a estruturação de operações nesse segmento, bem como sua relação com gestão de riscos e garantias, conforme as categorias já expostas anteriormente no referencial teórico. Convém lembrar que se apresentam como categorias de riscos de implantação para os grandes projetos de infraestrutura o *risco político, risco de implantação, tecnológico e de fornecedores, risco ambiental, risco financeiro, risco de gestão e risco social*.

Nesse sentido, dada a grande quantidade de investimentos em infraestrutura feitos no estado de Pernambuco em obras em todas as regiões de desenvolvimento do estado e nos mais diversos setores de infraestrutura econômico-produtiva, abordamos, de forma direta, alguns casos ocorridos no território, capazes de ilustrar as tipologias dos riscos elencados e discutidos na teoria, no Capítulo II.

A Proposta de Emenda Constitucional PEC 55 aprovada no senado, antiga PEC 241 texto aprovado pela Câmara Federal prevê o congelamento dos investimentos e gastos públicos por 20 anos, nesse sentido, muitas das obras descritas na primeira parte do Capítulo III, como também as que demonstraremos neste item não serão terminadas, o que mostra um desperdício do dinheiro público e um gargalo no prosseguimento do processo de implantação de infraestruturas, pois algumas obras guardam em si uma interdependência. Aqui um exemplo caro de um risco político.

Primeiramente, cabe-nos oferecer um panorama geral dos problemas relacionados aos grandes projetos de infraestrutura que estão sendo executados em Pernambuco, no período do recorte temporal desta tese, o ano de 2007 a 2014, para ilustrar nosso estudo de caso.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco TCE-PE (2014) divulgou o resultado de um diagnóstico realizado nos 184 municípios pernambucanos e nos órgãos do Governo do Estado em relação às suas obras paralisadas e sobre as providências dos gestores para a sua conclusão. O diagnóstico se iniciou com um levantamento realizado na documentação referente às prestações de contas anuais do exercício de 2014. O Tribunal enviou ofício circular aos gestores de cada um dos municípios e dos órgãos estaduais que declararam possuir obras paralisadas ou com fortes indícios de paralisação, solicitando informações acerca das causas que levaram a essa situação, bem como das providências adotadas para a sua regularização, ou seja, para a conclusão das obras.

Os dados inicialmente levantados pelo TCE-PE nas prestações de contas indicaram 710 contratos com obras paralisadas ou com fortes indícios de paralisação, totalizando mais de 5 bilhões de reais. Após a análise das respostas dos gestores citados em ofício, constatou-se que 82 municípios, 03 secretarias da Prefeitura do Recife, além da URB e EMLURB, e 23 órgãos do Governo do Estado permanecem com obras paralisadas. O valor informado passou a ser de 419 contratos de obras, somando, ainda, mais de 3 bilhões de reais, dos quais já foram pagos 737 milhões.

Nesse sentido, Carneiro (2006) afirma que “o comportamento dos riscos seja tratado de forma dinâmica, associado à variação dos riscos do negócio, impactado pelo comportamento do setor e pelo ambiente regulatório e macroeconômico”. O que leva à compreensão de que muitas das questões observadas nas obras paralisadas no estado de Pernambuco são consequência também, e principalmente, do ambiente político e econômico instável pelo qual vem passando o país desde o ano de 2014.

Outro relatório do TCE-PE (2017), que traz o balanço das obras paralisadas até o ano de 2015, mostra que a problemática ainda persiste. Na Tabela 7, podemos ver

um resumo das informações oferecidas pelos responsáveis na prestação de contas do final de 2015.

**Tabela 7 – Situação do andamento das obras em Pernambuco ano de 2015**

Descrição	Valor Atual do Contrato (Contrato+ Aditivos)	Valor Pago Acumulado até Dezembro/2015	Saldo dos Contratos até Dezembro/2015	Número de Contratos
Obras declaradamente paralisadas	4.206.227.025,93	1.227.594.499,82	2.978.632.526,11	643
Obras com indícios de paralisadas e sem resposta dos gestores	1.118.309.465,17	502.444.075,16	615.865.390,01	266
<b>Total OBRAS PARALIZADAS / INACABADAS</b>	<b>5.324.536.491,10</b>	<b>1.730.038.574,99</b>	<b>3.594.497.916,11</b>	<b>909</b>

Fonte: Relatório Obras Paralisadas TCE-PE, 2017.<sup>20</sup>

Na Tabela 7, observa-se que existiam os quantitativos de 643 obras que estavam oficialmente paralisadas e mais 266 que estavam com possibilidade de paralisar, ou que o TCE-PE não recebeu resposta dos gestores responsáveis pelos contratos. Estas informações corroboram o quadro de riscos que assume o Estado que investe em infraestrutura econômico-produtiva.

Retomamos então à leitura, sob o aspecto de risco, dada às informações do TCE-PE, que em Pernambuco grande parte das obras de infraestrutura estão paralisadas ou com problemas na gestão de contratos. Vamos abordar primeiramente o tipo de risco, que talvez seja o grande vilão da descontinuidade das obras públicas, o *risco político*.

Como vimos na explanação teórica sobre o tema, esta tipologia de risco de investimento em infraestrutura está ligada diretamente à questão da política

<sup>20</sup> As informações constantes da planilha do TCE-PE (2017) foram obtidas através do cruzamento das informações contidas nos Mapas Consolidados de Obras e Serviços de Engenharia encaminhados ao TCE-PE pelas respectivas unidades jurisdicionadas, referentes ao exercício 2015, com as obras identificadas com "status" de obras paralisadas no levantamento de 2015 e com as respostas aos Ofícios de esclarecimentos enviados pelo Núcleo de Engenharia.

econômica do país, mais precisamente o que geralmente os economistas fazem a relação com Risco-País.<sup>21</sup>

O risco-país é um indicador utilizado para orientar os investidores estrangeiros a respeito da situação financeira de um mercado emergente. Mais especificamente o risco-país é denominado EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus*), sendo calculado por bancos de investimento e agências de classificação de risco: quanto menor o índice, maior será a confiança dos investidores (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

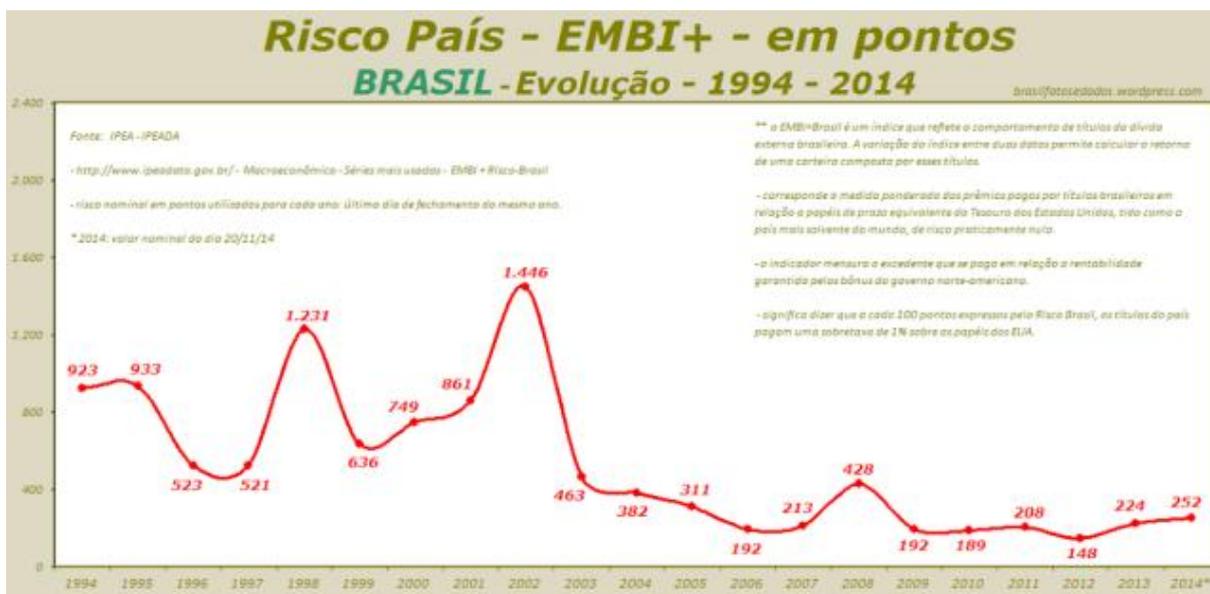
O Brasil passou historicamente por inseguranças e instabilidade em sua economia, o que colocou o país em níveis de risco elevado diante das agências de classificação. Os níveis de risco brasileiro passaram a cair após a estabilidade da moeda, vinda com o Plano Real. Em 2007, em plena fase de estabilidade econômica o EMBI+Br teve sua menor marca, alcançando 137 pontos, o que mostrou muita confiança na atração de investidores (CARVALHO, 2011).

Em 2014, na destituição parlamentar de Dilma Rousseff, em plena crise política e já no bojo da crise econômica brasileira, o risco Brasil alcançou EMBI+Br de 252 pontos. Este fator corroborou para a desmobilização nos investimentos em infraestrutura ocorridos no Brasil e que repercutiu nos outros estados, Pernambuco inclusive. Na Figura 15, o gráfico representando o Risco-país em pontos no período de 1994 a 2014.

---

<sup>21</sup> O termo Risco-país foi criado pelo banco J. P. Morgan, em 1992, para poder orientar seus clientes sobre o direcionamento de seus investimentos, evitando aqueles países em que o risco de ocorrer uma crise financeira é maior. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Risco-País. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%209-Risco%20Pa%C3%ADs.pdf>>. Acesso em: 20.set.2015.

Figura 15 – Gráfico Risco-país - EMBI+Br em pontos – Brasil 1994-2014



Fonte: IPEADATA, 2014.

Numa reflexão mais ampla, compreendemos que sob o aspecto político, emerge uma questão que vai além da economia: o fator tempo de execução de uma grande obra de infraestrutura, relacionado ao período da gestão de um governante.

Geralmente quem conclui a obra é que ficará com o mérito “político” da implantação da infraestrutura. Questões relacionadas a processos eleitorais, no modelo político brasileiro, também devem ser consideradas. O PAC, por exemplo, no período de eleições em 2014 teve seu envio de recursos interrompido para os estados. Parcerias e alianças político-partidárias, nestes casos, também influenciam a continuidade ou a descontinuidade dessas obras.

As questões políticas, relacionadas às alianças entre PT e PSB, se tornaram acirradas nas eleições presidenciais de 2014, com a candidatura do ex-governador Eduardo Campos à Presidência<sup>22</sup> e o enfrentamento a Dilma Rousseff, presidente em exercício, que buscava a reeleição. As verbas do PAC nesse período eleitoral deixaram de ser repassadas, ficando as decisões e resoluções para o período pós-

<sup>22</sup> O ex-governador de Pernambuco Eduardo Campos faleceu em 13 de agosto de 2014 em acidente de avião na cidade de Santos, São Paulo durante sua campanha eleitoral à presidência da república.

eleitoral, o que agravou bastante o quadro de paralisação das obras públicas no estado.

Sob este aspecto, ressaltou Veras (2017) que os investimentos públicos recebidos por Pernambuco no período de 2007 a 2014, tiveram grande influência das alianças políticas feitas entre o PSB do Governador Eduardo Campos e o governo do PT do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Por anos, Pernambuco foi o “eldorado do desenvolvimento”, “durante anos a economia não só cresceu, como também diversificou sua matriz”, até que as contínuas secas e a crise política acompanhada pelos escândalos da Lava Jato,<sup>23</sup> iniciaram a sua derrocada. A economia em crise, que crescia 4,5% no PIB, em 2011, fechou o ano de 2014 com 1,9% de crescimento, queda maior que 50% (CONDEPE/FIDEM, 2016).

A crise econômica vivenciada pelo país, que é primordialmente uma crise política, atingiu Pernambuco em cheio, sobretudo por que a maior obra mobilizadora de investimentos públicos no estado, a Refinaria Abreu e Lima – RNEST, está sendo alvo da Operação Lava Jato (VERAS, 2017). Muitas das empreiteiras da Refinaria, bem como agentes políticos envolvidos e o próprio ex-governador Eduardo Campos passaram a ser investigados por corrupção. A Petrobras cessou de pagar aos fornecedores, desmobilizando as obras e demitindo um enorme contingente de pessoas envolvidas na implantação da planta industrial em Suape-PE.

O Documento Suape (JORNAL DO COMMÉRCIO, 2015) mostrou que os problemas do Lava Jato, também suspenderam as obras do segundo trem da RNEST. No Plano de Negócios e Gestão 2015-2019, a Petrobras previu um investimento de US\$ 1,4 bilhão para a conclusão da obra da Refinaria. As obras do segundo trem foram retomadas em meados de 2017, com previsão de partida para o final de 2018. Com

---

<sup>23</sup> Segundo informações do MPF, o nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>.

mais esse aporte, a refinaria passou a custar por toda implantação US\$ 20 bilhões, valor quase dez vezes acima do orçamento inicial de US\$ 2,5 bilhões. Durante as investigações da Lava Jato, a petrolífera reconheceu uma perda de R\$ 6,2 bilhões no caixa da empresa, decorrente da corrupção (JORNAL DO COMÉRCIO, 2015).

A economista Tânia Bacelar (ARAÚJO, 2017), em entrevista à Carta Capital fez uma análise da paralisação do ciclo de investimento vivido por Pernambuco, ressaltando também outras questões que vêm atreladas a essas paralisações:

A crise é resultado da queda do consumo, do fim do ciclo de investimentos, da seca histórica e dos efeitos da Operação Lava Jato sobre as empreiteiras e sobre a Petrobras, que era um dos principais agentes dinâmicos e que suspendeu a construção de refinarias no Ceará e no Maranhão e completou apenas parte da refinaria em Pernambuco.

Como se vê, o comportamento de risco de investir em infraestrutura, sob o aspecto político, superou o que foi visto na teoria. Questões de alianças políticas e também do aspecto desse “momento Brasil”, isto é, de crise econômica agravada por crise política recheada da variável incontrolável “corrupção”, agravaram ainda mais o quadro geral do investimento em infraestrutura, seja em Pernambuco, no Nordeste ou no Brasil.

Dando continuidade à avaliação de riscos, verificamos os *riscos de implantação, tecnológicos e de fornecedores*, pois, no Brasil, as obras públicas são regidas por contratos de Licitação, conforme a Lei nº 8.666, o que traz certa rigidez aos contratos, principalmente no que se refere às mudanças de custos, instabilidades de mercado e relativos a preços e fornecedores. Essas questões se agravam quando as infraestruturas demandam um tempo maior de implantação.

Nesse sentido, compreendemos que a execução de uma obra deve ser bem planejada para que se atinjam os resultados que se esperam da Administração Pública, com o menor custo possível e qualidade desejada. No Art. 8º da Lei de Licitações fica demonstrada a preocupação do legislador com a conclusão das obras públicas:

“Art. 8o - A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos, atual e final, e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo Único. É proibido o retardamento imotivado da execução da obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art.26 desta Lei” (Lei de Licitações, nº 8.666/93).

As obras paralisadas no decorrer de sua execução ficam sujeitas a deterioração causada pelas intempéries e a ocorrência de depredações, e ainda levam à desmobilização das empresas construtoras. Todas estas ocorrências resultam no aumento do custo para retomada e conclusão da obra. Além das perdas financeiras, a paralisação resulta em prejuízo social pelo não atendimento ao objetivo a que a obra se destina, causando um grande lapso financeiro de difícil resolução, que também corrobora para o cenário de *risco financeiro* nas obras de infraestrutura.

Em Pernambuco, duas grandes obras de infraestrutura, que inclusive tem influência regional, a Transposição do São Francisco e Ferrovia Transnordestina, são um importante exemplo de problemas de *riscos tecnológicos* e *de implantação*, além de *risco financeiro* e *de gestão*. Estes dois grandes projetos de infraestrutura sofreram, ao longo de seu período de implantação, com problemas que envolveram paralisação por quebra ou finalização de contratos, solvência de construtoras, falta de repasse de recursos, necessidade de readequação de custos e/ou contratos.

Segundo a Concessionária TLISA, que realiza a obra da Transnordestina para a CSN Companhia Siderúrgica Nacional, a ferrovia tem 1.753 quilômetros de extensão, custo na casa de R\$ 7,5 bilhões e está ainda na metade da construção 2017. A obra avançava 2% mensalmente o que previa a entrega para meados de 2017. De acordo com o Ministério dos Transportes, cerca de R\$ 5,5 bilhões já haviam sido gastos. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o contrato atual da obra previa que a ferrovia deveria ter sido concluída no fim de janeiro de 2017. Em uma década, no entanto, apenas 600 quilômetros de trilhos foram colocados de sua extensão total.

A morosidade e as constantes interrupções causaram problemas que demandam muitos custos para serem saneados, como o caso de alguns lotes que ficaram prontos, não foram usados e encontram-se depreciados, necessitando de reformas. Outras estruturas (pontes, passagens) nunca ficaram prontas. Em quatro locais dos trechos, há vagões parados e sem uso, alguns deles parcialmente enferrujados (BELFORT, 2016).

Estas questões rebatem diretamente nas dificuldades de se concluírem, por parte do Estado, grandes obras de infraestrutura como essa, pois são diversos os gargalos e rebatem em questões políticas, econômicas e financeiras, como é o caso que vem sendo vivenciado em Pernambuco desde o ano de 2014.

As Figuras 16 e 17, seguintes, ilustram exemplos dos tipos de problemas encontrados na obra da Ferrovia Transnordestina.

**Figura 16** – Foto dos trilhos em situação de degradação na Transnordestina



Fonte: JCOonline, 16/10/2016.

**Figura 17** – Foto do trecho interrompido na Transnordestina



**Fonte:** UOL Economia, 15/12/2016.

Em Salgueiro, a Transnordestina fica lado a lado com outra obra anunciada como transformadora do Nordeste e que continua inacabada: o canal de transposição do Rio São Francisco (Figura 18).

**Figura 18** – Foto do trecho inacabado do PISF em Pernambuco



**Fonte:** G1 Petrolina, 2017.

Segundo dados do Ministério da Integração Nacional, de outubro de 2016, o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) é uma prioridade do Governo Federal. A

atual execução física do empreendimento é de 90,85%, sendo 91,25 % no Eixo Norte e 90,27 % no Eixo Leste. Mas, a obra não tem previsão de término divulgada.

Com obra da Transposição inacabada, famílias ainda sofrem com a seca no Sertão. A entrega inicial era no ano de 2012, parte da obra foi inaugurada “oficialmente” apenas em 2015, em Cabrobó, no Sertão de PE. Esta obra, denominada de ‘superinfraestrutura’, já tem duração de dez anos e um custo de execução que subiu de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 9,6 bilhões (ALENCAR, 2017). O Ministério da Integração Nacional, responsável pela obra, afirma que as alterações de custos da obra já eram previstas em contratos com as construtoras.

No PISF, o cenário não é diferente: canteiros de obras abandonados, estruturas danificadas, canais, pontes e reservatórios inacabados são situações encontradas em parte dos 260 quilômetros do Eixo Norte do Projeto. Em Cabrobó, no Sertão de Pernambuco, uma Estação de Bombeamento (EBI-1) foi entregue em 2015, mas a água do ‘Velho Chico’ ainda não foi utilizada pela população (ALENCAR, 2017).

Na Figura 18, anterior, pode ser visualizada parte do Trecho Leste da Obra, onde o canal ainda está inacabado. Nas cidades de Salgueiro e Terra Nova, parte da obra não foi concluída, a estrutura física dos canais não foi finalizada, apresenta sinais de desgaste e a água continua represada nos reservatórios (ALENCAR, 2017). Na BR-116, a ponte que passaria sobre o canal não foi concluída e a estrutura está enferrujada (Figura 19, seguinte).

**Figura 19** – Foto de parte da estrutura de uma ponte que passaria sobre um canal do PISF

Fonte: G1 Petrolina, 2017.

Estas duas obras de ‘superinfraestrutura’ que vem sendo realizadas a mais de uma década no estado de Pernambuco, são bons exemplos dos *riscos financeiros* e de *gestão*, quando tratamos de riscos de implantação de projetos de infraestrutura. Pois, a problemática que envolve os riscos em grandes obras de infraestrutura, principalmente aquelas que têm longos períodos de execução, demandam grande atenção aos requisitos contratuais e aos problemas de ajustes entre os projetos executivos e a realidade da execução.

Portanto, os problemas técnicos de implantação quando se relacionam aos impasses contratuais com as construtoras, principalmente no período de execução da obra, se esses problemas esbarram em necessidade de readequação de custos, muitas vezes essas questões não são sanadas de perto, dada a rigidez dos contratos de licitação. Nesse sentido vislumbramos a necessidade de um acompanhamento, de uma gestão para essas obras, da criação de dispositivos que aproximem os atores que executam a obra, contratante e contratada, para que as questões possam ser solucionadas mais rapidamente, evitando assim a paralisação e as perdas de investimentos que são consequentes a esses processos.

As obras da Transnordestina e da Transposição passaram por problemas sérios de contratos com construtoras, dificuldades de repasse de recursos do Governo Federal, além dos problemas políticos, o que desencadeou a interrupção e o abandono dessas e de muitas outras obras espalhadas por todo o estado de Pernambuco.

Do ponto de vista do *risco ambiental*, as grandes obras de infraestrutura são responsáveis por importantes passivos ambientais. A CPRH em Pernambuco é o órgão estadual responsável pelo licenciamento e fiscalização das obras de infraestrutura. Dado o escopo abrangente de atuação da referida agência (licenciamento, fauna, desmatamento, poluição), o quesito 'fiscalização das obras' é executada de maneira bem peculiar. Muitas questões são incluídas na esfera do Ministério Público, em decorrência de denúncias.

Os *riscos ambientais* em grandes projetos de infraestrutura estão ligados, conforme mostrou Maciel (2006), à execução das obras. Isto é, da possibilidade física de realização ou não de uma obra, considerando também os danos ao meio ambiente em curto médio e longo prazos, além de medidas compensatórias. Muitas dessas questões são ocasionadas pela ineficiência dos estudos ambientais, o que não é diferente em Pernambuco.

O Território de Suape é um bom exemplo para mostrar os *riscos ambientais* decorrentes dos grandes projetos de infraestrutura, haja vista que o local tem sido foco de inúmeras questões ambientais, dada a exploração massiva de sua área que vem ocorrendo nos últimos 30 anos.

A partir dos investimentos governamentais e privados de grande porte, a operacionalização do Complexo Industrial e Portuário de Suape- CIPS foi consolidada, com destaque para a Refinaria, o polo petroquímico e os estaleiros. Esses empreendimentos tiveram significativa repercussão na ocupação deste território, que extrapola os municípios onde está inserido. Já era previsto que grandes impactos poderiam ser gerados no uso da infraestrutura, haja vista o enorme potencial de atratividade para esta parte do território de um grande

contingente populacional e atividades produtivas e de serviços, já insuficientes para atender a demanda atual. Contudo, os investimentos econômicos e financeiros significaram também uma transformação da paisagem existente, com riscos de comprometimento do desenvolvimento sustentável da área, no futuro (AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO, 2006).

A construção do Estaleiro Atlântico Sul (EAS) devastou uma área de mangue comparada a 27 campos de futebol, o que significa dizer 27 hectares de área, na Ilha de Tatuoca, considerada uma comunidade tradicional de pescadores que habitava o local há mais de 4 gerações (MARQUES, 2014). A comunidade teve seu território desapropriado para abrigar o Polo Naval de Pernambuco, em 2008, o EAS assinou Termo de Compromisso (TC) com a Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CPRH) para reflorestar uma área equivalente à que foi destruída.

Em 2015, o EAS ainda não tinha cumprido integralmente suas obrigações ambientais. O mau exemplo do estaleiro não é um caso particular. É rotina na CPRH encaminhar autos de infração às empresas de Suape (na mesma medida em que elas tentam postergá-los, interpondo recursos). Segundo o relatório anual de atividades da CPRH, em 2015 a agência emitiu 6.074 licenças ambientais e, em contrapartida, fez 943 autuações ao que se refere à fiscalização de obras no estado de Pernambuco (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2015).

O Governo do estado, face ao tão cobiçado desenvolvimento, enviou para a assembleia legislativa o Projeto de Lei nº 407/2015, que altera a Lei nº 11.206, de 31 de março de 1995 e que visa flexibilizar a legislação florestal e retira a exigência de Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) de empreendimentos que tenham a previsão de desmatar áreas de preservação permanente, que são protegidas por lei. Normalmente, grandes projetos de implantação de infraestrutura necessitam fazer desmatamento florestal principalmente hidroelétricas, barragens e projetos de logística, o maior exemplo disso temos em Suape, como já discutimos anteriormente.

O atual governador de Pernambuco Paulo Câmara, em nota enviada à Assembleia Legislativa, reforçou a solicitação de alteração na referida Lei, apoiado no discurso

de que os estudos ambientais têm grau de complexidade, são muito caros, demorados e detalhistas e que não são os únicos instrumentos existentes para conhecimento de impactos ambientais.

A exigência anterior era que só poderiam ser desmatadas essas áreas em caso de obras de baixo impacto ambiental ou para obras consideradas de interesse público, mas com a obrigatoriedade de licenciamento ambiental e de prévia realização dos estudos de impacto ambiental. A nova proposta retira essa exigência e dá ao órgão ambiental do estado – CPRH – o poder de determinar qual estudo servirá para validar cada obra. No sítio da Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE), o projeto de Lei ainda está em tramitação e seu status é que o mesmo seguiu para redação final.

Em nossa avaliação, essa postura do governo corrobora a pressa que vem sendo produzida nessa 'locomotiva de desenvolvimento' que está em curso em nosso estado. E, nesse sentido, o meio ambiente tem sido o maior prejudicado no cerne deste desenvolvimento, o que distancia muito Pernambuco, na postura de Estado investidor, de alcançar o desenvolvimento, respeitando o potencial ambiental locacional na implantação de projetos de infraestrutura econômico produtiva.

Sob o aspecto de *risco social*, os grandes projetos de infraestrutura são os grandes vilões de problemáticas sociais e econômicas espalhadas por todo território do estado pernambucano. Em Suape, há peculiaridades e marcas impressas devido à grande quantidade de projetos realizados ao mesmo tempo e, principalmente, pela obra da RNEST que mobilizou em seu período de construção grande contingente de pessoas.

Como visto anteriormente, os impactos sociais decorrentes da implantação são muito diversificados e, por isso, os planejadores das obras públicas, incluindo o Estado que se propõe investidor, devem antever previamente a problemática social que poderá ocorrer decorrente da implantação de um grande empreendimento de infraestrutura.

Os riscos sociais não são previstos por Carneiro (2006), embora alguns estudos de outros autores como Piquet (1990,1993, 2010) e Vainer (2007), alertem que esses grandes investimentos provocam impactos que modificam a estrutura produtiva no local em que são implantados, desencadeando também mudanças na estrutura social, política e espacial.

Nesse sentido, vale ressaltar que dada a diferenciada tipologia de projetos de infraestrutura econômico produtiva que vem sendo executados em todo o território de Pernambuco, desde o período de 2007, não iremos nos ater a um projeto especificamente para exemplificar a questão social. O que nos propomos é mostrar os problemas decorrentes ilustrando alguns casos: questões como aumento da população flutuante, migração de pessoas, processos de ocupações urbanas irregulares, desapropriação.

Um dos principais aspectos decorrentes das grandes obras de infraestrutura é o seu poder de atrair pessoas das mais diversas partes do país em busca de trabalho, seja ele qualificado ou não. Na fase de obra, compreendemos que propriamente a mão de obra assalariada, o “peão da obra”, muitas vezes vêm de áreas mais pobres. Trata-se de um perfil de pessoas de baixa qualificação e pouca educação. Conseqüentemente, no entorno das grandes obras é marcante a pobreza, as práticas de prostituição, inclusive infantil, o aumento da população de alcoólicos, das doenças sexualmente transmissíveis e dos casos de gravidez, incluindo das adolescentes.

Desse modo, é o confronto entre a possível empregabilidade e o *modus vivendi* no empreendimento e no seu entorno, que podemos considerar o lado negativo desses projetos e que modificam profundamente a vida da população no entorno da obra. O constante fluxo migratório induzido pelas expectativas de emprego, principalmente de trabalhadores de perfil de baixa qualificação, pós-término de obra, vão gradativamente se tornar um grande problema social para a região, resultando no aumento de mazelas sociais como prostituição, favelização e da criminalidade, pois dificilmente ocorrerá o afluxo total desse contingente de trabalhadores.

A dinâmica econômica promovida pelo CIPS, sobretudo nos municípios de sua influência direta, promove, além das transformações no uso do solo e nas atividades produtivas, que suscitam as mudanças no perfil ocupacional, a atração de migrantes de todas as partes em busca de trabalho e emprego. Alguns são “trecheiros” ou “peões de trecho”, um tipo de trabalhador que se desloca do lugar de origem, de acordo com as demandas e necessidades das empresas que os contratam e permanecem em um determinado lugar até o final de uma obra. Embora a vida nos alojamentos das empresas faça parte desse tipo de trabalho e essa situação siga uma legislação específica, muitos migrantes sentem-se isolados e solitários. Uma vida de andarilho, seguindo as grandes obras do país.

O conjunto desse agrupamento de trabalhadores forma uma ‘babel’ de pessoas com sotaques diferentes, encontros de hábitos e culturas diferentes. A concentração de migrantes nos centros urbanos das duas cidades produz impactos na infraestrutura dos serviços públicos, provoca na população local o sentimento de invasão, de disputa, de afastamento da vizinhança e intensifica a preocupação pelo aumento de casos de violência, que envolvem principalmente jovens e mulheres, questões levantadas por Cavalcanti e Rocha (2015)

Dada a grande expansão econômica do CIPS, principalmente no período de obra da Refinaria, que sem dúvida foi um importante marco de empregabilidade no estado, propiciando uma grande dinâmica socioeconômica na região, e foi impulsionadora de várias transformações no território em função da quantidade de novos empreendimentos satélites que vem sendo atraídos pelas oportunidades da região, sejam aqueles relacionados à dinâmica econômica (as empresas implantadas), sejam os empreendimentos habitacionais agregados a uma gama de equipamentos, (CAVALCANTI, 2016).

Após mais de duas décadas de investimentos dos Governos Federal e Estadual em Suape, o crescimento de trabalhadores de diversos setores sociais promoveu e promove para os municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, que sofrem influência direta do CIPS, novas demandas relativas à moradia, infraestrutura urbana, saúde e educação.

Neste contexto, Cavalcanti (2016) ressalta o surgimento de uma nova configuração social e espacial em Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. Essa nova configuração tem sido marcada por fragmentações no tecido urbano, verificadas através de novas ocupações espontâneas, pelo crescimento das ocupações já existentes, por transformações do espaço rural em espaço urbano, pelos novos empreendimentos de classe média e alta e pela vulnerabilidade das áreas históricas e ambientais.

Ademais, Cavalcante (2016) evidencia que todas essas transformações estão relacionadas ao modelo atual de gestão e planejamento urbano desenvolvimentista, marcado pela atração de grandes empreendimentos, cujo princípio é o de promover a dinâmica econômica de uma cidade ou região. O que corrobora, em nosso entendimento, e está diretamente ligado aos riscos de se investir em infraestrutura assumidos pelo Estado investidor.

Além disso, valorizamos a reflexão de Cavalcanti (2016) que alerta para a fragilidade da gestão municipal em assumir esses riscos. No entanto, o que se percebe é que os municípios, entes responsáveis pela política urbana, não tem capacidade e estrutura para planejar o desenvolvimento urbano e implantar ações efetivas relativas ao ordenamento territorial, ainda mais diante de fortes pressões econômicas. Se por um lado, os novos atrativos urbanos agregam uma maior arrecadação aos municípios, por outro lado, adicionam maiores demandas sociais (CAVALCANTI, 2016).

As transformações socioespaciais na região refletem, portanto, a inversão da relação centro periferia, tanto nos espaços onde predominava a atividade sucroalcooleira, redefinidas por novas áreas periféricas resultantes do processo de urbanização com a concentração de população de baixa renda (Figura 20), quanto por novas periferias destinadas à população de alto e médio poder aquisitivo, por meio da implantação dos novos bairros planejados ou dos empreendimentos do imobiliário-turístico (CAVALCANTI e ROCHA, 2015).

**Figura 20** – Processo de adensamento e verticalização nas áreas de morros. Ipojuca-PE

**Fonte:** Foto de Danielle Rocha, março de 2013 – Cavalcanti e Rocha (2015).

Assim, sob o aspecto dos riscos sociais, vale ressaltar que há muitas controvérsias em Suape, sobre o ‘Eldorado de desenvolvimento’. Os altos custos humanos desse progresso expõem os riscos do desenvolvimento e apontam para a necessidade de trilhar ainda um longo caminho que preveja maior controle social para atenuar essa problemática. Pois, como afirmam Cavalcanti e Rocha (2015, p.11).

A implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape mudou a situação das culturas tradicionais e de propriedade, induziu à mudança na força de trabalho e no mercado. Novas empresas e tecnologias de ponta redefiniram as condições trabalhistas no processo de modernização, alteraram a relação dos espaços rural-urbano, mas não conseguiram absorver de forma permanente a mão-de-obra local devido às suas condições de baixa qualificação. As ofertas de trabalho no CIPS e nos empreendimentos a ele vinculados são seletivas, ao estipularem o nível educacional e a qualificação técnica, excluindo parte da população local que ocupa subempregos. Nessas circunstâncias de desigualdades ocorrem diferenciações nas relações sociais e representações de poder, conformando novas territorialidades com matizes entre os de “fora” e os “locais”.

Sem tradição nos setores econômicas nascentes, o Estado precisou importar mão de obra de outras regiões do Brasil e do exterior. Os municípios do Cabo de Santo

Agostinho e Ipojuca se transformaram em território de muitos sotaques e diferenças culturais. A população nativa de agricultores e pescadores foram empurradas para a periferia dos grandes empreendimentos (JC ON-LINE, 2013).

O outro lado perverso que vem acompanhado dessa grande massa de pessoas vindas de diversas partes em busca de trabalho está vinculado diretamente a saúde pública e a segurança. Nas regiões do entorno do CIPS surgiram os fenômenos da prostituição, exploração sexual, estupros e a gravidez de crianças e adolescentes, pois “vinculado à tragédia de centenas de meninas marcadas por uma vida de desamor e pobreza, está o nascimento de outras tantas crianças frutos de gravidez precoce e indesejada, que nascem marcadas pelo abandono” (JC ON-LINE, 2013). Essas crianças têm sido chamadas de “filhos de Suape”.

Meninas e meninos de 11 a 19 anos fazem parte de redes de prostituição que atuam livremente nas praias, alojamentos das empresas, feira livre e mercados das cidades do polo industrial. Em muitos casos, as famílias dessas crianças são coniventes ou, simplesmente, estão impotentes diante de tanta pobreza e falta de assistência governamental. Este fenômeno, também foi observado em outros canteiros das grandes obras do estado, pois é um risco social decorrente dos processos migratórios de trabalhadores, muito comum no país (PIQUET, 1983).

De acordo o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014, segundo relatório divulgado pela Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República, o Cabo de Santo Agostinho-PE teve um dos piores índices, estando classificado com ‘vulnerabilidade muito-alta’ (BRASIL, 2015).

O estudo da Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República aponta que a liderança do município no quesito vulnerabilidade se deu por estar, em sua maioria, diretamente relacionada aos homicídios, motivados pelo tráfico de drogas, pobreza e falta de acesso à educação de qualidade. Na cidade do Cabo de Santo Agostinho não é difícil encontrar casos de jovens e famílias que tem problemas relacionados à violência.

Os dados da Secretaria de Defesa Social (SDS) de Pernambuco sobre os homicídios no Cabo de Santo Agostinho apontam que, desde 2012, o número de assassinatos no município vem diminuindo. Entretanto, de 2012 a 2015, o número de jovens assassinados (de 12 a 30 anos) chegou a 69% do total. No acumulado dos últimos oito anos, esse índice fica em 68%. Na Região Metropolitana do Recife, temos essa característica de o tráfico estar muito relacionado aos jovens. O Cabo, historicamente, é o município mais importante daquela região, e esse boom ligado ao desenvolvimento acelerado trouxe consigo os riscos e o aumento de problemas, que se acumulam desde a ocupação urbana até o aumento da criminalidade propriamente dita.

Outro aspecto social relevante é o potencial de desapropriação de contingentes populacionais que essas obras de infraestrutura trazem em seu bojo. Muitos projetos para serem implantados, precisam desocupar os territórios por onde passam, principalmente quando nos referimos à grandes projetos de caráter regional, como hidroelétricas ou barragens.

Um bom exemplo disso foi o Projeto Barragens, da Secretaria de Infraestrutura do estado de Pernambuco (SEINFRA), um conjunto de obras emergenciais que previa a construção de barragens para a contenção das cheias ocorridas no estado de Pernambuco em 2009 e 2010, denominado Sistema Integrado de Contenção de Cheias na Mata Sul, financiado pelos Governos Federal e Estadual, orçado inicialmente em R\$ 650 milhões de reais.

O Sistema Integrado de Contenção de Cheias na Mata Sul foi pensado para garantir o controle das enchentes em áreas das bacias hidrográficas dos rios Una e Sirinhaém. As barragens visavam proteger das enchentes uma área da bacia hidrográfica do Una de 2.060,23km<sup>2</sup> (30,58% da área total), correspondente ao médio e baixo curso, onde estão inseridas áreas de 28 municípios, sendo dez sedes municipais: Belém de Maria, Catende, Cupira, Jaqueira, Lagoa dos Gatos, Maraial, Palmares, São Benedito do Sul, Água Preta e Barreiros, que tiveram grande número da população atingida e também sofreram o processo de desapropriação, dada a possibilidade de implantar o projeto. No município de Barra de Guabiraba, ocuparia uma área de 300,16km<sup>2</sup> na porção superior da bacia do rio Sirinhaém.

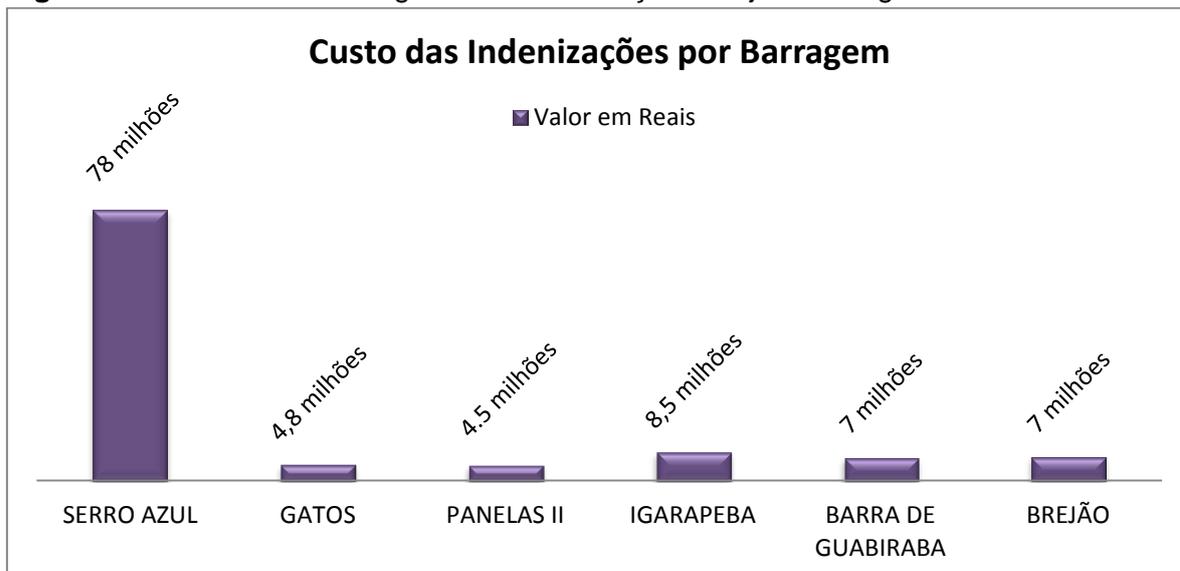
A execução desse projeto teve início em 2011, inicialmente pela Secretaria de Recursos Hídricos de Pernambuco que, com a mudança de governo, foi assumida pela pasta da Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico do estado. Essas obras, para serem executadas, necessitavam desapropriar ocupações ribeirinhas ao longo de todo o sistema. O que significou a retirada de grande contingente de famílias, que possuíam um histórico de serem afetadas pelas cheias e haviam tido muitas perdas materiais. A Tabela 8 que segue, mostra a abrangência de famílias e propriedades afetadas pelas Barragens da Mata Sul.

**Tabela 8** - Resumo do Projeto Barragens SEINFRA - PE

Projeto Barragens SEINFRA-PE	Número estimado de famílias	Propriedades afetadas	Total de área (ha)
SERRO AZUL	700	639	1.466,91
GATOS	82	71	197,10
PANELAS II	105	103	347,55
IGARAPEBA	59	41	504,16
BARRA DE GUABIRABA	26	17	509,68
<b>Total</b>	<b>972</b>	<b>871</b>	<b>3.025,40</b>

**Fonte:** ITEP, Relatório de Monitoramento SEINFRA, 2014.

Além do custo social decorrente da desapropriação, onde famílias se deslocaram e perderam referências de convivência, muitas vezes de várias gerações, os custos financeiros também são muito altos para execução de obras de infraestrutura como essas. O Gráfico que segue, mostra os custos com as indenizações previstos inicialmente no Sistema Integrado de Contenção de Cheias na Mata Sul (Figura 21).

**Figura 21** – Gráfico do custo geral das indenizações Projeto Barragens SEINFRA – PE

**Fonte:** ITEP, Relatório de Monitoramento SEINFRA, 2014.

**Nota:** valores arredondados.

Apesar de estarmos sentindo na pele as consequências da crise econômica, não se pode negar que Pernambuco foi um dos estados brasileiros, que na última década, recebeu grandes investimentos públicos por parte dos Governos Federal e Estadual.

Esses investimentos trouxeram para o estado uma nova estrutura voltada para o desenvolvimento galgada nos pilares: industrialização, geração de empregos, interiorização dos investimentos, por meio da criação de setores estratégicos e reforço nas cadeias produtivas locais.

Na realidade, o estado de Pernambuco vem passando pelas “dores do crescimento.” Na fase de implantação dos grandes projetos (os estaleiros, a Petroquímica Suape e a Refinaria Abreu e Lima) a indústria da construção civil explodiu com 40 mil postos de trabalho, conseqüentemente com a crise e a paralisação das obras foi o estado brasileiro que mais desempregou.

A desmobilização das obras coincidiu com a “Operação Lava-Jato”, suspendendo os investimentos da Petrobras. O ajuste fiscal proveniente do corte de verbas federais e a paralisação das obras públicas são vistos como alguns dos fatores do agravamento da situação financeira dos estados e municípios.

Apesar da crise econômica que vem em marcha no país, desde o ano de 2014, e da paralização de muitas obras, principalmente as maiores e de caráter regional, o estoque de investimentos promovido pelas esferas federal e estadual em Pernambuco formam uma base sólida de infraestrutura capaz de alavancar um leque de grandes oportunidades em médio e longo prazos. Embora exista um quadro de incertezas relativo ao retorno e conclusão de muitas das obras apresentadas por esta pesquisa.

O próximo Capítulo vai mostrar a fase decorrente desses investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, denominado Pernambuco Incentivador. Nele, apresentamos os resultados dos investimentos e as estratégias do Governo estadual como incentivador da descentralização para o crescimento econômico do estado.

# | Capítulo 6

## *PERNAMBUCO INCENTIVADOR: A atração de investidores do capital industrial para o estado*

*Neste Capítulo apresentamos alguns dos resultados do esforço do Governo de Pernambuco na estratégia de incentivador da descentralização para o crescimento econômico. O conjunto de informações do estudo de caso constantes no Capítulo segue a lógica dos esforços empreendidos por uma gestão estratégica, voltada para a divulgação e dotação de incentivos para promover Pernambuco como o espaço ideal para atrair investidores industriais de diversas partes do país e também do mundo. No sentido de uma compreensão macro, mostraremos os resultados das estratégias de marketing urbano da gestão estadual para a criação de uma imagem do estado como local propício para a prática de atividades econômico-produtivas; e, também, os resultados dos incentivos dos Programas como PRODEPE, voltado para o desenvolvimento da economia com enfoque no período de 2007 a 2014. E finalmente, no que tange à estagnação e a descentralização da economia, mostrar o ocorrido em Pernambuco.*

## 6 PERNAMBUCO INCENTIVADOR: A ATRAÇÃO DE INVESTIDORES DO CAPITAL INDUSTRIAL PARA O ESTADO

Neste Capítulo procuraremos mostrar as ações do Governo de Pernambuco em sua postura de Estado incentivador direto e indireto para a descentralização e crescimento econômico desta forma, é imprescindível valorizar o *mix* utilizado nas suas estratégias de *marketing* urbano realizadas pelo governo de Pernambuco voltados para a autopromoção do seu desenvolvimento econômico.

Vale reiterar que do ponto de vista da tese ora defendida, sinalizamos o crescimento econômico em Pernambuco, embora os esforços do governo estadual, no seu papel de Incentivador da economia, almejem o alcance do desenvolvimento econômico. Isto poderá ficar mais claro, a partir das informações e resultados da pesquisa que trazemos neste Capítulo, no qual descrevemos as ações estratégicas do governo de Pernambuco, além de ressaltar seus objetivos e seu esforço em criar a imagem de um estado em franco desenvolvimento.

Um desenvolvimento focado na atração de investidores do capital industrial global, nacional e regional. E, como consequência disso, mostraremos o principal programa de desenvolvimento do estado, o PRODEPE e seus respectivos resultados na atração de investidores de diversas partes do Brasil e do mundo.

Vale ressaltar, que devido o conteúdo ora apresentado seja resultado da observação do momento histórico vivido na última década, durante o período dos dois governos de Eduardo Campos, o destaque será dado à Agência de Desenvolvimento de Pernambuco a AD Diper, pois neste período o enfoque na descentralização e crescimento econômico do estado **foi e ainda é** um dos seus principais papéis.

## 6.1 O governo de Pernambuco e sua estratégia para o desenvolvimento

No bojo deste período, os anos de 2007 a 2014, pôde-se verificar o momento de mudança nas estruturas econômico-produtivas do estado, por meio de intervenção governamental na economia e investimento público em infraestrutura econômico-produtiva, que partiu da elaboração de uma “imagem” do estado de Pernambuco como um local propício e estruturado para atrair investidores globais, nacionais ou regionais, em troca de espaço para produção em distritos industriais com infraestruturas garantidas e incentivos fiscais para a garantia de permanência mínima em determinado período de tempo.

No sentido de delinear nossa compreensão sobre a **Estratégia do Governo de Pernambuco**, não propomos estabelecer a relação entre *marketing* e desenvolvimento apenas de forma hipotética. Encontramos evidências desse ‘desejo de desenvolvimento’, explícita nos programas de governo de Eduardo Campos (2007-2010 e 2011-2014), percebermos também essa vontade motora do Estado na permanência da mesma linha de raciocínio sobre o desenvolvimento no Governo de Paulo Câmara, sucessor imediato do ex-governador Eduardo Campos.

No Quadro 13 podem ser visualizadas informações sobre a importância que se conotou ao desenvolvimento via descentralização da economia nos referidos programas de governo, o que corrobora para nossa afirmação de que existia desde o início a meta do estado em alcançar o desenvolvimento.

**Quadro 13** – Importância dada ao desenvolvimento pelo Governo de Pernambuco

Governos de Pernambuco	Visão sobre o Desenvolvimento (Programa de Governo)	Ação Estratégica prevista para o Governo	Dimensão espacial do desenvolvimento
Eduardo Campos 2007 a 2010  (UM NOVO PERNAMBUCO, 2006)	“compromisso que se assume é o de mobilizar todos os recursos políticos, institucionais e financeiros à disposição do Estado para <b>romper as amarras que prendem uma parcela considerável dos cidadãos pernambucanos no subdesenvolvimento.</b> Dito de outro modo, afirmamos o compromisso	O elemento-chave que articula as várias ações a serem pensadas para o programa de Governo da Frente Popular (2007-2010) é a <b>integração do estado de Pernambuco.</b> Esta proposição de caráter geral visa promover um estilo de desenvolvimento equilibrado em Pernambuco, o que irá	<b>A dimensão espacial.</b> Possui mais uma função transversal, ou seja, de percorrer todas as ações do programa de governo na medida em que se constitui na abordagem espacializada de ações econômicas e sociais. No entanto, cabe explicitar que a integração espacial precisa, entre outros

	da construção sistemática e orgânica de uma visão de futuro para Pernambuco. “(p. 1)	requerer uma intervenção integradora do território estadual, ou seja, trata-se de “integrar para desenvolver”. (p. 11)	meios, para se materializar, que se efetive a ampliação da infraestrutura de transportes e comunicações de modo a se evitar a existência de regiões com vazios (ou déficits crônicos) de dotação de bens públicos ofertados pelo governo estadual. (p. 16)
Eduardo Campos 2011 a 2014  (O NOVO PERNAMBUCO, 2010)	O alinhamento das diretrizes estabelecidas, em uma direção compartilhada por todo o Governo, será continuamente trabalhado por quatro vetores que apontam para: a <b>abordagem territorial do desenvolvimento</b> ; o tratamento transversal da questão ambiental; a agenda social; a inovação tecnológica como elemento agregador de valor. Estes vetores permitem que se costurem as partes da agenda do futuro, conferindo unidade sistêmica ao modelo de desenvolvimento sustentável (p.8)	Nova Economia, oportunidades para todos os Pernambucanos, por meio de inclusão socioeconômica e interiorização do desenvolvimento. Garantir o <b>desenvolvimento de todas as regiões do Estado</b> , reequilibrando uma relação historicamente desigual entre o Interior e a Região Metropolitana do Recife, também se apresentou como um foco prioritário do Governo. Não é possível avançar sem que os resultados do crescimento sejam compartilhados por todos, o que implica alcançar a população das pequenas e médias cidades e das áreas rurais. Daí a ação estratégica e planejada, adotada a partir de 2007, com vistas à desconcentração econômica e social. (p. 61)	Levando em conta o mapeamento do Estado e seus potenciais locais específicos, bem como as articulações possíveis entre territórios, foi aberto um novo olhar para o desenvolvimento socioeconômico. ... ações como melhoria dos equipamentos logísticos, expansão de programas, qualificação de mão de obra, <b>criação de polos industriais para atração de novos investimentos, aumento do valor agregado e interligação entre Litoral e Interior</b> . Uma política tributária específica foi implantada, com incentivos fiscais diferenciados conforme a localização dos empreendimentos mais distantes da Região Metropolitana do Recife. (p.61)
Paulo Câmara 2015 a 2018  (O NOVO PERNAMBUCO AVANÇA, 2014)	Com taxas de crescimento superiores às nacionais, a economia pernambucana foi impulsionada pelo volume de investimentos estruturadores e seus reflexos no mercado de trabalho e efeito renda, acelerando, também, a desconcentração territorial dos empreendimentos. Novas oportunidades de emprego e de renda foram criadas, tendo como pano de fundo a rearticulação do tecido produtivo local, centrado na diversificação e interiorização do crescimento econômico. Governo, consciente de que não é possível avançar sem que os resultados do desenvolvimento sejam compartilhados por todos e	Manter e ampliar os níveis de ganhos expressivos na taxa de crescimento econômico de Pernambuco, de maneira equilibrada entre as diversas regiões do Estado, a partir das seguintes linhas de ação: <b>1. Melhoria contínua da produtividade e da competitividade;</b> <b>2. Prospecção, captação e atração de novos investimentos produtivos para Pernambuco, com equilíbrio regional;</b> <b>3. Qualificação da infraestrutura do Estado, de forma a aumentar a atratividade de Pernambuco para novos negócios. (p.32 e 33)</b>	Grandes investimentos públicos e privados, aliados à articulação do Governo do Estado, permitiram que novas cadeias produtivas aqui se instalassem, abrindo novos horizontes no ambiente de negócios. Cadeias produtivas de grande envergadura e elevada capacidade de irradiação lideram a reestruturação industrial, a exemplo de petróleo e gás, estaleiros navais e indústria automotiva. Todas intensivas de capital e com grande efeito multiplicador por todo o território pernambucano. (p.32)

	alcancem a população das pequenas e médias cidades, bem como as áreas rurais. (p.29)		
--	--	--	--

**Fonte:** Programas de Governo de Eduardo Campos e Paulo Câmara. Elaborado pela autora, 2017.

Esta postura do Governo de Pernambuco, de promover o desenvolvimento econômico e social via descentralização e crescimento econômico, veio desde a proposta de governo no período de campanha eleitoral do primeiro governo de Eduardo Campo em 2006, e obteve continuidade na sua reeleição em 2010. E o sucesso dessa iniciativa, que seus planejadores de governo verificaram, repercutiu resultados que foram continuados no governo sequente e atual de Paulo Câmara.

Identificamos na atuação do Governo de Pernambuco, em suas ações de Estado Incentivador, as práticas do empreendedorismo urbano. Pois intensificou seu protagonismo no desenvolvimento econômico do estado, utilizando-se de um perfil de empresário e de empreendedor. Esta inovação no caráter de gestão pública foi responsável pela impressão de grandes mudanças na sua economia e na produção, tendo um importante papel na história econômica do estado.

Pernambuco adotou o que Pereira (1996, p. 1), sinalizou como uma “proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia - dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia”. Essa atitude corrobora para a nossa afirmação da visão empreendedora colocada em prática pelo governador Eduardo Campos.

A adoção de Modelos de Gestão pelas Administrações Públicas brasileiras, entendidos como o conjunto de técnicas, ferramentas, práticas e procedimentos necessários à gestão de Organizações, encapsulados em uma “solução completa”, visava à modernização do estado.

De acordo com Cruz (2006), esse processo de modernização foi iniciado no governo de Jarbas Vasconcelos e foi conduzido pela Comissão Diretora de Reforma do Estado. No governo Eduardo Campos, que estava alinhado ideologicamente ao

governo federal de Lula, adotou como diretrizes centrais para suas ações estratégicas a interiorização do desenvolvimento, com consequente inclusão social, o reequilíbrio econômico e a modernização do sistema de gestão pública.

No final de 2007, Eduardo Campos demandou à equipe gerencial da SEPLAG, a idealização e a montagem de um Modelo de Gestão Integrado contemplando um processo de formulação interna em três eixos (programas, órgãos e regiões), que possibilitasse: i) o alinhamento entre planejamento, orçamento e execução; ii) o monitoramento e acompanhamento das ações do governo, visando correções de rumo; e iii) a mensuração do impacto e da efetividade das ações governamentais na transformação da realidade socioeconômica do Estado.

O modelo de gestão denominado ***Todos por Pernambuco*** foi desenvolvido por uma equipe de especialistas em gestão governamental e empresarial que utilizaram as mais modernas ferramentas de gestão estratégica administrativa da atualidade, como o Ciclo PDCA, que tem por princípio tornar mais claros e ágeis os processos envolvidos na execução da gestão, dividindo-a em quatro principais passos: P – Planejar; D – Executar; C – Checar; e A – Agir. Utilizou-se, ainda, a Teoria do Marco Lógico, útil para lidar com situação-problema, na qual seja necessário o estabelecimento de um plano para o alcance de uma meta. Seu principal objetivo é explicitar os resultados a serem alcançados, visando direcionar os esforços de monitoramento. E, um terceiro referencial foi a Gestão Por Resultados, por meio do Mapeamento de Processos e o 5W2H. Uma técnica desenvolvida na Administração da Produção, sendo a base para todo um ramo de estudo conhecido como BPM – *Business Process Management*, que possibilita a identificação da sequência de etapas necessárias para a realização de um processo ou um projeto, facilitando a definição para cada etapa de: processo, alinhamento estratégico, responsável, cronograma e orçamento (PMI, 2013).

Finalmente tomou-se como referencial importante o *Balanced Scorecard*, como um sistema de avaliação de desempenho, baseado não apenas na execução do orçamento (KAPLAN e NORTON, 2008). Posteriormente, foi avaliado um sistema de gestão capaz de orientar a execução da estratégia, através de perspectivas para o

alinhamento sinérgico das ações que visam o atingimento de objetivos pré-definidos. Para tanto, a metodologia sugere o Mapa Estratégico como instrumento eficaz para tradução da estratégia (VARGAS, 2005).

Este foi o terceiro movimento do **Programa Todos por Pernambuco**, implementado pela SEPLAG, que resultou na construção do Planejamento estratégico do 1º Governo de Eduardo Campos. Dessa forma, o planejamento estratégico foi uma importante ferramenta utilizada pelos dois governos de Eduardo Campos, 2007/2010 e 2011/2014. No site do governo de Pernambuco é divulgado o Mapa da Estratégia e a forma pelo qual o mesmo foi elaborado.

A metodologia de elaboração dos Mapas da Estratégia de Pernambuco concentrou-se inicialmente na operacionalização das rotinas definidas para a formulação da política pública, que envolvessem a os Objetivos Estratégicos do governo.

O conceito de Objetivo Estratégico reflete o entendimento, emanado no modelo, de que as melhorias amplas e sustentáveis na situação encontrada em cada uma das áreas só podem ser obtidas com a atuação coordenada, sinérgica e complementar de várias secretarias de Estado, participando juntas desde as discussões para seleção das prioridades a serem operacionalizadas, até nos momentos de monitoramento de sua implementação, reforçando o alinhamento estratégico do conjunto do governo e permitindo a identificação do rumo a ser seguido por toda a equipe.

A Figura 22 que segue, mostra o Mapa da estratégia do primeiro Governo de Eduardo Campos, período de 2007 a 2010 e, como mostra a própria 'Visão de Futuro' da estratégia, o 'desejo' de desenvolvimento está bem expresso na frase "Desenvolvimento social equilibrado e melhoria das condições de vida do povo pernambucano" e, essa visão de futuro foi amparada por estratégias, como em um dos 'focos prioritários' que traz a "interiorização do desenvolvimento" (MAPA DA ESTRATÉGIA GOV. de PE, 2007 a 2010).

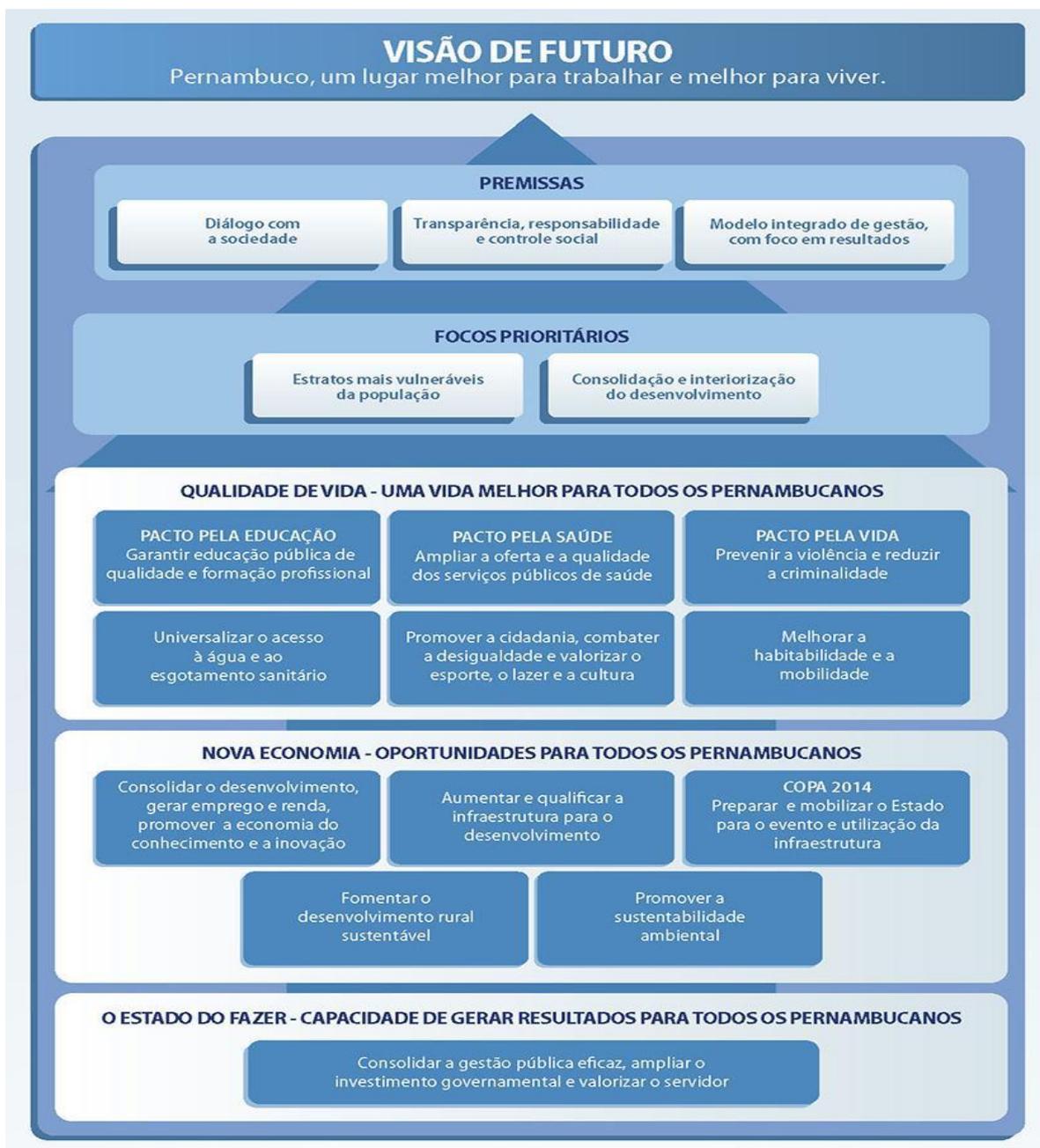
Figura 22– Mapa da Estratégia governo de Eduardo Campos 2007 a 2010.



Fonte: Site SEPLAG – PE, 2017.

O que também se compreendeu ao observarmos o Mapa da Estratégia do segundo Governo de Eduardo Campos, 2011 a 2014 (Figura 23). A ‘visão de futuro’ interpreta os fundamentos do desenvolvimento, “Pernambuco, um lugar melhor para trabalhar e melhor para viver”. E o foco prioritário, também se manteve, agora na “consolidação da interiorização do desenvolvimento” (MAPA DA ESTRATÉGIA GOV. de PE, 2011 a 2014).

Figura 23 – Mapa da Estratégia governo de Eduardo Campos 2011 a 2014.



Fonte: Site SEPLAG – PE, 2017.

Por sua vez, os objetivos foram agrupados em torno de temas estratégicos, ou perspectivas, criadas a partir dos Eixos Estruturantes propostos no Programa de governo. Dessa forma, a linha de atuação do governo, ao que se refere à indução do desenvolvimento, ocorreu de forma transparente, baseada num amplo planejamento, elaborado coletivamente com a participação da sociedade, com ações voltadas para a implementação dessas estratégias. Nesse sentido, o *marketing* foi de fundamental

importância, pois ele atendeu aos preceitos a serem alcançados por uma organização ou empresa.

A criação dessa imagem para atrair investidores contou com um *mix* de *marketing* poderoso, não baseado apenas na propaganda de governo, comumente utilizada em comunicação institucional, mas, também, com uma atuação que foi além: o uso sistemático de ferramentas, como planejamento estratégico, políticas públicas de incentivos fiscais, mão de obra especializada e treinada. Esses componentes descrevem a prática do *marketing* urbano realizada para o estado de Pernambuco.

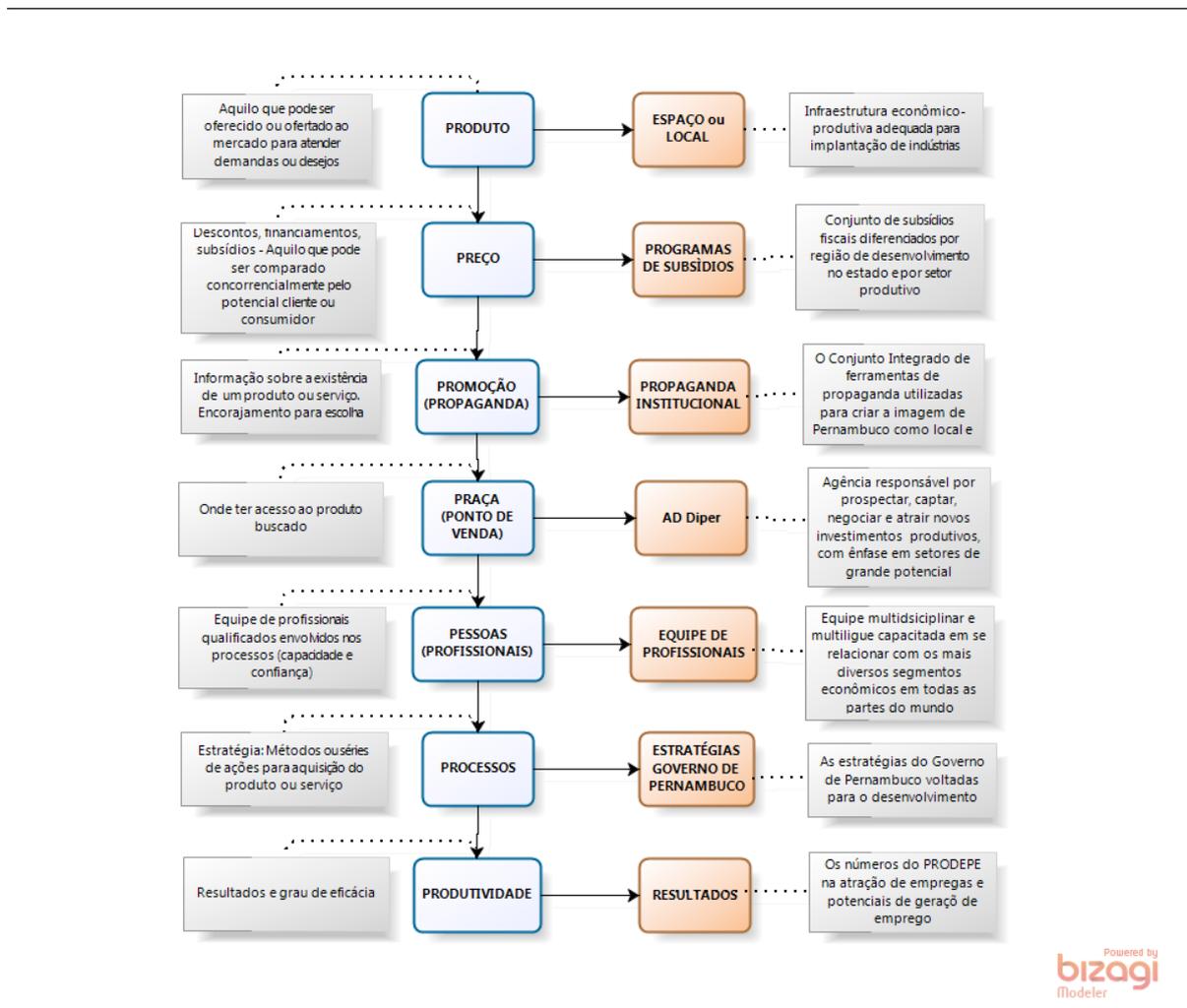
As estratégias de *Marketing* Urbano para atração de investidores do capital industrial global, nacional e regional efetivadas pelo estado de Pernambuco foram as ferramentas do *marketing* tradicional, baseadas na prática dos P's (produto, preço, praça, promoção) do *Marketing* (KOTLER, 2000) e no CIM (OGDEN, CRESCITELLI, 2007). E, mais, o planejamento estratégico, entendido como um processo que envolve a utilização do *mix* de ferramentas de comunicação de *marketing* (propaganda, publicidade, promoção de vendas de forma integrada), como visto em Ikeda & Crescitelli (2003), Ogden & Crescitelli (2007), Belch & Belch (2008).

O Governo de Pernambuco, portanto, utilizou-se das ferramentas do *mix* tradicional de *marketing*, e, também, de estratégias que envolvem todo o significado abrangente do *marketing*, num esforço em promover um conceito ou ideia de forma integrada, para promoção de seu desenvolvimento econômico.

Mais uma vez, lançamos mão da construção de um diagrama, no qual as informações que temos da atuação de Pernambuco como Estado Incentivador direto e indireto pudessem ser visualizadas de forma lógica e compreensível. Partimos dos 7 P's iniciais do CIM - Composto Integrado de *Marketing* que são norteadores do planejamento estratégico de qualquer empresa ou negócio: produto, preço, praça, promoção, pessoas, processos, produtividade, considerados os *mix* de *marketing* estendido (BOOMS & BITNER, 1981).

Esse diagrama representado na Figura 24, mostra a construção de uma relação entre os 7 P's do Marketing, com a compreensão que tivemos do papel do Governo de Pernambuco atuando como incentivador da descentralização do seu desenvolvimento, que denominamos dos 7 P's do Marketing Urbano de Pernambuco.

**Figura 24** – Diagrama que expressa os 7 P's do Marketing Urbano de Pernambuco



**Fonte:** Software Bizagi Modeler, elaborado pela autora, 2017.

Vale ressaltar que o **P** de **Produto**, que se refere ao **Espaço** ou **Local**, foi apresentado, anteriormente, no Capítulo III deste trabalho, por meio da caracterização dos tipos, volumes e valores investidos na infraestrutura econômico-produtiva feita no território pernambucano, no recorte temporal de 2007 a 2014, incluindo os investimentos estaduais e a caracterização da infraestrutura disponível

nos Distritos, Condomínios ou Loteamentos Industriais do estado. Os demais **P's** serão mostrados ao logo deste Capítulo.

Dessa forma, compreendemos a ligação ente as ferramentas do *marketing* e o *Marketing Urbano*, pois as variáveis observadas na postura do Estado incentivador da descentralização e crescimento econômico desenharam a atuação do Governo de Pernambuco e sua estratégia. Para ressaltar o caráter concorrencial na disputa global compreende-se o processo de Marketing Urbano, conhecido também como *City Marketing*, segundo aponta Ribeiro e Garcia (1996), Sánchez Garcia (1999, 2001), Pereira (2003), que vêm a tornar-se um 'meio' na busca de uma posição relativa de liderança da cidade perante outros territórios, isto é a promoção das cidades na esfera local, regional, nacional e global por meio de orientações de políticas públicas.

As ações do *marketing*, então, foram direcionadas para a construção desse ou daquele espaço, caracterizando as cidades, dando-lhes *marcas* como "cidade sustentável", "capital tecnológica" ou "capital ecológica", isto é, imprimindo aos espaços uma caracterização mercadológica (SÁNCHEZ, 1999a, p.115).

No caso da pesquisa, o foco foi específico às ferramentas de comunicação utilizadas pelo estado para promover o desenvolvimento de sua economia e para divulgar sua infraestrutura no intuito de concorrer mundialmente com outras cidades no mercado de espaços e de lugares.

Como resultados, serão apresentados o *mix* de propaganda utilizado pelo governo de Pernambuco com o objetivo de promover o conceito ou a marca do estado como um espaço propício para atração de investidores industriais. Nesse sentido, serão apresentadas as ferramentas de marketing utilizadas pelo estado, além de exemplos de campanhas de comunicação, que tiveram como meta promover o desenvolvimento econômico em Pernambuco e a repercussão dessas ações a partir da atração e captação de empresas para se instalarem nos espaços infraestruturados espalhados por todo o estado, por meio da atuação da AD Dipper.

## 6.2 O papel da AD Diper na atração de investidores para Pernambuco: o planejamento estratégico em prática

A atração de investimentos é uma das principais missões da AD Diper como órgão de apoio a economia de Pernambuco<sup>24</sup> - a agência representa o **P** de **Ponto de venda ou Praça**. E, ao longo dos anos, o trabalho desenvolvido pode ser conferido, principalmente, pela quantidade de indústrias atraídas para o Estado, com geração de empregos e reforço às cadeias produtivas locais. O que significa dizer que o estado não esperou a demanda espontânea de investidores, empregando estratégias claras de captação de potenciais investidores para o desenvolvimento de sua economia.

Para a realização deste trabalho, a agência possui uma equipe especializada em prospecção e acompanhamento de investimentos. Estes profissionais capacitados são denominados de **Gerentes de Investimentos** - em nossa leitura são o **P** que representa **Pessoas** no *mix* de *marketing* – que, nesse sentido, desenvolvem ações voltadas para a facilitação de negócios, monitoramento e acompanhamento de empresas potenciais para implantação, apoio na identificação e escolha de locais para a instalação de novas indústrias; gestão de informações estratégicas da economia do estado; articulação interinstitucional; mediação internacional de novos negócios. O Quadro 14, que segue, detalha melhor as linhas de ação da AD Diper voltadas para os interessados em investir em Pernambuco.

**Quadro 14** – Linhas de ação da AD Diper para potenciais investidores em Pernambuco.

Linha de ação da AD Diper	Forma de atuação
Facilitação de Negócios	Apoio aos potenciais investidores em sua interlocução com órgãos públicos, com o objetivo de facilitar e agilizar o processo de tomada de decisão e de implantação de novos empreendimentos.
Monitoramento e acompanhamento de empresas potenciais para implantação no estado	Monitoramento das empresas captadas pela AD Diper com Protocolo de Intenções assinados, assim como elaboração dos protocolos de intenções firmados entre novos investidores e o Governo de Pernambuco.
Apoio na identificação e escolha de	Apoio ao empreendedor para que ele identifique os melhores locais

<sup>24</sup> A AD Diper disponibiliza um site denominado *Invest in Pernambuco* sob o endereço <http://www.investinpernambuco.pe.gov.br/web/invest>, este Portal é a ferramenta da comunicação da equipe, criada para dar apoio ao investidor em todas as fases do processo de investimento, desde o levantamento de informações, à organização, ao acompanhamento de visitas e à implantação do empreendimento. Neste trabalho, liderado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDEC), estão juntos a AD Diper, o Complexo Industrial Portuário de Suape, o Porto do Recife, a Companhia Pernambucana de Gás (Copergás) e a Junta Comercial de Pernambuco (Jucepe).

locais para a implantação de novas indústrias	do Estado para investir, de acordo com as necessidades de sua atividade.
Gestão de informações estratégicas da economia do estado	Fornecer informações pontuais e estratégicas sobre as melhores condições para se investir no Estado de Pernambuco.
Articulação interinstitucional	Articulação com entidades públicas e privadas relevantes para o processo de atração de investimentos; Articulação com as prefeituras dos municípios pernambucanos visando: identificar oportunidades para atração de novos investimentos; apoiar os municípios na atração de empresas e identificar entraves à competitividade e propor medidas para superá-los.
Mediação internacional de novos negócios	Recepção de missões nacionais e internacionais com foco em investimento e a difusão dessas informações.

**Fonte:** AD Diper. Elaborado pela autora, janeiro 2017.

Com referência ao **P** de **Processos**, estes também são de responsabilidade da AD Diper. A Agência tem feito a gestão e a comercialização dos espaços nos 27 distritos industriais em todo o Estado. Em cada um deles, a Agência fornece a infraestrutura necessária para a implantação de empresas que vão gerar emprego e renda nas diversas regiões de desenvolvimento de Pernambuco, sendo dispostos 12 distritos industriais na RMR e 17 nas demais regiões do estado.

A agência também é gestora do APL de Artesanato, um dos mais importantes do Estado, realizando a maior feira de Artesanato da América Latina, a FENEARTE. É responsabilidade da agência, ainda, a administração dos Centros de Artesanatos de Pernambuco - Unidade Recife, Unidade Bezerros, Unidade Móvel de Comercialização do Artesanato -, e do Programa de Artesanato de Pernambuco (PAPE).<sup>25</sup> Este programa tem como objetivo promover o desenvolvimento do setor artesanal do Estado e valorizar o artesão pernambucano por meio de ações e políticas públicas, voltadas para fortalecer a cadeia produtiva do artesanato local.

Continuando ainda no desenvolvimento e fortalecimento dos polos econômicos do estado, a AD Diper promove o desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL), integrando o médio e pequeno produtor ao dinamismo econômico local.

<sup>25</sup> O programa PAPE é o resultado de uma ação integrada do Governo do Estado e os órgãos comprometidos com o desenvolvimento do artesanato, entre eles: Fundarpe, Empetur, Prorural, Secretarias da Mulher e da Juventude, Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Laboratório O Imaginário, representantes da Sociedade Civil e da Categoria dos Artesãos e o Serviço de Apoio à Micro e Pequenas Empresas- Sebrae. O Artesanato de Pernambuco possui um site exclusivo ([www.artesanatodepernambuco.pe.gov.br](http://www.artesanatodepernambuco.pe.gov.br)) que traz informações para artesãos e para o público que deseja conhecer esta riqueza cultural do nosso Estado.

Desde o ano de 2007, a agência já investiu mais de R\$ 22 milhões no fomento a atividades produtivas relacionadas à produção têxtil, mel, leite, farinha, frutas, cachaça e carne. O foco têm sido produções familiares e de associações de moradores, que recebem investimentos para aquisição de equipamentos e capacitação que proporcionam a geração de novas oportunidades para o fortalecimento e crescimento destes pequenos negócios.

No que se refere ao apoio às exportações, a agência mantém uma Gerência de Comércio Exterior que tem como atribuição incrementar as exportações, agregar valor aos produtos e inserir novas empresas no mercado externo de forma estruturada. Para isso, planeja, executa e promove diversas ações de apoio, principalmente para o micro, pequenas e médias empresas, artesãos, artistas e agricultores familiares.

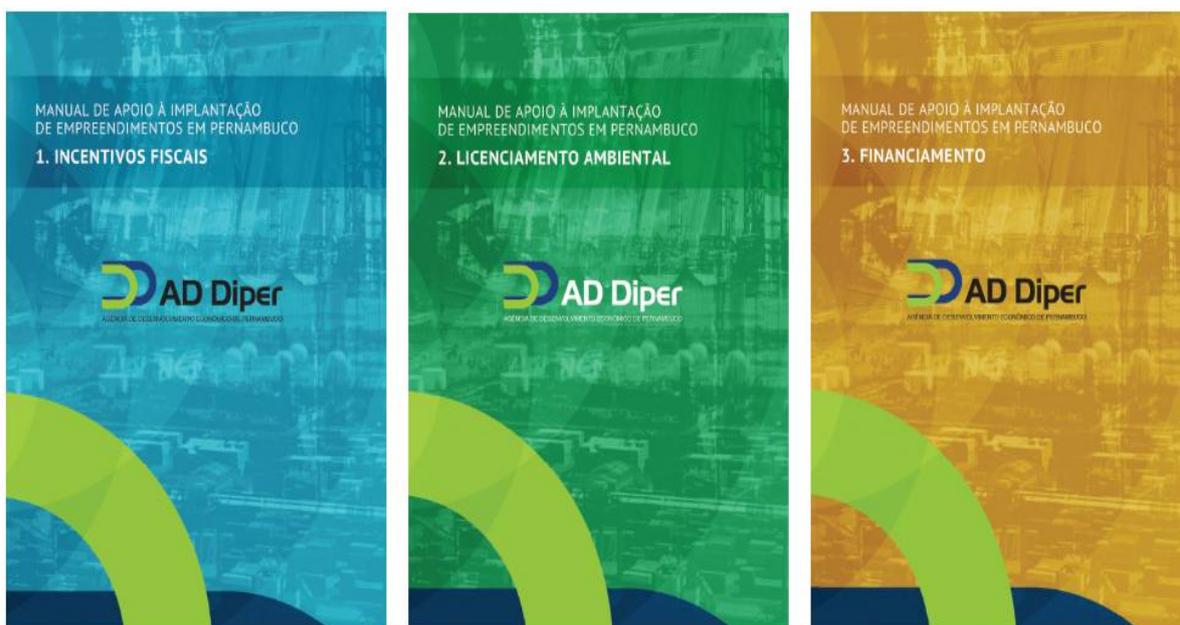
O enfoque principal desta unidade é fornecer ao seu público-alvo o acesso fácil e gratuito às informações sobre todas as etapas do processo exportador. Diante disso, trabalha na identificação de mercados com os maiores potenciais compradores para os produtos pernambucanos, na definição de estratégias de acesso (Inteligência Comercial) e na organização ou apoio às missões comerciais, às rodadas de negócios e participação nas feiras internacionais, a Promoção Comercial como ferramenta estratégica do composto de *Marketing Urbano* do estado.

### **6.3 O *Marketing* urbano em Pernambuco: o *mix* de propaganda utilizado para atração de investidores do capital industrial**

Continuando com a relação entre o *marketing* e o *marketing* urbano, onde o exercício do marketing, em seu **P** de **Propaganda** é voltado para a promoção de espaços, de lugares, de cidades. No caso, o estado de Pernambuco visto como empreendedor e no papel de empresário buscou promover o seu produto.

No intuito de informar aos *prospects* interessados em implantar empreendimentos em Pernambuco, a AD Diper criou o Kit do Investidor.<sup>26</sup> Este material tem como objetivo esclarecer as dúvidas dos investidores em relação a três questões essenciais para a implantação de seu negócio: licenciamento ambiental, incentivos fiscais e linhas de financiamento bancário. Essas informações visam facilitar a decisão do investidor e orientar sobre como trazer o seu empreendimento para o estado (Figura 25).

**Figura 25** – Manuais do Investidor: kits criados pela AD Diper



Fonte: AD Diper, 2017.

No sentido, ainda, de atrair os investidores, a AD Diper criou o portal *Invest in Pernambuco* (Figura 26): uma ferramenta de comunicação idealizada e gerida por uma equipe de profissionais da Agência de Desenvolvimento Econômico e do Complexo industrial e Portuário de Suape, capitaneadas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, no intuito de fornecer informações e fomentar novos negócios e investimentos nos âmbitos nacionais e internacionais, levando em conta as vocações e diferenciais de Pernambuco.

<sup>26</sup> Os manuais do Kit do Investidor estão disponíveis para consulta no site da AD Diper no endereço: [www.addiper.pe.gov.br](http://www.addiper.pe.gov.br). Não pudemos baixar os mesmos para disponibilizar em nosso material adicional CD eletrônico, pois os mesmos são apenas para consulta em plataforma que não permite cópia.

Figura 26 - Layout página inicial do site *Invest in Pernambuco*.

Fonte: <http://www.investinpernambuco.pe.gov.br/web/invest>. Acesso em 12/06/ 2017.

O portal *Invest in Pernambuco* auxilia os usuários no levantamento de informações, que são fornecidas ao investidor na fase de análise do “melhor local” onde investir; A organização e programação de visitas ao estado é focada no interesse do investidor. No acompanhamento de visitas de campo, os profissionais da equipe escoltam o visitante para atender a quaisquer necessidades ou imprevistos. O acompanhamento ao investidor, no período pós-implantação, é feito para auxiliar na resolução de eventuais problemas que afetem o ambiente de negócios.

Outras políticas e estratégias de atração de investimentos merecem destaque, tais como: definição de critérios transparentes para alienação de áreas nos distritos e loteamentos industriais; implantação do Programa de Infraestrutura (PROINFRA), para agilização de obras de infraestrutura; prospecção focada nas potencialidades e integração de cadeias e arranjos produtivos locais; informações e levantamentos de dados primários e secundários na prospecção; participação em feiras e eventos de maneira seletiva; suporte e apoio durante a implantação das empresas; utilização de ferramentas bancárias para melhor filtrar a demanda espontânea; apoio no desenvolvimento da cadeia de fornecedores e de captadores de produção;

intensificação do acompanhamento de prazos para implantação das empresas; mapeamento das necessidades das empresas “pós-implantação” (AFTER CARE<sup>27</sup>); aproximação com as empresas, buscando identificar origem e volume dos insumos adquiridos, bem como a destinação dos produtos, quando destinados ao processo produtivo de outras empresas; melhoria no ambiente de negócios.

**Figura 27** - Layout da página inicial do portal Atlas do Investidor



**Fonte:** <http://www.atlasdoinvestidor.pe.gov.br/web/addiper/home>, 12/06/2017.

Outra ferramenta importante que apoiou a atração de investimentos para o estado de Pernambuco foi o portal “Atlas do Investidor” (Figura 27). O Atlas do Investidor é uma plataforma bilíngue de navegação online que permite ao usuário (investidor) identificar uma série de informações e dados estatísticos consolidados sobre Pernambuco, que sejam relevantes para o processo de decisão e planejamento de investimentos no Estado, e fornecidos por instituições de renome (IBGE, CONDEPE/FIDEM). Tornou-se uma excelente ferramenta de promoção à medida que disponibiliza de forma simples, clara e consolidada as informações mais pertinentes para um projeto de investimento, seja nacional ou estrangeiro, legitimando, então, a imagem da gestão eficiente do Governo de Pernambuco.

<sup>27</sup> A expressão *after-care*, na tradução literal do inglês é pós-operatório. Na área de serviços empresariais, essa expressão tem sido utilizada para definir, cuidados e acompanhamento que ocorrem pós-operações, no caso tratado nesse trabalho pós- investimento.

Esse sistema de informações possui como plataforma um mapa digital que utiliza como base de dados as referências geográficas do **Google Maps**,<sup>28</sup> cuja delimitação é Pernambuco, e cada região de desenvolvimento do Estado apresenta cores distintas, facilitando a navegabilidade e identificação de áreas estratégicas. Utilizando o recurso do menu de navegação é possível obter dados quantitativos e qualitativos de mais de 30 fontes de dados do Estado e do Brasil.

Tanto o Portal **Invest in Pernambuco**, como o **Atlas do Investidor**, são ferramentas de comunicação que fazem parte do mix de *marketing* voltado para o desenvolvimento da economia do estado. Nesse sentido, verifica-se que a comunicação é um item de grande importância na estratégia para alavancar a economia.

O foco de atração de investidores para implantação de empreendimentos diversos, principalmente industriais, se dá, principalmente, pela preocupação em atrair investidores das mais diversas localidades, do Brasil e do mundo. Um bom exemplo, foi verificado na preocupação do estado em utilizar ferramentas de comunicação virtual (*Invest in Pernambuco* e o *Atlas do Investidor*). Além disso, os responsáveis pela comunicação do estado, tem feito uso da ferramenta Google **AdWords**<sup>29</sup>

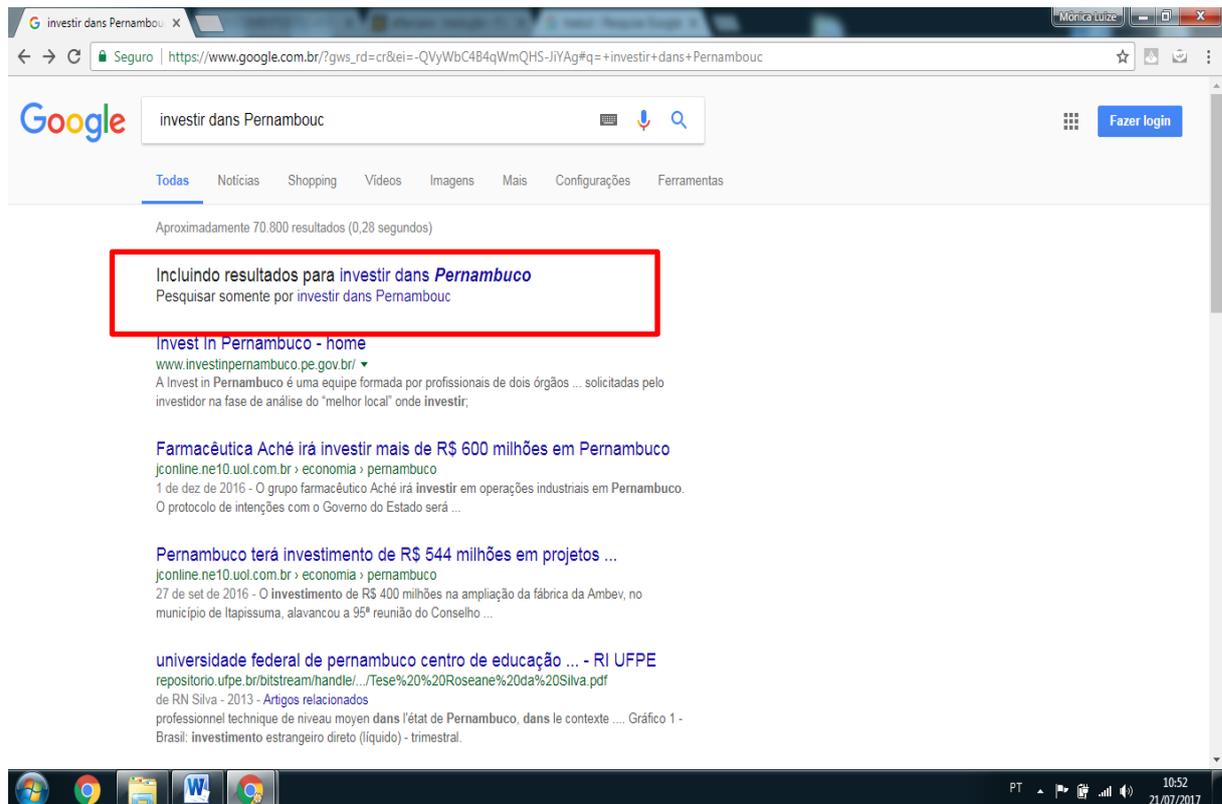
Uma consulta simples ao site de busca Google, com a palavra investir em Pernambuco, você será direcionado diretamente aos portais citados anteriormente. Esta consulta, inclusive, pode ser feita em outras línguas, como inglês, espanhol, francês, chinês. A Figura 28 mostra um exemplo de simulação feita para esse trabalho na plataforma Google, com a digitação da palavra investir em Pernambuco em língua francesa (SITE GOOGLE, 2017).

---

<sup>28</sup> **Google Maps** é um serviço de pesquisa e visualização de mapas e imagens de satélite da Terra gratuito na web fornecido e desenvolvido pela empresa estadunidense Google.

<sup>29</sup> **AdWords** é o principal serviço de publicidade da Google e principal fonte de receita desta empresa representando 96% dos quase 37,9 Bilhões de dólares que a empresa faturou em 2011.<sup>[1]</sup> O serviço usa o sistema de publicidade por Custo por Clique (CPC) e (CPM) que consiste em anúncios em forma de links encontrados, principalmente, nos mecanismos de pesquisa relacionados às palavras-chave que o internauta está pesquisando. Sendo um modo de adquirir publicidade altamente segmentada independentemente de qual seja o orçamento do anunciante. Os anúncios do AdWords são exibidos juntamente com os resultados de pesquisa no Google, assim como em sites de pesquisa e de conteúdo, chamado de rede de Display, da crescente rede de anúncios do Google, que inclui AOL, EarthLink, HowStuffWorks e Blogger.

**Figura 28** – Página de consulta na Plataforma Google – termo: “investir em Pernambuco”



Fonte: Plataforma Google, 2017.

Outra forma de comunicação utilizada pelo estado de Pernambuco é a propaganda institucional. Esta propaganda tem como objetivo, vender a imagem de Pernambuco como um estado em franco desenvolvimento, como local para investir, como um local com economia forte e crescente.

A criação dessa imagem é focada principalmente no conceito de desenvolvimento econômico, isto é, de um estado que está em franco desenvolvimento, embora na prática, em nossa opinião o que ocorre é o crescimento. A empresa contratada no período avaliado, nos governos de Eduardo Campos, era a Link Comunicação & Propaganda. O seu papel primordial junto ao Governo do estado foi voltado para a criação de uma imagem positiva e um ambiente para o desenvolvimento, na Figura 29, um exemplo de propaganda institucional feito por essa agência (SITE LINK COMUNICAÇÃO & PROPAGANDA, 2017).

**Figura 29-** Site da Link Comunicação & Propaganda: propaganda Institucional do estado de Pernambuco.



**Fonte:** Site da Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

Outras campanhas específicas voltadas para divulgar o conceito de desenvolvimento da economia do estado também foram feitas pela Link Comunicação & Propaganda, durante os dois períodos de Governo Eduardo Campos.

No ano de 2008, o Governo do estado já buscava acumular os seus resultados positivos para divulgar a estratégia de atração de investidores para sua economia, utilizando-se da imagem de promover uma estratégia que deu certo. Nesse sentido a campanha veiculada como Balanço de 2009, ilustra essa ação (Figura 30).

Figura 30 - Peça gráfica do Balanço 2009 do Governo de Pernambuco.

**EM CADA MUDANÇA DE VIDA,  
UM NOVO PERNAMBUCO.**

“Pernambuco estava estagnado. Agora, aonde a gente chega é obra e mais obra, empresa sendo implantada.”

Já houve tempo em que muitas pessoas saíam do Estado por falta de trabalho. Agora, estão voltando para aproveitar as oportunidades abertas pelo desenvolvimento. É o caso de Hildebergue. Trabalhador da cana-de-açúcar em Ipojuca, ficou desempregado e migrou para São Paulo por oito anos. A chegada do Estaleiro Atlântico Sul ao seu município o trouxe de volta. Após processo de seleção, que incluiu um nivelamento escolar, conseguiu o emprego desejado. Como ele, muitos outros estão ocupando postos de trabalho criados pelos empreendimentos que chegam às suas regiões. Para isso, o Governo do Estado não apenas concede incentivos e melhora a infraestrutura para atrair novas indústrias. Investe também em capacitação. Assim, muitos pernambucanos estão podendo crescer com Pernambuco.

**Hildebergue Félix da Costa**  
Morador de Ipojuca e líder trainee do Estaleiro Atlântico Sul.

- 350 empresas atraídas para Pernambuco desde 2007.
- Mais de 150 mil novos empregos gerados no Estado, em todas as áreas.

GOVERNO DE Pernambuco

Fonte: Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

Ainda no sentido de valorizar o desenvolvimento, a campanha do Balanço 2009 buscou transmitir a satisfação das pessoas, envolvendo a população impactada pelos ganhos na economia. A peça mostrada na Figura 31, seguinte, ilustra bem isso. Trata-se do depoimento de um morador local do município de Granito, no sertão pernambucano, que mostra a satisfação da população com as melhorias recebidas em termos de infraestrutura: a criação de um novo acesso (rodovia) para chegada à cidade, que facilitou a relação econômica com as cidades circunvizinhas, ampliando os potenciais da economia da região.

Figura 31 - Peça gráfica do Balanço 2009 do Governo de Pernambuco.

**EM CADA MUDANÇA DE VIDA,  
UM NOVO PERNAMBUCO.**

"Agora a gente faz parte do Estado, com acesso. Tamos sabendo que a gente existe, realmente."

O novo acesso asfaltado a Granito mudou a vida de milhares de moradores da cidade, como Francisco Edílson. Antes, o percurso até Timorante era feito em 45 minutos ou até uma hora. O sentimento de isolamento era grande. Com a nova estrada, vieram a rapidez e o conforto das viagens, além de outros benefícios. Antes, a família de Francisco fazia 500kg de queijo. Agora, com a expansão do comércio promovida pelos 23km de acesso asfaltado, já chegou a produzir até 1.700kg do produto por semana. A população conta com mais visita de médicos e maior constância de ronda policial. Graças ao Programa de Acesso a Município não Pavimentado, o Processo, todas essas conquistas estão chegando também a outras cidades que viviam isoladas do resto do Estado. E com elas um novo Pernambuco, com mais qualidade de vida.

- Investimentos do Processo até 2010: R\$ 108 milhões.
- 10 cidades beneficiadas até 2010.

**Francisco Edílson Pedrozo Júnior**  
Morador de Granito e produtor rural.

**GOVERNO DE Pernambuco**

Fonte: Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

Na Figura 32, a peça "Pernambuco que dá certo", busca valorizar o papel de cada ator social que faz a economia do estado, seja ele um pequeno produtor ou artesão, com o objetivo de salientar os potenciais econômicos existentes em todo o território, distribuídos em suas 12 regiões de desenvolvimento. A peça foi veiculada em 2010

e mostra números da economia de Pernambuco de 2007 a 2009, como resultados da atração de investidores.

**Figura 32** – Peça publicitária “Pernambuco que dá certo”.



**Fonte:** Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

Do ponto de vista da imagem criada para o desenvolvimento econômico do estado, a Figura 33, a peça de comunicação da campanha intitulada “Desenvolvimento Avança Estado Adentro”, vinculada no início do ano de 2011, teve o objetivo de mostrar os potenciais econômicos existentes no território pernambucano do ponto de vista geográfico, para atração de investidores de outras partes do país e do mundo. Um exemplo de campanha utilizada em mídia digital e impressa.

Figura 33 – Peça publicitária “Desenvolvimento Avança Estado Adentro”

**O DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO AVANÇA ESTADO ADENTRO. E BRASIL AFORA.**

▶ Nos últimos quatro anos e meio, Pernambuco avançou mais do que a média dos outros estados do País. Em 2010, o seu PIB teve crescimento recorde de 9,3%, enquanto o nacional cresceu 7,5%. Foi o melhor desempenho econômico do Estado em 15 anos. O Complexo Industrial Portuário de Suape, que compreende o melhor porto público do Brasil, é, certamente, a locomotiva desse avanço. A sua infraestrutura completa atrai cada vez mais empresas brasileiras e de outros países. Já são mais de 100 unidades em funcionamento e muitas outras estão a caminho.

Desde 2007, 387.555 novos empregos foram gerados, do cais até o Sertão. Só no Interior, foram 1.049 novas empresas. Obras estruturadoras como a Transposição do Rio São Francisco, a duplicação das rodovias BR-204 e BR-408 e a construção da ferrovia Transnordestina, que vai interligar os principais polos produtivos do Nordeste, vão interiorizar ainda mais o desenvolvimento no Estado. Atraindo novos investimentos de parceiros públicos e privados, o Governo de Pernambuco vai fazer nosso Estado avançar ainda mais rápido.

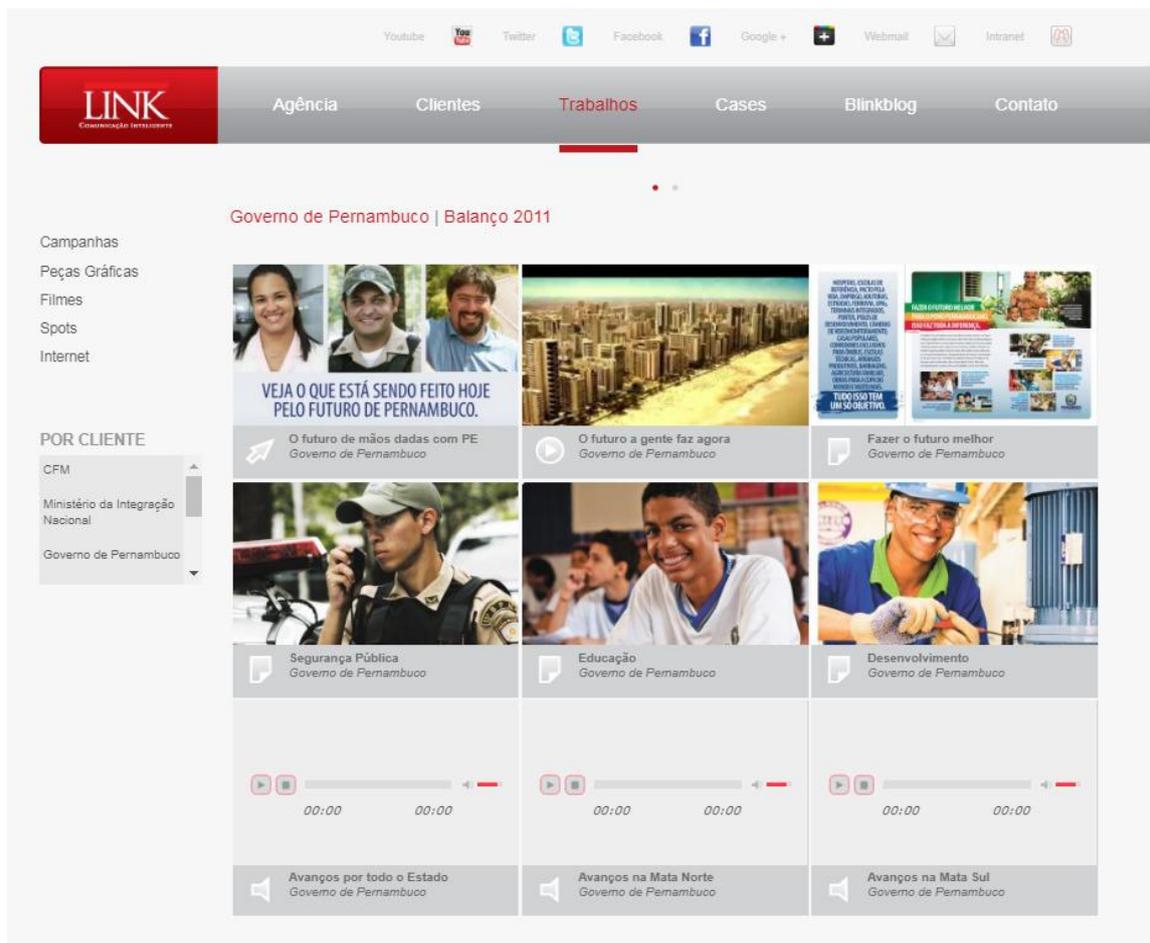
▶

**PERNAMBUCO**  
GOVERNO DO ESTADO  
O trabalho acontece. O resultado aparece.

Fonte: Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

No ano de 2012, o Governo do estado decidiu fazer uma campanha sobre o desenvolvimento de Pernambuco, que contou com peças gráficas, vídeos institucionais e spots para rádio e outras mídias, denominada Balanço 2011. A Figura 34 mostra o conjunto de peças dessa campanha, que está disponível para consulta, a qualquer tempo no site da agência Link Comunicação & Propaganda.

**Figura 34 -** Registro da Campanha Balanço 2011 do Governo de Pernambuco.



**Fonte:** Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

A peça gráfica mostrada na sequência, na Figura 35, extraída da campanha Balanço 2011, é um bom exemplo para demonstrar a intenção clara do estado em criar uma imagem positiva para o desenvolvimento de sua economia, embora a mesma mostre apenas crescimento. Nessa peça é mostrado um balanço com os números alcançados pelo Governo, no que se refere aos resultados da atração dos investimentos, no período de 2007 a 2010.

Figura 35 – Peça gráfica da Campanha Balanço 2011.



Fonte: Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

Em 2014, O Governo do estado já esboçava uma preocupação com a economia em crise. Diante disso lança mão de uma divulgação institucional, que buscou unir os resultados dos dois governos de Eduardo Campos, com a mensagem de que os 8 anos de conquistas implícitos e resultantes dos dois governos eram um potencial para o desenvolvimento do estado em uma visão de longo prazo. As peças delimitam o período histórico dos Governos de Eduardo Campos e de João Lyra Neto (que assumiu no final do 2º mandato). O conceito “8 anos de conquistas um legado para uma vida inteira”, revela bem objetivamente a intenção de prosperidade do Governo estadual (Figura 36).

**Figura 36** – Campanha destacando o legado de desenvolvimento promovido pelo Governo do Estado



**Fonte:** Disponível em: <<http://www.portaldapropaganda.com.br/portal/component/content/article/16-capa/44837-link-comunicacao-a-propaganda-cria-campanha-destacando-legado-do-governo-do-estado-de-pernambuco>>.

As propagandas institucionais do Governo de Pernambuco têm sido tão eficientes no alcance de seus objetivos que, inclusive, têm sido premiadas. A agência Link Comunicação & Propaganda conquistou três medalhas (duas de prata e uma de bronze) no 3º Prêmio Pernambuco de Propaganda, ocorrido em 27 de dezembro de 2012, no Chevrolet Hall, em Olinda.

A campanha “Um novo ano. Um novo ânimo”, desenvolvida para o Governo do Estado de Pernambuco, levou as duas de prata na categoria Institucional, nos meios Rádio e TV/Cinema. Já o anúncio para revista intitulado “Sustentabilidade”, criado também para o governo estadual, ficou com a medalha de bronze (Figura 37).

**Figura 37** – Campanha destacando o legado do Governo de Pernambuco para o desenvolvimento.



**Fonte:** Site Link Comunicação & Propaganda, acessado em 21/06/2017.

Fez parte dessa campanha também, *spots* que fizeram uso do slogan “O futuro a gente faz agora”. A mensagem de final de ano do Governo do Estado foi pensada para sensibilizar o povo pernambucano, contribuindo para elevar sua autoestima, renovar sua confiança e mobilizá-lo para mais um ano de trabalho e participação no desenvolvimento de Pernambuco. O *jingle* traz expressões da “pernambucanidade” e cria refrão animado e mobilizador: “Simbora, gente / Pernambuco, simbora / O futuro a gente faz agora”.

Em 2016, o jornal americano Financial Times divulgou que o estado de Pernambuco é o 7º colocado como um local na América com melhor oferta de infraestrutura econômica produtiva e o 4º colocado em local com a melhor localização estratégica

(Figura 38). O que representa uma grande conquista para o rompimento das barreiras do mercado internacional. Este resultado, o estado tem divulgado amplamente para conquistar novos investidores para sua economia.

**Figura 38** – Ranking de Melhores Locais na América do Sul – Infraestrutura e Localização Estratégica.

<b>TOP 10 MAJOR SOUTH AMERICAN STATES – INFRASTRUCTURE</b>		
<b>RANK</b>	<b>STATE</b>	<b>COUNTRY</b>
<b>1</b>	<b>Buenos Aires Province</b>	<b>Argentina</b>
<b>2</b>	Rio de Janeiro	Brazil
<b>3</b>	Metropolitana de Santiago	Chile
<b>4</b>	São Paulo	Brazil
<b>5</b>	Bahia	Brazil
<b>6</b>	Pará	Brazil
<b>7</b>	<b>Pernambuco</b>	Brazil
<b>8</b>	Rio Grande do Sul	Brazil
<b>9</b>	Paraná	Brazil
<b>10</b>	Antioquia	Colombia

<b>Editors' choice award</b>		
<b>TOP 10 SOUTH AMERICAN STATES – FDI STRATEGY</b>		
<b>RANK</b>	<b>STATE</b>	<b>COUNTRY</b>
<b>1</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brazil</b>
<b>2</b>	Rio de Janeiro	Brazil
<b>3</b>	Minas Gerais	Brazil
<b>4</b>	<b>Pernambuco</b>	Brazil
<b>5</b>	Atlántico	Colombia
<b>6</b>	Rio Grande do Sul	Brazil
<b>7</b>	Bolívar	Colombia
<b>8</b>	Valle del Cauca	Colombia
<b>9</b>	Risaralda	Colombia
<b>10</b>	Santander	Colombia

Fonte: <http://slideflix.net/doc/535558/south-american-states-of-the-future> - acessado em 21/06/2017.

Do ponto de vista da eficiência desse modelo de comunicação institucional, utilizado pelo estado de Pernambuco no composto de seu *Marketing* Urbano, em material

divulgado pela Agência AD Diper (2017), pode-se verificar o resultado dessa propaganda institucional frente ao mercado global, no que se refere à escolha de local para se investir.

Os dados mostrados corroboram para o que afirmamos inicialmente neste item de Capítulo, que a postura do Estado Incentivador assumida por Pernambuco, de focar suas ações com metas no alcance do desenvolvimento econômico, criou por meio da prática do *Marketing* Urbano a imagem de um local propício para atração de investidores industriais. Embora esse desenvolvimento não tenha sido alcançado, o crescimento econômico é um estágio para isso.

#### **6.4 A atração do investimento do capital privado: ações do PRODEPE – 2007 a 2014**

Dando continuidade os nosso raciocínio da relação dos 7 P's do *marketing* com a estratégia de atuação do Governo de Pernambuco na descentralização da sua economia, vamos tratar agora de uma importante ferramenta disponível pelo estado e sob a responsabilidade da AD Diper que é o Programa de Incentivos Fiscais - PRODEPE, que classificaremos, segundo a em nossa compreensão como o **P** de **Preço**, pois corresponde a forma de acesso dos investidores privados ao mercado de lugares infraestruturados ofertados pelo estado.

Desde a década de 1950, a Secretaria da Fazenda de Pernambuco vem apresentado significativas transformações de maneira considerável relacionada aos incentivos fiscais a novos investimentos industriais no estado. Porém, aconteceram grandes mudanças nas décadas de 1960 e 1970, onde a Secretaria passou a conferir um outro mecanismo para a troca dos incentivos, determinando e deixando a produção e efetivação para as entidades encarregadas pelo governo (LIMA, 2006).

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

essas mudanças não foram erradas, pois apesar de todos os debates acirrados entre a Administração da Fazenda e outros

setores, entre os próprios técnicos, nenhum, porém, deixou de ter como justificativa o zelo pela arrecadação tributária no Estado.

Desde 1991, após acaloradas discussões, ocorridas na Secretaria da Fazenda, conclui-se pelo incentivo fiscal cedido, que iria se sujeitar à vontade do Estado no crescimento de certa atividade comercial ou industrial, e do tipo de incentivo fiscal que melhor se adaptaria a esse segmento de atividade econômica.

Lima (2006, p. 53), ainda, afirma que

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

No período, o governo usava dois programas de incentivo fiscais: o PROBATEC, Programa de Apoio às Empresas de Base Tecnológica, que foi fundado pela Lei nº 11.180/94 e regido pelo Decreto nº18.309/84, almejando, como a sua denominação aponta, o crescimento de organizações de origem tecnológica. Cabe destacar que este programa, que surgiu e se fortaleceu no SEFAZ (seu órgão administrador), teve período certo: uma década de duração, acabando em 31 de dezembro de 2004; e o PRODEPE, Programa de Desenvolvimento de Pernambuco, de iniciativa governamental, voltado para as organizações de variados segmentos da economia que desejam se estabelecer no Estado. É considerado como um dos mais amplos programas de incentivos do Brasil, já está na terceira versão e ainda com exigências de melhoria e de adaptação às políticas comercial e industrial, atingindo 3 segmentos: a atividade industrial, o comércio atacadista importador e as centrais de abastecimento.

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

Associar o desenvolvimento econômico estatal a maneiras mais dignas e eficientes de desenvolvimento é um dos primordiais objetivos do programa, que oferece como vantagens o crédito presumido do ICMS com o período de até 12 anos de incentivo. Estas organizações configuram até 60% de toda arrecadação de ICMS no Estado (FISEPE, 2016).

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

Além dele, existem outros programas estaduais de incentivos administrados pela SEFAZ-PE, mas as informações desses programas não terão especial atenção nos resultados do presente trabalho, por não termos acesso a essas informações por parte da SEFAZ. Conforme a AD Diper, no entanto, muitos dos projetos listados nos resultados do PRODEPE (2007-2014), usufruem também de benefícios destes outros programas<sup>30</sup>.

De modo geral, esses incentivos são administrados diretamente, ou na forma de cálculos dos tributos, pela própria Secretaria da Fazenda de Pernambuco. Os programas da SEFAZ-PE são:

- PRODINPE – Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco;
- PRODEAUTO – Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco;
- Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco;

---

<sup>30</sup> Infelizmente os dados fornecidos pela AD Diper não sinalizavam os projetos ou empreendimentos atraídos ou negociados pela agência que também recebiam subsídios de programas da SEFAZ-PE. A informação que recebemos foi que nesses outros programas, são recebidos os subsídios mediante o simples cadastramento das empresas com a SEFAZ-PE.

- Programa de Estímulo à Atividade Portuária;
- Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco;
- Sistemática de Apuração e Recolhimento do ICMS para Estabelecimento Atacadista de Material de Construção;
- Sistemática de Tributação Referente ao ICMS Incidente nas Operações com Tecidos, Artigos de Armarinho e Confecções;
- Sistemática de Tributação do ICMS Relativa ao Polo de Poliéster;
- Cesta Básica.

Nesta pesquisa, o foco será nas informações do PRODEPE, nos anos de 2007 a 2017, cujo objetivo principal foi e ainda é: atrair novas empresas industriais e comerciais atacadistas que quisessem se instalar no estado ou ampliar as plantas das empresas já existentes.

Os recursos destinados ao desenvolvimento das atividades previstas no programa são administrados conjuntamente pela Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART e a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A. A AD Diper, que é responsável pela implementação do PRODEPE no estado, e também de outras políticas ou formas de investimento estaduais, que serão abordadas neste trabalho.

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

O PRODEPE tem mecanismos de incentivo que acompanham os setores estratégicos de desenvolvimento do estado. Alguns setores industriais são tidos como prioritários, sendo oferecido um incentivo fiscal maior, na ordem de 75% do ICMS por 12 anos. Dentre as tipologias de indústrias contempladas com esse benefício estão a agroindústria (exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo), metalmeccânica e de material de transporte, eletroeletrônica, farmacoquímica,

bebidas, minerais não-metálicos (exceto cimento e cerâmica vermelha), têxtil e plástico.

Além da priorização voltada a setores estratégicos, o benefício busca também o foco na desconcentração geográfica e decorrente descentralização do desenvolvimento do estado. Existe um aumento do benefício para 85% do ICMS nos quatro primeiros anos para as empresas localizadas em Suape ou fora da RMR, desde que o fator determinante de sua localização não seja inerente à natureza da respectiva atividade, relativamente à fonte de recursos minerais. Já para a região do Agreste pernambucano, o percentual fica em 90% e para o Sertão o incentivo fiscal chega a 95% (AD DIPER, 2015).

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

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

Ainda, em se tratando de dedução de alíquotas de ICMS para as empresas industriais que possuem tipologias que não se enquadrem nos perfis descritos, tidos como prioritários, o governo oferece um incentivo de 47,5% para as que fabricam produtos que não possuem similar em produção no estado, e 25% para produtos fabricados com similar no estado, e, para ambos, o prazo de fruição do incentivo será de 8 anos. Quando a escolha da instalação de uma planta industrial ocorrer em Suape ou fora da região metropolitana, o incentivo será sempre de 47,5% nos quatro

primeiros anos para a categoria de produtos fabricados e que tenham similar no estado, além disso, o incentivo de compensação do frete também é válido.

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

Com relação ao importador atacadista de mercadorias do exterior, o programa de incentivos fiscais do estado de Pernambuco possui diferencial no que tange a aplicabilidade do benefício para a atividade de comércio, isto é o benefício de redução se dará na saída da mercadoria, por meio de concessão de benefícios fiscais do ICMS. O benefício terá prazo de 7 anos e inclui o diferimento do prazo de recolhimento do ICMS incidente sobre a operação de importação, quando da saída subsequente da mercadoria promovida pelo importador. E ainda, um crédito presumido de até 10%, que é concedido na saída subsequente, conforme mostra Quadro 15. No caso das saídas interestaduais, a um valor máximo correspondente a 47,5% (quarenta e sete vírgulas cinco por cento) do imposto apurado sobre as saídas.

**Quadro 15 – Alíquotas de ICMS X Redução com incentivo do PRODEPE.**

<b>Alíquota aplicável do ICMS</b>	<b>Redução com incentivo do PRODEPE</b>
7%	3,5%
superior a 7% e inferior ou igual a 12%	6%
superior a 12% e inferior ou igual a 17%	8%
superior a 17%	10%

**Fonte:** Decreto N<sup>o</sup> 21.959 27/12/1999, 2015. Elaborado pela autora, 2017.

Com o objetivo de colocar Pernambuco como ponto estratégico para distribuição de produtos para outros estados do Nordeste, outro setor de comércio que é contemplado pelo PRODEPE com os incentivos fiscais do ICMS, o de central de distribuição (CDs). Para ter acesso ao benefício, as empresas industriais ou comerciais atacadistas devem promover operações de saída de mercadorias, entretanto, só serão incentivados produtos adquiridos diretamente do fabricante ou

produtor. Nesse caso, os incentivos são os seguintes: o prazo de fruição é de 15 (quinze) anos; os benefícios concedidos correspondem a crédito presumido do ICMS, nas operações de entrada por transferência de mercadoria de estabelecimento industrial localizado em outra Unidade da Federação, 3%) do valor total dessas transferências e nas operações de saídas interestaduais, 3% do valor total dessas saídas.

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

A meta do PRODEPE que visa interiorizar o desenvolvimento do estado é expressa quando atribui uma escala crescente de percentuais em função da localização (interiorização) dos empreendimentos. A divisão do mapa de Pernambuco em 12 regiões de desenvolvimento de acordo com suas características socioeconômicas e geográficas mais acentuadas objetiva-se direcionar políticas públicas para que sejam mais bem aproveitadas, aproveitando as vocações econômicas de cada região. Figura 39 na sequência, mapa das regiões e seus potenciais econômicos.

O PRODEPE prioriza os empreendimentos que mantenham sintonia com as potencialidades de cada região. O objetivo é estimular o desenvolvimento econômico de forma equilibrada e sustentável, trazendo o maior grau de benefício para os pernambucanos. (JORNAL DE PERNAMBUCO, 2006).

Figura 39– Mapa Regiões de desenvolvimento e potencialidades econômicas Pernambuco



Fonte: CONDEPE/FIDEM, Anuário Socioeconômico de Pernambuco, 2011.

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

Como estratégia de desconcentração da estrutura produtiva do estado, o governo de Pernambuco tem tentado convencer os empresários a instalarem suas empresas em outras regiões que não necessitem tanto da estrutura do Porto de Suape para sua operação, por conta da grande procura por este importante polo de desenvolvimento.

#### 6.4.1 Os resultados dos Incentivos Fiscais do PRODEPE

Os resultados dos investimentos fiscais do PRODEPE em Pernambuco são o nosso último **P**, o de **Produtividade** serão apresentados com o objetivo de demonstrar a relevância para o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do estado em decorrência de políticas de incentivo como essa. O que corrobora para as discussões apreendidas nesta tese, o que concerne poder proveniente dos investimentos públicos de atrair investimentos privados.

No caso dos incentivos do PRODEPE, as empresas particulares vêm atraídas por benefícios fiscais para implantação de suas empresas nos distritos industriais do estado, sejam estas de quaisquer umas das 3 categorias: empresa industrial que desempenhe atividade considerada prioritária ou relevante; importador atacadista de mercadorias do exterior; e central de distribuição (CDs).

Estas 3 tipologias de empresas serão consideradas para efeito de apresentação dos resultados dos investimentos, obtidos por meio de levantamento direto à AD Diper,

como também os resultados aqui apresentados irão respeitar o recorte temporal que vem sendo criteriosamente respeitado nos dados constantes desta tese, que são os anos de 2007 a 2014, mais especificamente, dois períodos o primeiro que vai do ano de 2007 a 2010 e o segundo que vai de 2011 a 2014.

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

Neste item será abordado o resultado na atração de empresas para o estado de Pernambuco no período de 2007 a 2014. As informações aqui apresentadas são de responsabilidade da AD Diper fornecidas em relatórios próprios. As informações foram agrupadas apresentadas, respeitando os três segmentos de linhas de negócios. O primeiro é a *empresa industrial* que desempenhe atividade prioritária ou relevante; O segundo é o *importador atacadista* de mercadorias do exterior; e por último a tipologia empresarial de *central de distribuição - CD*.

Conforme exposto no Capítulo teórico, os incentivos fiscais são concedidos com o claro objetivo de impulsionar a atividade econômica de uma região ou localidade, principalmente ao que se refere ao tipo de empresa industrial. Para que seja vantajoso para o estado “abrir mão” de percentuais de arrecadação, essa política deve contribuir principalmente para impulsionar o desenvolvimento de uma determinada localidade, isto é a geração de emprego, o número de estabelecimentos criados e a atração de novos empreendimentos comerciais e de serviços atraídos pelas externalidades decorrentes da implantação de uma grande empresa.

Importante registrar, que segundo informações da AD Diper, a concessão do incentivo fiscal do PRODEPE é negociada antes mesmo que a empresa comece a operar, por vezes com 1 ano de antecedência. Desta forma, os números de projetos incentivados pelo programa, isto é, os resultados irão mostrar uma estimativa do impacto dos mesmos na economia do estado, o que não tira a importância de considerar tal informação. Assim os números e resultados aqui apresentados, traduzem o resumo das negociações realizadas entre a agência e os grupamentos empresariais, o que mostra que será realizada a análise dos impactos dos investimentos projetados pelo PRODEPE, o que significa dizer a intenção das empresas e não os resultados efetivos.

Os incentivos fiscais do PRODEPE são negociados oferecendo benefícios para instalação de empresas em todas as regiões de desenvolvimento do estado. As informações constantes na Tabela 9 mostram o resultado global do programa em valores investidos, empregos gerados e número de empresas instaladas nos anos de 2007 a 2014.

**Tabela 9** – Resultados do PRODEPE na atração de investidores privados - 2007 a 2014.

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

Fonte: Elaborado pela autora – Relatório Resultados PRODEPE AD DIPER, 2014.

Os resultados apresentados na Tabela 9, anterior, mostram que no período de 2007 a 2014 foram incentivadas 799 empresas, instaladas nas diversas regiões de desenvolvimento do estado com incentivos fiscais superiores a R\$ 21 bilhões de

reais e que geraram só na sua implantação um total de 84.418 empregos diretos, o que significa o acesso à renda para uma significativa parcela da população.

De modo geral, os valores incentivados nesse período, acompanharam as oscilações da economia, no mesmo período, na Figura 40 o gráfico mostra que os anos de 2011 e 2012 foram os períodos de maior investimento no estado, que forma os anos em que a economia brasileira se destacou diante de diversos mercados mundiais.

**Figura 40** – Gráfico dos valores de investimentos privados por ano - PRODEPE



**Fonte:** Elaborado pela autora – baseado no Relatório do PRODEPE/AD DIPER, 2016.

Os incentivos fiscais oferecidos pelos estados e 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, sejam elas industriais, comerciais e de serviços, que poderão se beneficiar das relações com esta grande empresa “âncora”. Esse movimento se reproduz em escala na instalação de mais empresas, geração de mais empregos e de mais renda para a região.

Estas informações podem ser corroboradas com os números de criação de novas empresas no mesmo período, como podemos observar na Tabela 10, os dados da Junta Comercial do Estado de Pernambuco – JUCEPE mostram o aumento do número de empresas criadas, comparando com o quantitativo de empresas em anos anteriores ao período estudado.

**Tabela 10** – Quantidade de empresas por constituição jurídica – 2003 a 2015

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

Fonte: JUCEPE, 2016. Elaborada pela autora, 2016.

O que significa dizer que essa política de atração de investidores, principalmente industriais tem sido agregadora em ganhos de escala, pois tem contribuído na geração de emprego e renda, e na formação de conglomerados empresariais sem ligação entre si, através da implantação de pequenas e médias empresas nos polos de desenvolvimento espalhados pelo estado que usufruem das externalidades e vantagens competitivas econômicas comuns desses conglomerados empresariais.

Como se pode visualizar, o período de 2007 a 2011 foram os anos de maior implantação de empresas no estado, superiores aos anos que antecederam o Governo de Eduardo Campos. Embora que, com a o início da crise econômica em 2012, essa euforia na abertura de empresas no estado tenha diminuído um pouco mais ainda com quantitativos superiores a 2007. Em 2015, há uma retomada no crescimento de número de empresas no estado, o que se deve à retomada de grandes obras de infraestrutura no governo de Paulo Câmara e também ao aquecimento, embora que lento, da economia no Governo de Michel Temer.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Estado deve promover investimentos capazes de fazer com que ocorra o crescimento da economia e para que alcance o desenvolvimento. E isso tem ocorrido em Pernambuco, motivo pelo qual o estado se destacou no cenário econômico do Nordeste e do Brasil, principalmente durante os anos abordados nesta pesquisa.

Na sequência, como uma forma de contribuição última desta pesquisa, vamos buscar estabelecer uma relação entre a infraestrutura econômico-produtiva implantada pelo estado, a atração de investidores do capital privado para a descentralização e crescimento econômico, fazendo uma tentativa de responder ao questionamento: ***Existe um Pernambuco em desenvolvimento? Ocorreu um processo de reversão da estagnação econômica historicamente vivenciada no estado? Há um processo de descentralização da economia?***

#### **6.5 Pernambuco em desenvolvimento: da estagnação à descentralização econômica.**

Para uma reflexão final das informações apresentadas neste Capítulo, a fim de se definir uma forma de mostrar a ocorrência de uma descentralização econômico produtiva no estado de Pernambuco, é importante lembrar o objetivo geral desta tese: mostrar que as decisões do Estado em promover a descentralização do desenvolvimento econômico por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e a incorporação de estratégias de *Marketing Urbano* criaram um ambiente propício para atrair e estimular investidores do capital industrial privado diante do mercado Global, Nacional e Regional.

A esta altura, verificamos que este objetivo foi, ao mesmo tempo, nossa hipótese norteadora, o que nos coloca aptos a ***responder***, ou ***não***, se as ações do governo de Pernambuco no sentido de investir e de incentivar a economia, promoveram a descentralização e crescimento econômico e se existiu uma redistribuição produtiva.

As respostas que conseguimos obter foram de certa forma inconclusas, melhor dizendo, as declaramos como ainda em “gestação”, dadas circunstâncias ligadas ao

recorte temporal de nosso objeto de análise. Pois, em se tratando de projetos de implantação de infraestrutura econômico-produtiva, há um tempo de maturação destes tipos de investimentos, que demandam por obras de longo período, com os seus efeitos multiplicadores e de encadeamento causando modificação nos espaços e regiões, nos aspectos social e econômico, durante um grande período de tempo.

Nesse sentido, é importante lembrar, que os resultados apresentados aqui, são tanto dos investimentos públicos em infraestrutura econômico-produtiva, quanto do poder de atração aos investidores do capital privado deles decorrentes. Esses resultados (2007 a 2014) demonstram o caráter dinâmico desse tipo de postura do Estado, de investir e incentivar a economia.

Assim, preferimos nos ater aos resultados que tivemos para fazer nossa reflexão final acerca do objeto, em duas principais linhas: primeiro, do ponto de vista da dinamização econômica, seguindo o raciocínio apresentado no Capítulo I, em que afirmamos que o ambiente econômico de Pernambuco estava em estagnação, causada por séculos de exploração da monocultura açucareira e de uma incipiente industrialização tardia; e, segundo, a questão da descentralização da economia por meio da promoção de um processo de interiorização da industrialização, potencializando as vocações locais de cada região econômica.

*Algumas respostas começam a surgir...*

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

Essa afirmação não é corroborada, apenas, pelos resultados do estudo de caso mostrados nos Capítulos III e IV. Ao estabelecermos comparações dos resultados da economia pela observação das taxas de crescimento do PIB trimestral de Pernambuco, junto à economia do Nordeste, com destaque para os estados de Ceará e Bahia e os resultados do Brasil, podemos esclarecer esses aspectos (Quadro 16) e verificar os resultados do crescimento da economia de Pernambuco.

**Quadro 16** – Taxa de crescimento trimestral do PIB – Pernambuco, Bahia, Ceará, e Brasil. 2014 e 2015

Localidade	3º trimestre 2014 (%)	4º trimestre 2014 (%)	1º trimestre 2015 (%)	2º trimestre 2015 (%)
Brasil	-0,6	-0,2	-1,6	-2,6
<b>PERNAMBUCO</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>0,6</b>	<b>-3,5</b>
Bahia	0,6	1,3	-1,0	-1,9
Ceará	5,6	2,7	1,1	-5,3

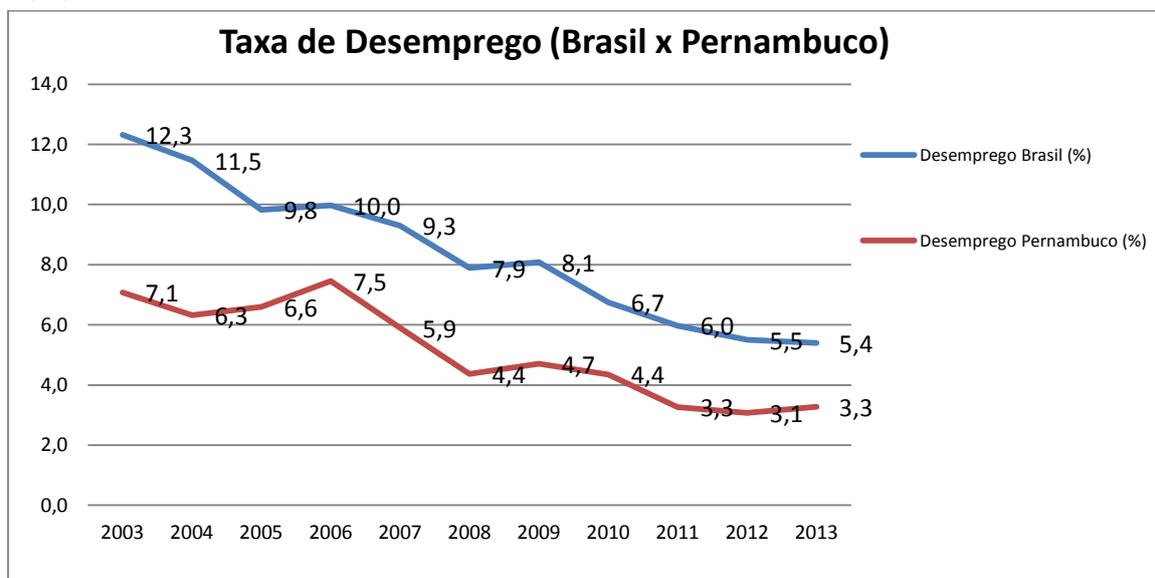
Fonte: IBGE e CONDEPE/FIDEM. Elaborado pela autora, 2017.

Nota: Crescimento em relação ao mesmo período anterior

O crescimento do PIB trimestralmente em Pernambuco foi superior ao Brasil entre o 3º trimestre de 2014 e o 1º trimestre de 2015, com taxas de crescimento positivas de 2,5% e 0,6% respectivamente, diferente do Brasil que já vinha sofrendo efeitos da crise econômica mostrando retração do PIB de -0,6% no 3º trimestre de 2014 e de -1,6% no 1º trimestre de 2015. No 2º trimestre de 2015, Pernambuco se rendeu a crise, com um resultado negativo de seu PIB de -3,5%, onde as investigações da Lava Jato e a crise política e econômica brasileira já mostravam seus reflexos.

Com relação à criação de empregos, os impactos dos investimentos em infraestrutura produtiva no estado mostraram resultados satisfatórios nos níveis de empregabilidade. O Gráfico representado na Figura 41 ilustra a queda da taxa de desemprego no período em análise, comparando os dados do Brasil e Pernambuco. Pode-se observar que ao longo dos anos de 2003 a 2013, as taxas de Pernambuco estiveram sempre abaixo dos níveis de desemprego brasileiro, o que é visto como um indicador positivo para o crescimento da economia.

**Figura 41** - Gráfico da evolução das taxas de desemprego – Pernambuco/Brasil - 2003 a 2013.



Fonte: IBGE – PME. Elaborado pela autora, 2014.

Como nosso objeto de pesquisa focou a descentralização econômico-produtiva, é importante verificar o aspecto da produção industrial. No Quadro 17, na sequência, pode-se obter uma comparação entre o crescimento da produção física industrial em Pernambuco, do Nordeste, e especificamente dos estados da Bahia e Ceará com maior tradição industrial, e do Brasil.

**Quadro 17** – Taxa de crescimento da Produção Física Industrial em Pernambuco, no Nordeste, e no Brasil (março de 2015)

Localidade	Indústria Geral (%)	Indústria Extrativista (%)	Indústria de Transformação (%)
Brasil	-5,9	10,3	-7,9
Nordeste	-5,8	-4,5	-6,0
PERNAMBUCO	2,0	-	2,0
Bahia	-12,5	-4,1	-13,0
Ceará	-5,9	-	-5,9

Fonte: IBGE – PIM – Pesquisa Industrial Mensal. Elaborado pela autora, 2017.

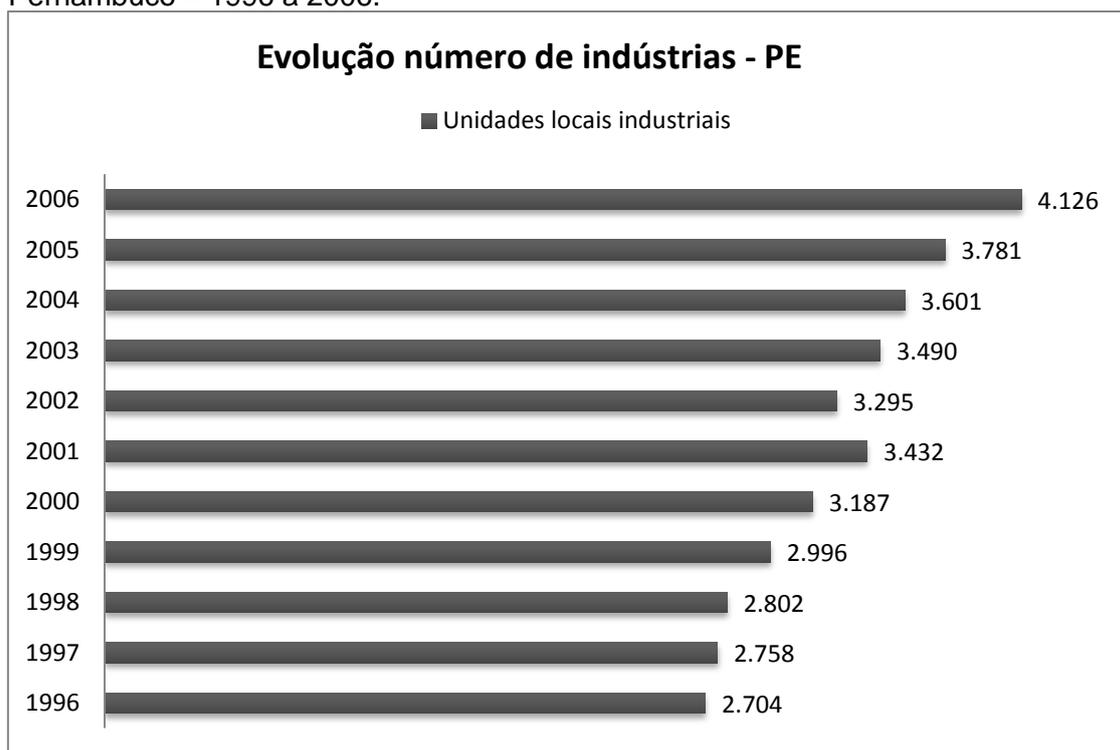
Nota: Crescimento em relação ao mesmo período anterior

Assim, verificamos que, mesmo com toda a crise econômica vivenciada pelo Brasil e o pouco tempo de dinamismo industrial em Pernambuco, os números de crescimento da produção física industrial são positivos e alcançaram a marca de 2% no ano de 2015. Se compararmos com estados de maior tradição industrial no

Nordeste como Bahia e Ceará, observa-se que no mesmo período a produção industrial desses estados está em retração de -13% e -5,9%, respectivamente.

E no contexto da economia industrial, observamos que vem ocorrendo um aumento do parque industrial Pernambucano. Observando a Pesquisa Industrial Anual (PIA), realizada nas empresas pelo IBGE, o estado vem aumentando historicamente o quantitativo de suas unidades locais. Ao voltarmos um pouco o prisma analítico, podemos ver um comportamento mais linear do aumento do número de indústrias em Pernambuco. Na Figura 42, apresentamos o gráfico da evolução do quantitativo de empresas industriais instaladas no estado do ano 1996 até o ano 2006, período imediato que antecedeu o recorte de nossa pesquisa.

**Figura 42** - Gráfico da evolução das unidades locais industriais em funcionamento em Pernambuco – 1996 a 2006.



**Fonte:** IBGE – PIA - Pesquisa Industrial Anual, empresas. Elaborado pela autora, 2017.

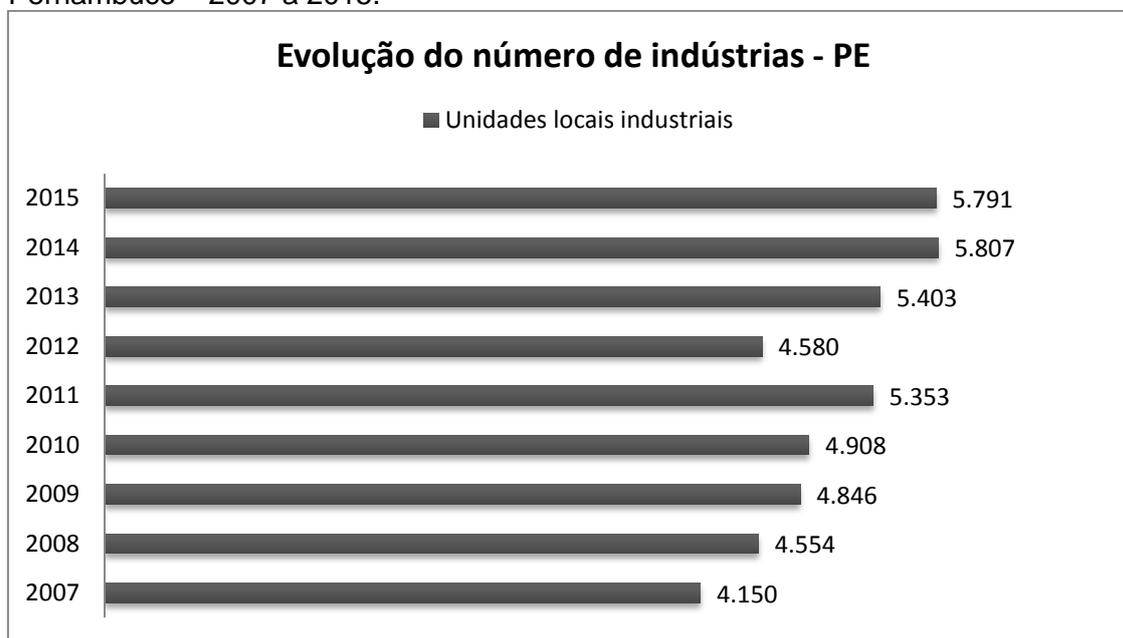
Pode-se observar que o comportamento do crescimento no número de empresas se mostrou entre os anos de 1996 a 2006, bem desuniforme, com aumento quase que insignificante do número de empresas industriais, no período 1996 a 1999. No ano 2000, houve maior estabilidade após Plano Real (1994). A partir de 2002, o

crescimento do número de empresas passou a ser anual, sendo que neste ano existiam 3.295 indústrias em funcionamento no estado e passou para 4.126 em 2006, um acréscimo de 20,14%.

Segundo Vergolino e Monteiro Neto (2002) no trabalho intitulado “Economia de Pernambuco no Limiar do Século XXI”, a falta de planejamento estratégico voltado para o desenvolvimento era uma dificuldade do estado para superar a estagnação econômica, pois a existência desse tipo de planejamento para um governo de Estado aumentaria a confiança de investidores privados.

Nesse sentido, voltando os olhares para os anos de 2007 a 2014, foco de nossa pesquisa, podemos visualizar um crescimento exponencial do número de empresas industriais no estado. O gráfico da evolução do número de indústrias em Pernambuco (2007-2015) representado na Figura 43 mostra isso.

**Figura 43** - Gráfico da evolução das unidades locais industriais em funcionamento em Pernambuco – 2007 a 2015.



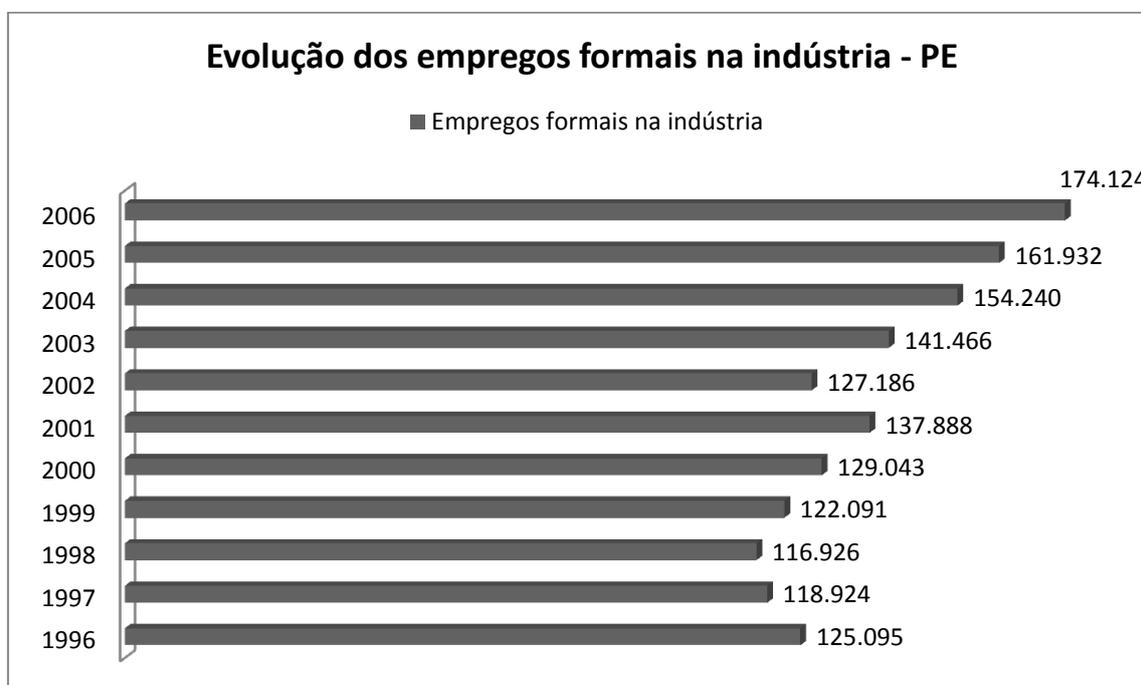
**Fonte:** IBGE – PIA-Pesquisa Industrial Anual, empresas. Elaborado pela autora, 2017.

No período de 2007 a 2014, o estado de Pernambuco já estava sob o comando do Governador Eduardo Campos cuja gestão era direcionada por um Planejamento Estratégico. Ao mesmo tempo, obras de infraestrutura econômico-produtiva estavam sendo executadas de canto a canto no território Pernambucano. O número de

empresas foi 4.150, em 2007, passando para 5.791, em 2015, o que representa um acréscimo de 28,33% no número de empresas industriais em funcionamento.

Vale ressaltar que esse incremento é relativo apenas à indústria. Haja vista que a economia é aquecida também por outros setores (serviços, comércio, construção civil, agricultura) que, sem dúvida, foram beneficiados em cadeia pelos ganhos em infraestrutura no estado. Em 2012, houve uma queda significativa do número de indústrias, o que se deve ao fechamento de muitas empresas por desmobilização em canteiros de obras nas diversas regiões do estado.

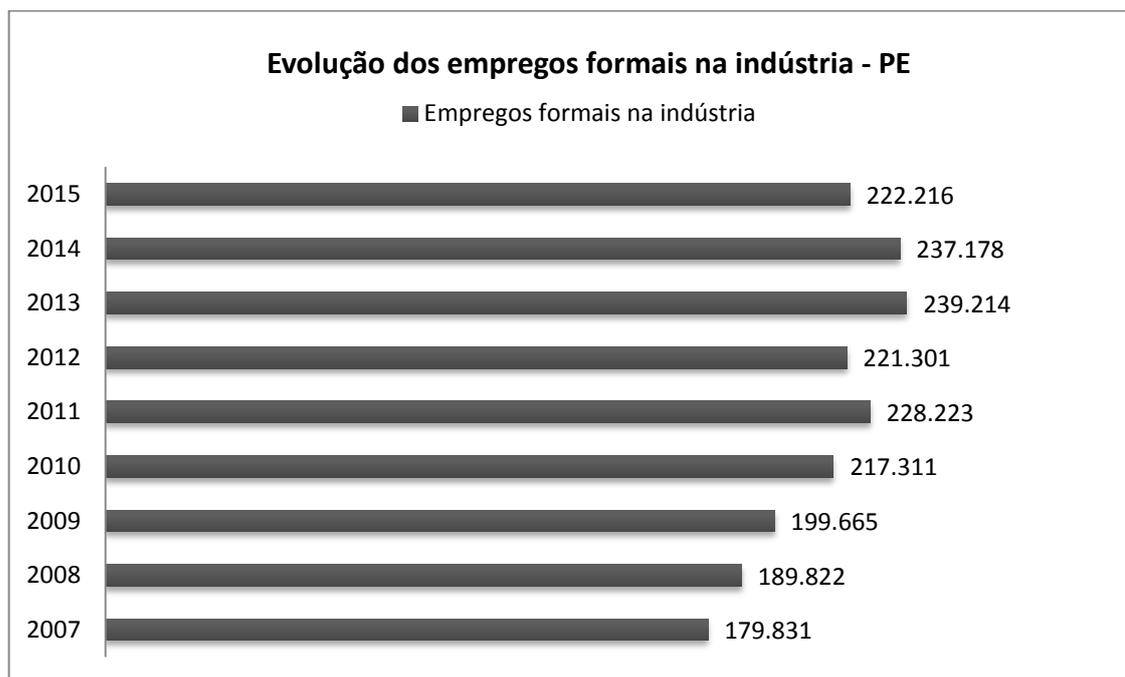
**Figura 44** - Gráfico da evolução dos empregos industriais em Pernambuco – 1996 a 2006.



**Fonte:** IBGE – PIA-Pesquisa Industrial Anual, empresas. Elaborado pela autora, 2017.

Pode-se observar que o número de empregos formais na indústria se mostrou, entre os anos de 1996 a 2006, bem desuniforme, onde uma constante oscilação entre aumento e queda do número de empregos industriais ocorreu até de 2002. A partir deste ano, o crescimento passou a ser anual, evoluindo de um total de 127 mil pessoas empregadas nas plantas industriais em 2002 para 174 mil em 2006, mostrando uma taxa de crescimento média de 27% da massa de pessoas ocupadas.

**Figura 45** - Gráfico da evolução dos empregos industriais em Pernambuco – 2007 a 2015.



**Fonte:** IBGE – PIA-Pesquisa Industrial Anual, empresas. Elaborado pela autora, 2017.

Já nos anos de 2007 a 2011, período em que o estado passou por maiores investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, bem como maior crescimento no número de plantas industriais, a evolução dos empregos formais na indústria teve também uma trajetória de crescimento equilibrada (Figura 45).

Em 2007, 179 mil pessoas estavam empregadas na indústria e 228 mil no ano de 2011. O crescimento desse período foi de 21,49% de novos postos de trabalho. Embora os números tenham sofrido uma queda em 2012, a que atribuímos à crise econômica e também à desmobilização de diversos setores por conta da paralisação das obras da Refinaria, da Transposição e da Transnordestina, os anos de 2013 a 2014 foram de crescimento de empregos industriais, tendo novas perdas em 2015.

Assim, no sentido de compreender os aspectos da mudança econômica vivenciada pelo estado pernambucano após meados do século XX, vale retomar o que sinalizava Vergolino e Monteiro Neto (2002, p.73), que a gravidade da estagnação econômica vivida por Pernambuco, historicamente, encontrava-se na presença e na tradicionalidade do setor manufatureiro que eram os maiores índices da

produtividade do seu sistema econômico. Por isso, o incremento de infraestrutura econômico-produtiva, tenha sido uma importante estratégia para modificar essa realidade (grifo nosso).

Estes mesmos autores destacaram que o perfil do setor industrial local era bem incipiente, a planta das empresas era reduzida, com custos médios elevados, e defasagens tecnológicas em relação a outras localidades do país e do mundo, faltando ainda de mão de obra qualificada e especializada. Desse modo, os produtos fabricados no estado tinham baixa qualidade, altos preços e, conseqüentemente, pouca competitividade diante de outros mercados (VERGOLINO e MONTEIRO NETO, 2002, p. 72).

Essas informações, mais que corroboram os resultados apresentados na pesquisa, pois as melhorias no setor industrial eram necessárias para o estado e o cerne dessa melhoria estava na necessidade de maior infraestrutura econômico-produtiva. Essas novas estruturas possibilitariam em longo-prazo o aumento, diversificação e qualidade tecnológica no número de plantas industriais. E isso tem ocorrido desde o ano de 2007. Pernambuco hoje possui plantas industriais automatizadas, parques tecnológicos e de referência mundial.

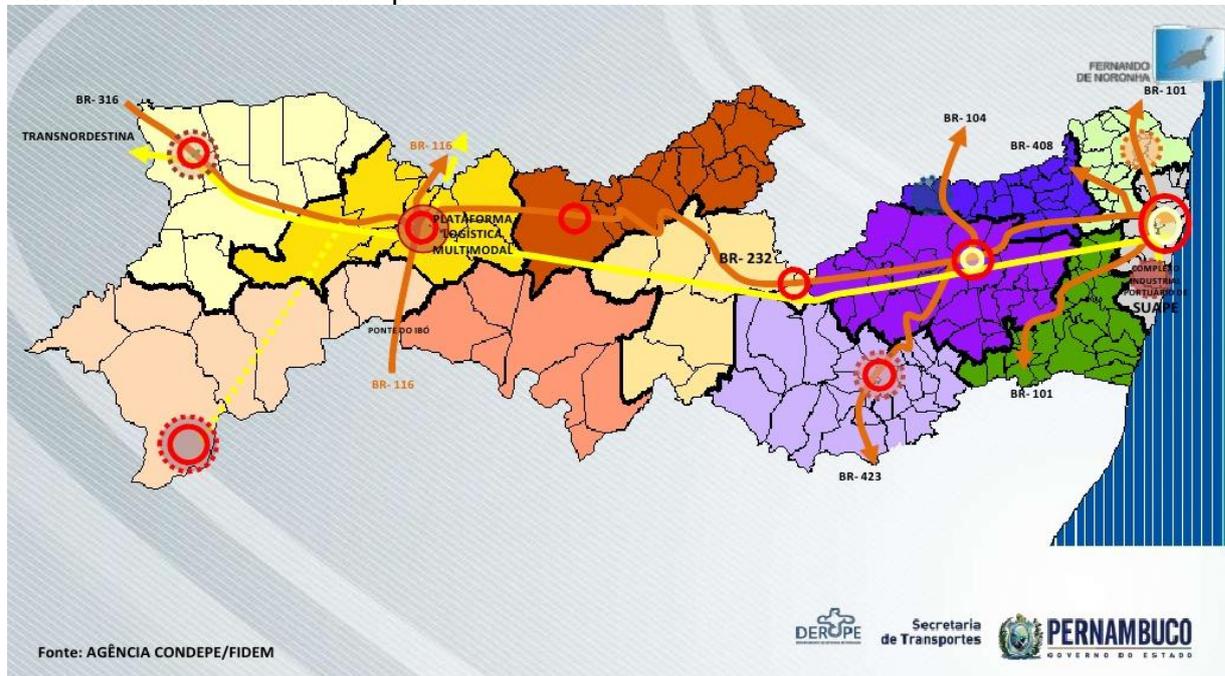
Em última análise, nossa percepção sobre o aspecto da estagnação econômica, podemos dizer que a mesma é um marco numa linha do tempo histórica na economia do estado. As ações do Governo de Pernambuco, nos anos de 2007 a 2014, foram tomadas no sentido de transformar essa realidade econômica, o que produziu efeitos no conjunto de sua macroeconomia, como mostrado até aqui.

Mas, buscando resposta para a hipótese de descentralização, vamos refletir um pouquinho sobre o aspecto espacial e verificar se ocorreu uma redistribuição produtiva efetiva e/ou se estamos caminhando para isso.

Vale ressaltar que os investimentos em infraestrutura econômica–produtivas, ocorreram em praticamente todas as Regiões de Desenvolvimento do estado. Apenas em caráter de visualização, na Figura 46, a ilustração do mapa de Pernambuco, mostrando a localização dos principais pontos do estado onde foram

realizados investimentos. Verifica-se um vetor de investimentos que vem do sertão ao litoral, cortando todo o território.

**Figura 46** – Mapa de Pernambuco ilustrado com as áreas de concentração de investimentos em infraestrutura econômico-produtiva



**Fonte:** Secretaria dos Transportes de Pernambuco - Elaborado por CONDEPE/FIDEM, 2017.

Assim, no sentido da espacialização, verifica-se que os investimentos em infraestrutura econômico produtiva, como mostrado em números o exemplo dos PAC 1 e 2, ocorreram em todas as RDs de Pernambuco, embora não tenham ocorrido de forma igualitária, havendo maior concentração de investimentos na RMR. Além disso, as maiores obras do estado, com vultosos investimentos, são também de caráter regional, como a Transnordestina e o canal da Transposição, temas tratados no Capítulo III desta pesquisa.

Nesse sentido, uma base sólida em infraestrutura vem sendo formatada em todo o território do estado. O que significa dizer que existem prerrogativas e cenários positivos para a descentralização econômico produtiva, além de um conjunto de incentivos fiscais ofertados pelo estado, em forma de diferenciais de alíquotas, que aumentam os incentivos ao passo que há um distanciamento da RMR.

Nessa tônica, então, têm sido constituídos e implementados o processo de descentralização da indústria pernambucana. E, ao passo que as obras de infraestruturas forem ficando prontas, como a Transposição, os conjuntos de adutoras, a Transnordestina, muitos ganhos em escala serão desencadeados no conjunto dos municípios vizinhos que compõem as cidades-polo das diversas RDs do estado.

Vale lembrar que os polos de desenvolvimento e os distritos, condomínios ou loteamentos industriais também são grandes exemplos da “semente” da descentralização da indústria de Pernambuco. E os seus 27 distritos industriais, caracterizados também no Capítulo III, são potenciais polos de atividades econômicas no seu entorno, respeitando as vocações de cada localidade.

Sob o aspecto da espacialização do desenvolvimento em Pernambuco, Vergolino e Monteiro Neto (2002), por meio de uma metodologia específica aplicada ao PIB de todos os municípios de Pernambuco, mostraram mudanças na participação dos seus diferentes subespaços geoeconômicos.<sup>31</sup>

Devido a existência de diferenças metodológicas nas definições das sub-regiões de estudo, escolhidas por Vergolino e Monteiro Neto (2002), e nossa avaliação por RD para a verificação da redistribuição produtiva em Pernambuco, vamos considerar alguns aspectos possíveis do estudo desses pesquisadores para relacionar com o nosso objeto e estabelecer comparações ou relações de temporalidade.

Do ponto de vista da distribuição espacial da atração de investimentos privados, nossa pesquisa encontrou, a partir da leitura dos números dos programas de incentivos fiscais, que efetivamente ocorreu a implantação de empresas em todas as regiões do estado, no período de 2007 a 2014. A Tabela 11 mostra os valores dos empreendimentos incentivados pelo PRODEPE, nas modalidades Industrial,

---

<sup>31</sup> Vergolino e Monteiro Neto (2002) dividiram o estado em 8 sub-regiões: Agreste Meridional, Agreste Setentrional, Capital definida pela cidade do Recife, Região Metropolitana do Recife, sendo todos os 13 municípios da RMR exceto o Recife, o São Francisco, composta por todos os municípios do estado localizados na calha do Rio São Francisco, o Sertão onde compreendeu os municípios do Semiárido excluindo os que estão na calha do São Francisco e a Zona da Mata Meridional e Setentrional.

Centrais de Distribuição ou Comércio Importador ou Atacadista, bem como o número de empresas e os empregos gerados.

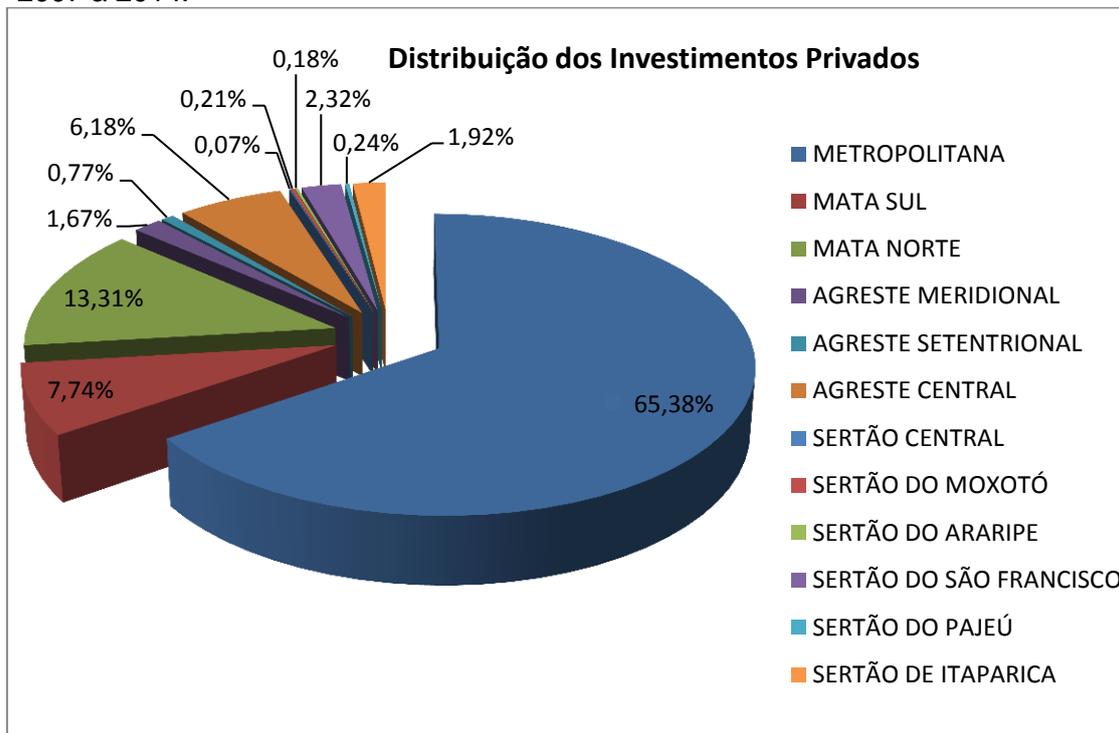
**Tabela 11** – Números dos investimentos privados: valores, empresas e empregos por RD em Pernambuco (2007 a 2014)

Região de desenvolvimento (RDs)	Período	Total de investimentos privados R\$	Total de empresas (uni)	Empregos gerados (uni)
Metropolitana	2007 a 2014	13.735.458.151,45	433	36.938
Mata Sul		1.626.693.257,02	82	10.280
Mata Norte		2.795.836.823,47	93	10.577
Agreste Meridional		351.147.910,43	25	4.308
Agreste Setentrional		161.974.027,61	24	1.588
Agreste Central		1.299.145.353,65	78	8421
Sertão Central		14.040.000,00	2	464
Sertão do Moxotó		43.382.752,62	12	861
Sertão do Araripe		37.629.793,43	3	450
Sertão do São Francisco		487.802.374,03	32	9.366
Sertão do Pajeú		50.662.821,77	10	778
Sertão de Itaparica		404.181.309,00	5	387
<b>Total Pernambuco</b>			<b>21.007.954.574,48</b>	<b>799</b>

Fonte. Resultados do PRODEPE / AD Diper, 2016. Elaborado pela autora.

Os dados da Tabela 11 mostram que, oficialmente, por meio de projetos incentivados pelo Estado, foram implementados empreendimentos que ultrapassam R\$ 21 bilhões de reais, um total de 799 unidades de empresas, sendo estas divididas nas tipologias de incentivo: indústria, central de distribuição e comércio atacadista importador. Estas empresas oportunizaram a criação de mais de 84 mil postos de trabalho. Na Figura 47, seguinte, trazemos o gráfico com o percentual de participação de cada Região de Desenvolvimento nos empreendimentos privados incentivados pelo PRODEPE.

**Figura 47** – Gráfico da distribuição dos Investimentos privados incentivados pelo PRODEPE - 2007 a 2014.



**Fonte:** Elaborado pela autora – Resultados do PRODEPE / AD Diper, 2016.

É visível a maior participação da RMR diante das outras regiões de desenvolvimento do estado. Historicamente o Recife, e também o conjunto de municípios que compõem a região metropolitana, tem sido o principal foco de atração de investidores privados que vem em busca, principalmente, dos segmentos de serviços modernos, de comércio varejista (dada a localização geográfica estratégica de Pernambuco, com relação aos principais portos do mundo), da indústria da construção civil, e a existência do CIPS.

Vale reiterar, valorizando a reflexão de Lima, Sicsú e Padilha (2007), que a posição geográfica de Pernambuco, no centro da região Nordeste, transforma Suape em um centro concentrador e distribuidor de cargas. A localização também torna o porto de Suape vocacionado como um porto internacional concentrador de cargas (*hub port*) para toda a América do Sul.

Nesse sentido a RMR recebeu mais de 65% dos projetos incentivados pelo PRODEPE entre 2007 a 2014, tendo ainda maior desempenho na atração de investimentos privados. Foram mais de 14 bilhões em investimentos, com a

instalação de 433 empresas que geraram 38.938 empregos. Este resultado se contrapõe às metas principais do PRODEPE que são a interiorização do desenvolvimento, mas, não deixam de ser importantes para o fortalecimento da economia. Haja vista que é ainda a região geográfica mais populosa do estado com uma população superior aos 3.800 mil, segundo estimativa do IBGE (2014).

Vergolino e Monteiro Neto (2002) ressaltaram que tanto a cidade do Recife, quanto aos demais municípios da RMR, estavam concentrando a economia do estado com um somatório de PIB, em 1996, equivalente a 68% da economia pernambucana e isso representava uma elevada concentração de riqueza em uma área de pequenas dimensões espaciais, o que dava indícios de macrocefalia da região (grifo nosso).

A RMR tem sido historicamente a área do estado que mais recebeu investimentos, o que corrobora os resultados do PRODEPE, nesse período. Embora, ao avaliarmos o perfil dos investidores nesta região, verificamos uma tendência de concentração espacial nos municípios que compreendem o CIPS, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, e os municípios de seu entorno, como Jaboatão dos Guararapes. São Lourenço da Mata recebeu investidores devido à construção da Arena Pernambuco, e Paulista e Igarassu concentraram muitos investimentos, devido à proximidade geográfica dos Polos Automotivos e Farmacoquímico de Goiana. Esses investimentos foram em resposta ao grande potencial de infraestrutura econômico-produtiva ofertada nessas regiões, nesse mesmo período.

A RMR abriga, entre outros, os Polos Petroquímico e Naval, e não se pode negar o potencial agregador e multiplicador na economia atribuído a esses dois grandes empreendimentos. A RNEST tem a potencialidade de atrair inúmeras outras atividades de pequeno, médio e grande porte. Sem dúvida, a economia de Pernambuco terá ganhos a longo prazo, embora haja necessidade de ampliação de infraestruturas, de qualificação de mão de obra e de mais investimento em pesquisa e inovação (LIMA, SICSÚ e PADILHA, 2007).

As Regiões Mata Norte e Mata Sul também demonstraram algum desempenho na atração de investidores, isso se deve provavelmente à proximidade geográfica com

a RMR, que já mostra uma tendência a escassez de espaços. O que indica o poder de irradiação das externalidades, quando tratamos de atividades econômicas. E, ainda, verifica-se a diversificação industrial que vem ocorrendo nesses municípios: são indústrias de alimentos, bebidas, móveis, gás, entre outras, que confirmam a busca pela proximidade com os centros comerciais da RMR, modificando o perfil econômico dessas regiões, no passado, quase que exclusivamente canavieiras.

Vergolino e Monteiro Neto (2002) mostraram que a Zona da Mata de Pernambuco (sub-regiões da Mata Norte e Mata Sul) era classificada como região de menor crescimento no estado, pois obedecia historicamente um perfil agrícola voltado para a produção da cana de açúcar e seus subprodutos. Tratava-se de uma área geográfica que possuía excelentes recursos naturais, mas possuía baixa dinâmica econômica e com dificuldades de modificar o seu desempenho produtivo.

Nessa pesquisa, os resultados do PRODEPE apontam um novo comportamento econômico desses espaços: a Mata Norte representou 13,31% do total investido pelo setor privado, atraindo 93 empresas com investimentos de R\$ 2,7 bilhões, gerando 10.577 novos empregos para a região; enquanto a Mata Sul representou 7,74% do total de investidores privados e atraiu um total de 82 empreendimentos, com um valor de em torno R\$ 1,7 bilhões investidos e 10.280 empregos gerados.

Do ponto de vista da geração de empregos, embora a Mata Sul tenha atraído menos valores em investimentos e uma quantidade menor de empresas, os projetos instalados resultaram na geração de empregos equiparada a Mata Norte, com destaque para o município de Vitória de Santo Antão que atraiu maior quantidade de empresas, 47 no total, durante o período avaliado.

Vale ressaltar que essas regiões abrigam importantes polos de desenvolvimento: na Mata Norte, os Polos Farmacoquímico e Automotivo de Goiana; na Mata Sul, além de Vitória de Santo Antão, muitos municípios receberam tipologias diversas de indústrias, como, por exemplo, Escada, Palmares e Ribeirão, normalmente indústrias metalmecânicas. A presença de Centros de Distribuição Atacadistas também é bastante comum nos municípios da Zona da Mata.

O Agreste Meridional que abriga o Polo Leiteiro de Pernambuco e representou apenas 1,67% na atração de indústrias nas categorias de leite e seus derivados. O Agreste Setentrional também teve pouco poder na atração de investidores, apenas 0,77% dos projetos foram localizados, sendo eles de tipologias bastante diversificadas: móveis, alimentos, derivados de cimento, têxtil e comércio atacadista.

O Agreste Central recebeu 6,18% do total investido pelas empresas privadas, devido ao protagonismo de Caruaru e também a sua localização estratégica como um centro de irradiação de distribuição para várias outras regiões do estado. Alguns projetos em segmentos industriais e de comércio diversos foram incentivados. O destaque foi para o Comércio Atacadista Distribuidor, Centrais de Distribuição, e indústrias Têxteis, motivadas pelo Polo da Confecção do Agreste Pernambucano, mas também atraiu outras tipologias industriais como: móveis, eletroeletrônicos, alimentos, bebidas, plásticos, papéis.

Avaliando as RDs que compõem o Sertão pernambucano, vale ressaltar alguns aspectos históricos importantes como a escassez de água, comum em regiões do semiárido nordestino, a baixa qualificação profissional e os recursos naturais voltados para a produção explorados de maneira ineficiente. Essas questões dificultaram, ao longo do tempo, a distribuição da economia para essas áreas. No estudo elaborado a partir do PIB per capita, Vergolino e Monteiro Neto (2002) ressaltaram que se tratava uma região de baixo crescimento, com exceção do Sertão do São Francisco.

A despeito dos resultados de nossa pesquisa, os números de projetos incentivados pelo PRODEPE nas RDs que compõem o Sertão, ainda mostram resultados bastante tímidos. Foram incentivados ao todo 32 projetos, sendo 0,07% no Sertão Central, 0,21% na RD do Moxotó, RD do Araripe com 0,18%, o Sertão do Pajeú com 0,24% e Itaparica com 1,92%, mostrando melhor desempenho junto com o Sertão do São Francisco com 2,32% das empresas incentivadas pelo programa.

Na RD do Sertão Central apenas duas empresas incentivadas foram instaladas no município de Salgueiro, no ano de 2009, com investimento de mais de R\$ 14

milhões: uma, no segmento de eletroeletrônicos e computadores e, outra, na produção de siderurgia, empreendimentos estes atraídos pela obra da Ferrovia Transnordestina, que, nesse período, trouxe bastante desenvolvimento para este município e outros em seu entorno. A Tupan Tecnologia, fábrica prevista para ser instalada em Salgueiro, ainda em 2014 não tinha saído do papel. A Sidan Siderurgia teve sua planta industrial concluída em março de 2010. Ambas as empresas tinham previsão de gerarem juntas, 464 postos de trabalho, o que seria bastante positivo para a região, mas apenas uma delas está em funcionamento.

O Sertão do Moxotó atraiu, ao todo, 12 projetos um total de R\$ 43 milhões de reais gerando 861 novas vagas de emprego. As tipologias industriais são diversas sendo indústrias de fármacos, bebidas, móveis e construção civil. Arcoverde recebeu 6 indústrias, seguido de Custódia, Ibimirim e Inajá. Este resultado é importante, pois a região não tinha historicamente uma economia voltada para a produção industrial.

A Região de Desenvolvimento do Pajeú recebeu 10 novas empresas com investimentos na casa dos R\$ 50 milhões de reais e com potencial de geração de 778 empregos. A maioria das indústrias incentivadas foram mineradoras, instaladas em Serra Talhada que recebeu 6 plantas ao todo. Os municípios de São José do Egito, Afogados da Ingazeira e Carnaíba também receberam investimentos industriais.

A RD do Sertão de Itaparica teve 5 empreendimentos privados incentivados pelo PRODEPE. Foram mais de R\$ 400 milhões de reais em investimentos na região. As empresas possibilitaram 387 novas vagas de empregos nos municípios como Floresta e Petrolândia, com a implantação de 3 mineradoras, 1 indústria de produtos químicos e 1 agroindústria.

A RD do Araripe, também foi beneficiada por incentivos do PRODEPE. Mais de R\$ 37 milhões de reais em investimentos em 3 indústrias, todas elas indústrias têxteis negociadas em 2010 e duas em 2012. Estas 3 empresas pertencem ao mesmo grupo de proprietários, estando atualmente a Araripe Têxtil - ARTESA desativada. É bastante curiosa, a atração de indústrias têxteis em Araripina, haja vista que o

Araripe tem uma tradição da produção do gesso no estado, pois possui a maior reserva de gipsita, matéria prima para produção do gesso. Durante o período de 2007 a 2014, nenhuma indústria ou CD ou Comércio importador foi incentivada com finalidade de potencializar o Polo Gesseiro do Araripe.

Por último, apresentamos os resultados de uma região do sertão pernambucano, considerada bastante próspera, a RD do São Francisco. Historicamente, esta tem sido uma sub-região do estado que tem mostrado um comportamento econômico mais diferenciado em relação às demais. Vergolino e Monteiro Neto (2002) mostraram que o RD do São Francisco apresentou crescimento de 3,4%, em 1996, segundo avaliação do PIB. Esses mesmos autores sinalizaram que tal comportamento era derivado de investimentos públicos realizados em grandes obras de barragens, canais de irrigação, energia elétrica.

Esses investimentos resultaram no crescimento da produção agrícola na região que se tornou um importante Polo da Fruticultura Irrigada e da Vitivinicultura, o cultivo de uvas para fabricação de vinhos. O Vale do São Francisco é um importante produtor de frutas para exportação e uvas para produção de vinhos no Brasil (GALVÃO, 2010).

Segundo nossa análise dos resultados do PRODEPE, a Região do São Francisco recebeu em torno de R\$ 488 milhões de reais em investimentos privados. Apesar de terem sido incentivados 32 projetos nessa região, o que chamou bastante atenção foi o grande número de empregos criados, mais de 9.300 vagas. As empresas atraídas e incentivadas pelo PRODEPE na RD do São Francisco, em sua grande maioria, são ligadas aos Polos de Fruticultura Irrigada e Vitivinicultura. São plantas industriais de bebidas, alimentos, embalagens, agroindústrias e também de mineração.

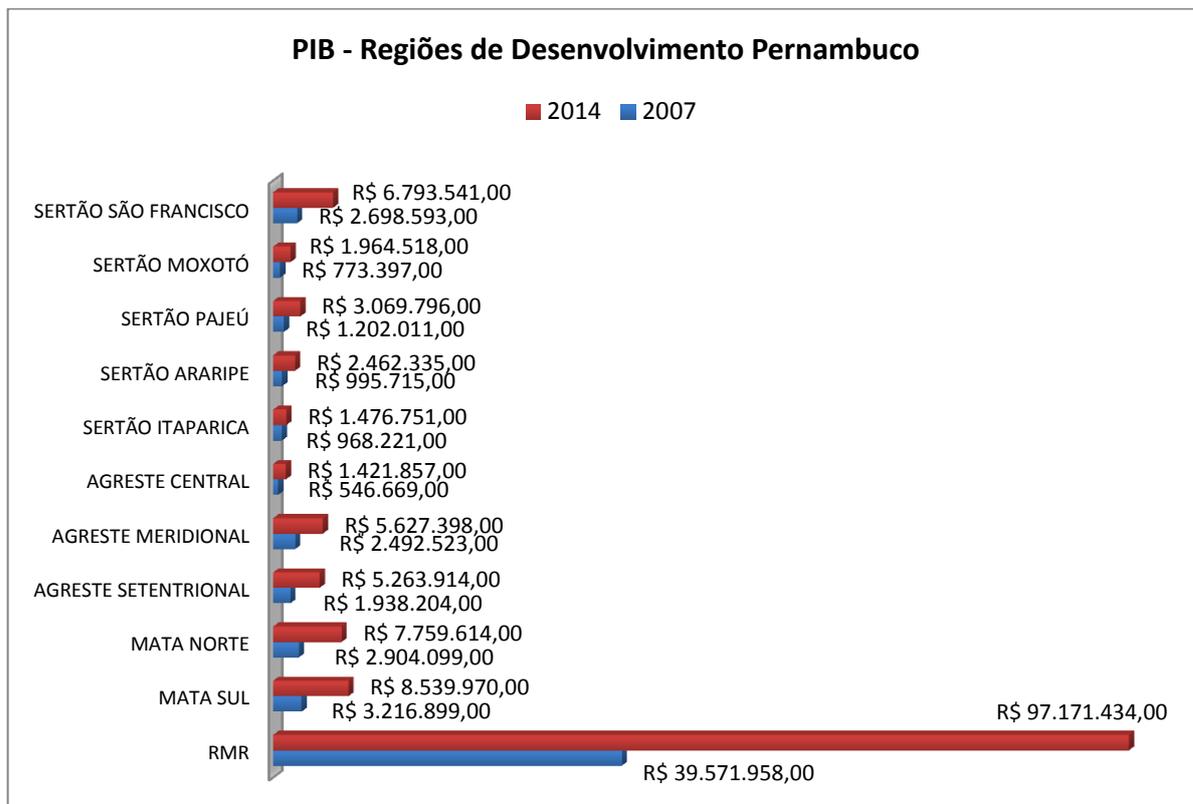
Uma última leitura dos resultados que apresentamos na presente tese, vem para fechar uma linha de raciocínio, tanto do crescimento econômico do estado, mostrado inicialmente neste item, no qual pudemos vislumbrar uma comparação de indicadores da economia do estado de Pernambuco em relação ao Brasil e a outros

estados do Nordeste, o que corrobora a reflexão de que o estado saiu do processo histórico de estagnação de sua economia. O outro aspecto foi a descentralização da economia, em que verificamos os resultados da atração de investidores privados por meio dos incentivos do PRODEPE. Esses resultados indicam que a preconização da interiorização do desenvolvimento ainda está em curso, mais no âmbito do discurso, do que na prática.

As ações do estado são marcadas pela intensa atuação do *Marketing Urbano*, que constantemente busca relembrar à população e aos seus *prospects* clientes interessados em espaços que o estado de Pernambuco é um local em franco desenvolvimento, que existe infraestrutura econômico-produtiva, espaços estruturados para a instalação de indústrias e um conjunto de incentivos fiscais diferenciados em todas as Regiões do Estado, “o desenvolvimento está de ponta a ponta do estado”.

Essa leitura é relativa aos resultados do PIB municipal, dividindo por Regiões de Desenvolvimento. Selecionamos o ano de 2007 e o ano de 2014, de referência de nossa pesquisa, e os períodos em que ocorreram investimentos em infraestrutura econômico-produtiva e implantação de indústrias. O gráfico a seguir, mostra o comportamento deste indicador econômico em cada RD do estado (Figura 48).

**Figura 48** – Gráfico do PIB das Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco - 2007 e 2014



Fonte: IBGE – Elaborado pela autora, 2017.

A simples leitura do gráfico nos mostra que houve crescimento nos números da economia em todas as regiões de desenvolvimento do estado de Pernambuco: em sete anos os valores do PIB superaram crescimento em média de 250%. Esse comportamento para a RMR é bastante compreensível, dada a quantidade de obras de infraestrutura e dos investimentos privados, mas todas as regiões, com exceção da RD Sertão do Itaparica, que aumentou 153%, tiveram acréscimo do PIB nesse período superior a 250%.

Sabe-se que a economia, de forma geral não pode ser avaliada apenas por um indicador, como o PIB, ou por uma atividade econômica, como a indústria, mas a simples visualização dos números mostrados no Gráfico que compõe a Figura 48, mostrada anteriormente, nos leva a concluir que Pernambuco teve números significativos relativos a aumento da sua movimentação econômica, nos períodos que avaliamos neste trabalho, 2007 a 2014, embora que saibamos que os efeitos dos investimentos em infraestrutura sejam em longo prazo, a simples avaliação do

período demonstra comportamento positivo e crescente da saída da estagnação econômica.

Sob o aspecto da descentralização territorial, como vimos, os resultados de crescimento do PIB se deram em todas as regiões de desenvolvimento, embora que ainda a concentração da economia do estado seja superior e concentrada ainda na RMR.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A mais importante agenda do Estado não está relacionada às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz.*

— John Maynard Keynes

De todas as leituras sobre economia que realizamos nos caminhos da construção desta tese, o pensamento de Keynes foi o mais adequado para explicar o desempenho de um Estado Intervencionista, embora com um discurso otimista de “promotor de desenvolvimento”. Nessa concepção, defendemos que o Estado, com a meta de alavancar sua economia e promover a distribuição da renda e produção em seu território, pode se revestir de dois papéis: o de Investidor e o de Incentivador da economia.

Ao olharmos a história da economia mundial nas grandes crises econômicas, ocorridas em 1929 e em 2008, verificamos que o keynesianismo foi a estratégia usada pelos governantes americanos Roosevelt, em 1932, e Obama, em 2008, para planejar a saída da crise econômica instalada nos EUA, com repercussão mundial. Ambos retomaram as ideias de Keynes, de intervenção do Estado de forma pontual e estratégica como regulador da economia.

A construção do conhecimento relativo a esta pesquisa passou por diversas etapas até chegar aos moldes aqui apresentados. Mas, alertamos que, durante os anos de elaboração deste trabalho, embora possam ter ocorrido mudanças em diversos aspectos (conceituais, metodológicos), o objeto central foi sempre preservado, até que pudesse ser definido na forma ora apresentada.

Nosso objeto então, e desde o princípio, foi o papel do Estado Interventor na economia, usando como estudo de caso o estado de Pernambuco, no período de

2007 a 2014, que se apresentou com fenômenos de dinamismo e mudança saltando aos olhos, por todas as partes do seu território. E, no cerne desse dinamismo e dessas transformações econômicas e espaciais, se apreende a presença do Estado.

Convém ressaltar, que o trabalho não foi uma apologia ao Governo de Pernambuco, mas, sim, um estudo de caso em que o estado agiu como interventor da economia, em seus papéis de Investidor e Incentivador, com a finalidade de descentralização e crescimento econômico. E isso serviu como baliza para corroborar a hipótese defendida. Não nos coube aqui aplaudir ou apupar os gestores do estado (nos anos/base - 2007 a 2014) ou se essas ações solucionaram o problema da estagnação econômica em Pernambuco. O que nos impulsionou foi a constatação dos dados levantados no decorrer da pesquisa e que comprovam a teoria assim elaborada.

Afora o conhecimento produzido, resultante da leitura dos fenômenos, advindos do dinamismo ocorrido em Pernambuco, no período dos dois mandatos do ex-governador Eduardo Campos, o aprendizado maior deixado como legado deste trabalho está na forma como montamos metodologicamente a pesquisa, identificando as variáveis para analisar o papel do Estado como Investidor e Incentivador da descentralização das atividades produtivas no território estadual.

Em nossa compreensão, é mais que um documento de registro de um momento econômico especial vivenciado por Pernambuco, mas, sim, a construção de uma forma diferenciada de apresentar ou de se investigar o papel de um Estado Intervencionista.

A função do Estado então, iniciando-se por aí, seria propiciar a estabilidade da economia para o bem-estar da sociedade. E é neste ponto que se encontra a discussão: não podemos desassociar a concepção de economia da de sociedade, e esta, no que lhe concerne, não pode e nem deve ter a capacidade de andar sozinha. Não se exclui as pessoas do território, não se pensa em desenvolvimento e em economia, se não pelas pessoas ou feito por pessoas.

Assim, no sentido de uma reflexão final, importante retomarmos o objetivo geral desta tese que foi mostrar que as iniciativas do Estado em promover a descentralização e crescimento econômico, por meio de investimento em infraestrutura econômico-produtiva, incentivos fiscais e incorporação de estratégias de *Marketing* Urbano criam um ambiente propício para atrair e estimular investidores do capital industrial privado diante do mercado Global, Nacional e Regional.

A escolha do nosso objetivo foi delineada e construída a partir dos fenômenos mostrados pelo nosso objeto. Então, que fenômenos seriam esses? ***Investimentos maciços em infraestrutura econômico-produtiva, oferta de incentivos fiscais e prática do marketing urbano para a descentralização e crescimento da economia do estado.*** E nessa tônica, iniciou nossa construção acerca da reflexão do papel do Estado – no caso, Pernambuco - de intervir na sua economia com a meta de alcançar o desenvolvimento.

Nesse trabalho, como forma de conduzir a pesquisa, procuramos expressar conceitos por meio da construção de diagramas que, entendemos, são instrumentos muito ricos como proposta para organizar uma ideia e defendê-la. Pois, sugerem uma lógica de inter-relação, de suma importância como ferramenta de construção do conhecimento, principalmente considerando o caráter de nova contribuição ou de originalidade intrínseco a uma tese.

Assim, dada a nossa necessidade de expressar o pensamento de forma sintética, a nossa vontade era de iniciar este item de considerações finais por meio de um diagrama explicativo, mas, do ponto de vista metodológico e das regras que devemos seguir para as considerações finais, que preconizam que não devem ser apresentadas figuras, tabelas, quadros ou empreendidos longos debates teóricos, pensamos em pedir ao leitor que construa junto conosco uma imagem mental representativa do conteúdo que queremos considerar aqui.

Como o passo a passo da construção de um diagrama mental seria mais complexo para ser seguido, pensamos então em convidá-lo(a) a pensar em um objeto, uma 'estrela'. Mas, por que uma estrela? Porque ela possui cinco pontas que podem muito bem representar os cinco pilares defendidos e apresentados aqui. Ao imaginar

a estrela, pense nela no formato 3D, com seus espaços completamente preenchidos, não uma estrela vazada ou vazia. Esta estrela vai representar em seu todo complexo o desenvolvimento desta tese

Os cinco pilares que queremos que imagine, cada um como uma das pontas da estrela são: **o Estado Investidor, o Estado Incentivador, a infraestrutura econômico-produtiva, os incentivos fiscais e o Marketing Urbano**. Para formatar o caráter de unicidade e de formalidade ao desenvolvimento da tese, relembramos, que quanto à forma, a estrela tem pontas iguais e uniformes e é esta impressão que queremos deixar como contribuição sob o aspecto metodológico da pesquisa.

Iniciando com o Estado Investidor, aquele que, com o objetivo de alavancar sua economia, promove um conjunto de investimentos em infraestrutura econômico-produtiva. A infraestrutura, então, passa a ser uma variável-chave para alcançar o crescimento e desenvolvimento econômico.

Construímos essa reflexão considerando os arcabouços Keynesiano e Estruturalista, cuja concepção mostra que variáveis macroeconômicas são utilizadas para alterar estrategicamente a estrutura da economia, isto é, vão dar suporte de forma estratégica e efetiva com os investimentos públicos. Assim, fazer investimento produtivo em áreas estratégicas, com o objetivo de promover a mudança estrutural necessária é buscar prerrogativas necessárias à mudança com o fim de alavancar a economia.

Nesse sentido, conforme aflorou o fenômeno em nosso objeto, que a mudança da economia estava baseada na aposta da industrialização, esse Estado Investidor orientou suas políticas para esse fim. E não se pode deixar de sinalizar que, historicamente, se o Estado não interviesse na economia, estimulando processos de industrialização massiva, essa não ocorreria.

Pois, ao fazermos uma análise histórica, principalmente quando discutimos a descentralização econômica por via da industrialização, verificamos que o Estado foi o grande orientador das políticas industriais no Brasil, sendo uma vantagem

necessária e indispensável a oferta de infraestrutura, no sentido de atração de investidores privados industriais para uma dada localidade.

Nesse sentido, reiteramos que o grande protagonista do Estado Investidor foi o governo federal. Assim, ao conformarmos a categoria teórica de Estado Investidor, colocamos o investimento público em infraestrutura econômico-produtiva como categoria de análise no estudo de caso, sendo consideradas as variáveis “investimentos públicos federais”. No entanto, devemos considerar também a importância do governo de Pernambuco em negociar esses investimentos, a habilidade em consegui-los e, principalmente, a capacidade de redirecioná-los para descentralização de sua economia com vistas ao desenvolvimento econômico.

Importante ressaltar o aspecto que atribuímos ao Estado Incentivador da economia: a prerrogativa do Estado de investir em infraestrutura, envolve um desafio para realização desse objetivo desejado no qual existe incerteza em sua concretização: riscos políticos, de implantação, tecnológico e de fornecedores, ambiental, financeiro, de gestão e social. E que trouxe consigo, por consequência, a obrigatoriedade de assumir os riscos decorrentes desses investimentos.

Essa assunção de riscos do investimento não se limita ao Estado. Sabemos que a sociedade também arca com os prejuízos, como pudemos observar através dos resultados de alguns dos problemas decorrentes das obras de infraestrutura, expostos no item final do Capítulo III.

Por outro lado, o Estado Incentivador age direta e indiretamente para incentivar sua economia. Como Incentivador Direto ele disponibiliza um conjunto de políticas públicas de incentivos fiscais voltados para dinamização e distribuição espacial da economia em seu território. Como Incentivador Indireto ele, por meio de uma Gestão estratégica, lança mão de um conjunto de ações e estratégias de Marketing Urbano com a meta de criar a imagem do melhor local para atração de investidores privados, na disputa mundial pelo mercado de **espaços** versus **incentivos**.

Na categoria teórica Estado Incentivador Direto enquadrados a categoria de análise dos Incentivos Fiscais e as variáveis foram a descrição dos tipos de incentivos ofertados pelo Estado e seus respectivos resultados na atração de investidores privados.

Do ponto de vista da categoria teórica do Estado Incentivador Indireto da economia, oferecemos como categoria de análise o *Marketing* Urbano, demonstradas pelas variáveis: gestão estratégica e o conjunto do mix de propaganda.

Guardando a relação entre oferta e demanda, propusemos que o Estado Investidor e Incentivador é aquele que oferta seu espaço infraestruturado pronto para a produção industrial, incentivado economicamente por meio de incentivos fiscais e promovido, divulgado e acompanhado estrategicamente por meio de ações comuns do *Marketing* Urbano. Na disputa mundial de espaços incentivados, este espaço estará apto para atender a demanda de grandes corporações que fazem investimento privado, trazendo potencial dinamizador do crescimento da economia.

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

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

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

Na era global, esta disputa não fica restrita meramente ao território nacional. O encurtamento de barreiras territoriais, oferecida pela facilidade da ferramenta de comunicação trazida pela internet, amplia essa disputa. Daí a importância de uma gestão estratégica moderna, cujo principal produto ofertado seja o espaço infraestruturado, incentivado fiscalmente, promovido e acompanhado estrategicamente, para vencer essa concorrência.

Observamos que o *Marketing* Urbano emerge como uma ferramenta moderna dos Estados nacionais para entrarem no mercado concorrencial em que o espaço se tornou, também, uma mercadoria, sendo disputado, qualificado e enfatizado para melhor se colocar na concorrência, onde a melhor estratégia ganha a disputa.

E, embora guardemos essa relação entre Estado Investidor e Estado Incentivador da economia, não devemos esquecer que no ambiente global, financeirizado e capitalista que vivemos, no século XXI, quem realmente terá a decisão final de investir são os grupos de investidores e detentores do capital.

Nosso compromisso nessa tese era, desde o princípio, trazer uma contribuição nos estudos relativos ao papel do Estado na economia, alertando sobre a importância do investigador fazer, inicialmente, uma leitura dos fenômenos sinalizados pelo seu

objeto, pois há um dinamismo que pode e deve ser considerado e também adequado a cada tipo de situação.

Ademais, concluímos que o conhecimento construído a partir da articulação da construção teórica proposta na subdivisão do papel do Estado Investidor e Incentivador da economia e dos resultados encontrados no estudo de caso permitiram confirmar as hipóteses teóricas propostas na tese, de que para estudar os fatores que influenciam na descentralização e crescimento econômico, é preciso aferir os investimentos em infraestrutura econômico-produtiva, a dinâmica dos incentivos fiscais e o uso das ferramentas estratégicas do *Marketing Urbano*.

Numa reflexão sobre possíveis desdobramentos da pesquisa, destacamos a necessidade de definir, também, o papel do Estado Regulador, pois, a partir da atuação do Estado Investidor, principalmente focado na infraestrutura, verificamos presentes os riscos que envolvem esse tipo de investimento. Torna-se imprescindível formular uma definição dessa distinção, diante do contexto político nacional.

Ainda à guisa de consideração final, cabe incluir uma reflexão da variável “tempo” em relação a maturação da infraestrutura, pois as grandes obras de infraestrutura necessitam de muitos anos desde o seu projeto até sua conclusão, conforme abordamos teórica e extensamente no Capítulo II. Ademais, o poder de reverberação de uma infraestrutura no território de sua implantação envolve longos períodos de tempo, repercutindo direta e indiretamente na região do seu entorno.

Nesse sentido, esta tese avaliou um período recente, os anos de 2007 a 2014, o que significa dizer que os ganhos ou perdas decorrentes do papel do Estado Investidor, no caso de Pernambuco, não podem ser devidamente registrados e verificados por uma análise conclusiva e definitiva.

Convém recordar que, em Pernambuco, principalmente no período de estudo desta tese, o governo populista e liberal de Eduardo Campos vinha fazendo uso dessa

oferta de infraestrutura disponível no território, na proporção em que ia sendo implantada e de sua própria demanda.

Retomando a construção mental da nossa estrela, para representar o conteúdo ora apresentado, sugerimos ao leitor uma última reflexão. Do ponto de vista da construção do conhecimento científico, essa estrela representou o caráter formal de uma proposta metodológica de pesquisa para aferir o papel do Estado como interventor da economia. Guardando seu sentido de unicidade e de uniformidade, ressaltamos o poder de replicabilidade deste método.

Esse ferramental metodológico pode ser usado por futuros pesquisadores que poderão realizar pesquisas, valorizando o método aqui mostrado e defendido, fazendo-o de diferentes formas: aplicado a outros estados brasileiros, aplicado a Pernambuco com outro recorte temporal, inclusive com a realização de estudos comparativos entre um e outro objeto, ou na construção de uma linha do tempo, tomando por base um mesmo objeto.

Enfim, concluímos essa tese com o sentimento de missão cumprida, enquanto esforço de uma pesquisadora incansável sobre uma temática motivadora, que guarda o dinamismo comum das ciências sociais.



## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982.
- AD DIPER. Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Disponível em <<http://www.addiper.pe.gov.br/site/index.php>>. Acessado em 16 de maio de 2011.
- AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. Plano Preliminar – Território Estratégico de Suape: Diretrizes para uma ocupação sustentável. Recife, 2006.
- AGLIETTA, Michel. **Regulation et Crises du Capitalisme**. Paris: Calmann-Levy, 1976.
- ALENCAR, Taisa. Com obra da transposição inacabada, famílias sofrem com a seca no Sertão. **G1 Petrolina**. Publicado em 13/03/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2017/03/com-obra-da-transposicao-inacabada-familias-sofrem-com-seca-no-sertao.html>> Acesso em 05/04/2017.
- ALVES, M. A. da S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Dissertação de Mestrado em Economia. Campinas: IE/Unicamp, 2001.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia Econômica**. 12ª ed. São Paulo: Atlas. 1998.
- ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do estado na atividade econômica. **A Economia em Revista**. v. 22, n. 1, julho, 2014.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, S. (ed.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As bases industriais estão de pé. **Carta Capital Nordeste**. publicado em 25/08/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/especiais/nordeste/tania-bacelar-as-bases-industriais-estao-de-pe>> Acesso em 15/09/2017.
- ARAÚJO, C. A. L.; PEREIRA, C. F. A indústria de confecções em Pernambuco: impactos e oportunidades em um cenário pós-ATC (Acordo sobre Têxteis e Confecções). In: XIII Simpósio de Engenharia de Produção. **Anais**. Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de novembro de 2006.
- ARAÚJO, J.; DE OLIVEIRA, A. **Reforma do Setor Elétrico**. In: Diálogos da Energia: Reflexões sobre a Última Década – 1994-2004. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005.
- ARAUJO, T. B. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?** Recife: Fundaj, 2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>>. Acesso em 23 abr. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Nordeste: heranças, oportunidades e desafios**. In Revista Teoria e Debate n. 77, mai/jun. São Paulo: FPA, 2008
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Risco País. Cidadania Financeira. Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin) Brasília-DF, março de 2016.

Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ09-Risco-País.pdf>> Acesso em 30/03/2016.

BANCO MUNDIAL. **Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002: Making Trade Work for the Poor**. Washington, DC: World Bank, 2001.

\_\_\_\_\_. **Global Economic Prospects 2004**. Washington, DC: World Bank, nov. 2003.

BELFORT, Ângela F. Ferrovia Transnordestina está inacabada após 10 anos de obras. **JConLine**, Publicado em 03/07/2016. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2016/07/03/ferrovia-transnordestina-esta-inacabada-apos-10-anos-de-obras-240495.php>> Acesso em: 20/03/2016.

BENEDICTO, Silva; MIRANDA NETO, Antônio Garcia de. **Dicionário de Ciências Sociais**. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 2ª ed. – Editora Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1987.

BERLINCK, Manoel Tosta; COHENS, Youssef. Desenvolvimento Econômico, Crescimento Econômico e Modernização na Cidade de São Paulo. **Rev. Adm. Empres.** vol.10 no.1 São Paulo Jan./Mar. 1970.

BICALHO, R. (Coord.). **Perspectivas do investimento em energia**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2009. Disponível em: <<http://www.projetopib.org/?p=documentos>>. Acesso em: 14/06/2016.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: O ciclo econômico do desenvolvimentismo**. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

\_\_\_\_\_. (org.). **Investimento e Reformas no Brasil: Indústria e Infraestrutura nos anos 1990**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu. Cidade: espaço da cidadania. In: GIAMETTI & BRAGA (Org.). **Pedagogia cidadã**. São Paulo: Unesp-Propp, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Versão 9.8.95

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 48. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Constituição Federal**. Brasília: Presidência da República, 1993.

\_\_\_\_\_. Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério da Justiça. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014**. Secretaria Nacional de Juventude, e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

\_\_\_\_\_. **Estado, estado-nação e revolução capitalista**. EESP/Fundação Getúlio Vargas nº 272, 2010. (Texto para Discussão)

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE**, no 1, 1997.

BRICEÑO-GARMENDIA, Cecília; ESTACHE, Antônio; SHAFIK, Nemat. Infrastructure services in developing countries: access, quality, costs and policy reform. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3468, dec. 2004.

BRITTO, A.L. **Perspectivas do investimento em saneamento básico**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <[www.projetopib.org/?p=documentos](http://www.projetopib.org/?p=documentos)> Acesso em: 15/05/2016.

BRUSEKE, Franz Josef. O Problema do desenvolvimento sustentável. In CAVALCANTI, Clovis (org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife – PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

CAMPOS, Renato Ramos; BATSCHAUER, Jeanine. Os Fundamentos Evolucionistas da Noção de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais: uma revisão da Literatura. **Revista Nexos Econômicos**, Salvador, v. 3, n. 5, p. 23-34, jan. 2004.

CAÑAS, A. J.; NOVAK, J. D. Re-examining the foundations for effective use of concept maps. In: Second International Conference on Concept Mapping, San Jose, Costa Rica, 2006. NOVAK, J. D. CAÑAS, A. J. (Eds.) **Proceedings**. San Jose: Universidad Costa Rica, 2006.

CANO, W. Subsídios para a reformulação das políticas de descentralização industrial e urbana no Estado de São Paulo. **Revista Economia Paulista**, V1, n1, Fundação Seade, 1988.

CARDOSO, T.; RIBEIRO, J. C. Economia para o Homem e Desenvolvimento Regional: Contribuição para uma Política Regional Alternativa. In BECKER, D.F.; BANDEIRA, P.S. (org.) **Propostas regionais aos Desafios Globais**. Vol. 2. Udunisc: Florianópolis, 2002. p. 69-89.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese. Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas estaduais de atração de investimentos baseadas em isenção fiscal: Uma análise do Estado do Ceará de 1995 a 2008. Documentos Técnico-Científicos. **Revista Econômica do Nordeste**. Volume 42, nº 3, Julho – Setembro 2011.

CARNEIRO, M. C. F. Investimentos em Projetos de Infraestrutura: Desafios Permanentes. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 13, N. 26, P. 15-34, Dez, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **O Brasil na Era da Globalização**: Condicionantes Domésticos e Internacionais ao Desenvolvimento. Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Globalização e Integração Produtiva**. Campinas: UNICAMP/IE (Texto para discussão) nº 126. Julho, 2007.

CARVALHO, Henrique. **Risco País (EMBI+ Brasil)** – Definição e Dados Históricos. HC Investimentos, publicado em 28/03/2011. Disponível em <<http://hcinvestimentos.com/2011/03/28/risco-pais/>> Acesso em: 14/06/2016.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. Arranjos Produtivos Locais e Sistemas Locais de Inovação. **Revista Nexos Econômicos**, Salvador, v. 3, n. 5, p. 9-22, jan. 2004.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CERQUEIRA, D. F. **Incentivos Fiscais e Investimentos na Indústria de Transformação no Estado da Bahia (1994 a 2004)**: internacionalização produtiva e subdesenvolvimento. Dissertação de Mestrado em Economia. Campinas: IE/ Unicamp, 2007.

CHANG, Ha-Joon. **Globalization, Economic Development and the Role of the State**. Londres/Nova York: TWN, Zed Books, 2003.

CHESNAIS, François. A Fisionomia das Crises no Regime de Acumulação sob Dominância Financeira. **Novos Estudos**. CEBRAP, n. 52, novembro, 1998, p. 21-53.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: MELLO Celso Antônio Bandeira de (org.). **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Desempenho do produto interno bruto de Pernambuco no 4º trimestre de 2010**. Disponível em: <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepeFidem/exibirartigo?companyId=communis.com.br&articleId=25392>>. Acesso em 07 de junho de 2013.

CORIOLOANO, L. N. M. T (org.) **O turismo de inclusão e o desenvolvimento local**. Fortaleza: Premium, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1981.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (orgs.) **Estudo da competitividade da indústria Brasileira**. Campinas: Papirus, 1994.

CROCCO, M. A.; JAYME JÚNIOR, F. G. Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate. In: PAULA, J. A. (Org.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.123-138.

CROCCO, M. **Moeda e desenvolvimento regional e urbano: uma leitura Keynesiana e sua aplicação ao caso brasileiro**. 2010. Tese de Titular Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; BARRA, C. **Liquidity Preference of Banks and Public and Regional Development**: the case of Brazil. Belo Horizonte UFMG/Cedeplar, 2004.

CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; BARRA, C. **Money and Space**: the behavior of liquidity preference of banks and public in a peripheral country. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2003. (Texto para Discussão, n. 196).

CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; BARRA, C. The behavior of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brazil. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 28, n. 2, p. 217-240, Dec./Jan. 2005.

CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; RUIZ, R. M. **Redes e polarização urbana e financeira**: uma exploração inicial para o Brasil. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2008. 25p. (Texto para Discussão, n. 328).

CROCCO, M.; FIGUEIREDO, A. T. L. Estratégias bancárias diferenciadas no território: uma análise exploratória. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA KEYNESIANA, 1. **Anais...** 2008.

CROCCO, M.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M.; SIMÕES, R. **Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2003. 28 p. (Texto para Discussão, n. 212).

CRUZ, Mauricio S M. **Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão**: a experiência de Pernambuco. In: XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 out. 2006.

CUNHA, A.; SIMÕES R.; PAULA, J. A. Regionalização e História: uma contribuição introdutória ao debate teórico – metodológico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 6; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 7. Rio de Janeiro: Conservatória, 2005. (Artigo)

DAVIES, M. Concept mapping, mind mapping and argument mapping: what are the differences and do they matter? **Higher Education**, vol. 62, n.3, p. 279-301, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Histórico das Ferrovias Brasileiras**. 2009.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. **Brasil 500 anos**: futuro, presente, passado. Rio de Janeiro, José Olímpio, 2002.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, 1993.

DOMINGUES, E. P.; RUIZ, R. M.; MORO, S.; LEMOS, M. B. Organização territorial dos serviços no Brasil: polarização com frágil dispersão. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. **Estrutura dinâmica do setor de serviços no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006.

DULCI, O. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, nº 18: 95-107 Jun. 2002.

DURANTON, G.; PUGA, D. **From Sectoral to Functional Urban Specialization**. Cambridge: NBER, Aug. 2002. (Working Paper, n. 9112).

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Traduzido por Nelson Boeira. Coleção Direito e Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Plano Nacional de Energia 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2007.

ESTACHE, A.; FAY, M. **Current debates on infrastructure policy**. World Bank, Nov. 2007 (Policy Research Working Paper, n. 4410).

FAY, M.; MORRISON, M. **Tendências recentes e principais desafios**. Banco Mundial. Departamento de infraestrutura, Finanças e Setor Privado. Região da América Latina e do Caribe, ago. 2005.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; MALLIAGROS, Thomas Georges. Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-estrutura no Brasil: 1950-1996. **Ensaio Econômico**, EPGE, n. 346, mai. 1999.

FLEURY, Fernando Leme. **Investimentos em Infraestrutura como Instrumento de Política Industrial**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). International Financial Statistics (IFS). Série de juros. Disponível em: <www.imf.com>. FMI. Public Investment and Fiscal Policy. **Relatório dos Departamentos de Assuntos Fiscais, Políticas e Revisão**, FMI, abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Public Investment and Fiscal Policy. **Relatório dos Departamentos de Assuntos Fiscais, Políticas e Revisão**, FMI, abril de 2005.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

GALVÃO, Alberto Sabino Santiago. **Ciclos econômicos recentes e perspectivas para a região do Submédio Vale do São Francisco com ênfase na Fruticultura Irrigada**. Recife: UFPE/CCSA Economia, 2010.

GADELHA, Carlos Augusto Estrella. Estado e inovação: uma perspectiva evolucionista. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ. v.6, n.2, p. 90, jul./dez. 2002.

GOLDENSTEIN, L.; SEABRA, M. Divisão territorial do trabalho e nova regionalização. In: **Fundamentos Teóricos e Práticos do ensino de geografia**. Revista USP São Paulo:

SEE-CENP, 1989. DOI: <<http://dx.doi.org/10.7154/RDG.1982.0001.0002>>. Acesso em 10/10/2014.

GOMES, Gustavo. **A economia de Pernambuco: uma contribuição para o futuro**. Recife: Secretaria de Planejamento de Pernambuco, 2006.

GONÇALVES, José Sérgio de Castro. Apresentação. In: FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986 (Os Economistas).

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH. **Relatório Anual de Atividades**, 2015. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS\\_ANEXO/relat%C3%B3rio%202015;4905;20170106.pdf](http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/relat%C3%B3rio%202015;4905;20170106.pdf)> Acesso em: 10/06/2017

Governo de Pernambuco (Focos estratégicos) sítio <<http://www.pe.gov.br/governo/focos-estrategicos/desenvolvimento-economico/>>. Acesso em 06/06/2014.

GRAU, Eros Roberto. O Estado, a Liberdade e o Direito Administrativo. In: Crítica Jurídica. **Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho**. Nº 21, Jul-dez/2002. p. 167.

GRIMALDI, Wilson e SILVA, Júlio César. **Estudos dos Impactos dos Investimentos na Economia Pernambucana: unidades da BR Foods, Hemobrás, Estaleiro Atlântico Sul, Petroquímica Suape e Refinaria Abreu e Lima, CONDEPE/FIDEM**, 2011

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: TAMER, Alberto. **O mesmo Nordeste**. São Paulo: Herder, 1968, p. 173-232.

HADDAD, P. R. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza, BNB; ETENE, 1989.

HADDAD, Paulo R. O que fazer com o planejamento regional no Brasil na próxima década? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPLAN, v. 1, n.1. 1989.

HADDAD, Paulo Roberto. **Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: Algumas reflexões**. FEE, V. 21, N. 2, 1993. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/562>>. Acesso em 09/10/2016.

HAMILTON, Alexander. **Relatório sobre as Manufaturas**. Rio de Janeiro: MSIA, 2000.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1994. parte II (caps. 7 a 11).

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **The Condition of Post-Modernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Oxford: Blackwell Publishers, 1989.

HILLBRECHT, R. Federalismo e a união monetária brasileira. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 27, n. 1, p. 35-67, jan.-abr. 1997.

HIRSCHMAN, A. O. **The rhetoric of reaction**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. (The strategy of economic development, 1958). Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1961.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)**. Companhia das Letras: São Paulo, 1994.

HOOVELT, Ankie. **Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 06 de junho de 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Infraestrutura Econômica no Brasil: Diagnósticos e Perspectivas para 2025**. Brasília: IPEA, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEADATA. **Risco-Brasil**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M> Acesso em: 15/05/2016.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Editora Fundo de Cultura S.A.: Rio de Janeiro, 1962. p. 19.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Documento Suape 2015**. Disponível em <http://especiais.jconline.ne10.uol.com.br/documento-suape-2015/>. Acesso em 29 de junho de 2015.

JORNAL DE PERNAMBUCO. **Novos empregos para Pernambuco: programa do governo incentiva 25 novos empreendimentos no estado**. Disponível em: <http://www.pe.gov.br/jornal/jor02/n040699.htm> Acesso em: 18 de julho de 2006

KALECKI, Michael. **Teoria da Dinâmica Econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista**. São Paulo: Nova Fronteira, ed.2, 1985.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Execução Premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: IPRI, 2002.

KON, A. **Economia de Serviços**. São Paulo: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Economia Industrial**. São Paulo: Nobel, 1994.

LACERDA, Ângela. **Transnordestina deve ficar pronta no final de 2014**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2012.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. **Planejamento metropolitano**: uma proposta de conservação urbana e territorial. EURE (Santiago) v.26 n.79 Santiago dic. 2000.

LACERDA, Norma e LEAL, Suely. M. Ribeiro. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal. **Anais XIV Encontro Nacional da ANPUR**, 2011.

LEAL, Suely. M. Ribeiro. **“Fetichismo” da Participação Popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife, Companhia Editora de Pernambuco - CEPE, 2003.

\_\_\_\_\_. (coord.). **Megaempreendimentos imobiliários em municípios metropolitanos e de pequeno porte em Pernambuco**: Cidades Planejadas e Inteligentes. Recife: NUGEPP/MDU/CNPq, 2012.

\_\_\_\_\_. (coord.). **Arranjos Institucionais de Governança e Produção imobiliária na Metrôpole do Recife**. Recife: NUGEPP/MDU/CNPq, 2005.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva? Os Desafios das Novas Tecnologias e da Competição Mundial. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (orgs.) **Reestruturação Urbana**: Tendências e Desafios. São Paulo: Nobel, 1990, p. 17-43.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 4a Ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LEITE, A. **A Energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LEMOS, M. B. **Espaço versus capital**: um estudo sobre a dinâmica centro-periferia. 1988. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

LEMOS, M. B.; DINIZ, C.C.; GUERRA, L. P.; MORO, S. A Nova Configuração Regional Brasileira e sua Geografia Econômica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 665-700, out-dez. 2003.

LEMOS, M. B.; MORO, S.; BIAZI, E., CROCCO, M. A dinâmica urbana das regiões metropolitanas brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29. **Anais...** 2001. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105351.pdf>>. Acesso em 25/10/2016.

LIMA, A. C. da C.; **Políticas de desenvolvimento Regional no Brasil**: evolução recente dos mecanismos Nacionais e Estaduais – O caso do Nordeste. Dissertação de Mestrado em Economia – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2008.

LIMA, João Policarpo R., SICSÚ, Abraham Benzaquem e PADILHA, Maria Fernanda G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, nº 4, out-dez. 2007.

LIPIETZ, Alain. **O Capital e seu Espaço**. São Paulo: Nobel, 1987.

LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LIVRO VERDE. **Ciência, tecnologia e inovação**: desafio para a sociedade brasileira. Coordenado por Cylon Gonçalves da Silva e Lúcia Carvalho Pinto de Melo. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia /Academia Brasileira de Ciências, 2001.

LÔBO, Cristina, AMORIM, Ricardo. Na trilha certa. **Revista Manutenção & Tecnologia**. - Nº 216 – publicado em setembro de 2017. Disponível em <www.revistamt.com.br>. Acesso em 10/10/2017.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sonia Chagas. **Manual de estilo acadêmico**: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. Sônia Chagas Vieira. 5. ed. – Salvador: EDUFBA, 2013.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACIEL, Cláudio. Políticas de Regulação de Setores Infraestruturais no Governo Lula (2003-2005). In: CARNEIRO, Ricardo. (org.) **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Unesp, 2006.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Perspectivas do investimento no complexo urbano**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em 15/05/2016.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARQUES, Katlyn Kelly Duclerc. **Moradores invisíveis**: o sofrimento social dos moradores da Ilha de Tatuoca - Ipojuca – PE – em seu processo de desterritorialização. Fundação Oswaldo Cruz: Recife: [s.n.], 2014.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**: tratado introdutório. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. 2 v. (Os Economistas).

MATTOS, Carlos A. de. Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização. Alternativa de sobrevivência ou nova utopia? In BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana. **A Geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Série Os Economistas).

MEDEIROS, Carlos. **Regime Macroeconômico, Crescimento e Inovações no Brasil** (mimeo), 2007.

MOLES, A. **O Kitsch**: a arte da felicidade. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

MONETTI, E.; ALENCAR, C.T. **Perspectivas do investimento em edificações comerciais, de turismo e de lazer**. Rio de Janeiro: UFRJ,2009. Disponível em: <www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em 10/10/2015.

MONTGOMERY, Mark R; GRAGNOLATI, Michele; BURKE, Kathleen; PAREDES, Edmundo. **Measuring Living Standards with Proxy Variables**, Demography, Vol. 37 No. 2, pp. 155-174, 2000.

MONTIBELLER, Filho, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: UFSC, 2001.

MOREIRA, Marco Antônio; BUCHWEITZ, Bernardo. **Mapas Conceituais**: instrumentos didáticos, de avaliação e de análise de currículo. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1956.

NASCIMENTO, S. P. do. Guerra Fiscal: uma análise quantitativa para estados participantes e não participantes. **Economia**, Brasília (DF), v.10, n.2, p.211–237, mai/ago 2009.

NASCIMENTO, Lissandro. **Governo do Estado investiu R\$ 2 milhões no distrito industrial de Glória de Goitá**. publicado em 11/03/2014. Disponível em: <<http://www.avozdavoria.com/governo-do-estado-investiu-r-2-milhoes-no-distrito-industrial-de-gloria-do-goita/>>. Acessado em 25/07/2014.

NATAL, J. **Do desenvolvimentismo ao neoliberalismo**: saga brasileira no século XX. Rio de Janeiro: Publicati, 2006.

\_\_\_\_\_. (1959) Agriculture in Regional Economic Growth. *Journal of Farm Economics*, 41(5), dez. Versão em português em SCHWARTZMANN, J. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

NOVAK, J. D. Concept maps and vee diagrams: metacognitive tools to facilitate meaningful learning. **Instructional Science**, vol. 19, n.1, p. 29-52, 1990.

O NOVO PERNAMBUCO, Melhor para trabalhar e melhor para viver. Programa de Governo de Eduardo Campos – 2011 a 2014. Governo de Pernambuco, 2010.

O NOVO PERNAMBUCO AVANÇA. Programa de Governo de Paulo Câmara – 2015 a 2018. Frente Popular de Pernambuco, 2014.

OREIRO, J. L. **Acumulação de Capital Privado, Investimento em Infraestrutura e Ciclos Virtuosos de Crescimento num Modelo Dinâmico Kaleckiano**. Mimeo, novembro 2007.

PADULA, Raphael. Uma Concepção de Integração Regional, o Papel da Infra-Estrutura e a Ocupação dos Espaços a partir de Friedrich List, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Celso Furtado – uma Visão Crítica ao Regionalismo Aberto e à IIRSA. Artigo. **Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico**, 2008.

\_\_\_\_\_. **Integração Regional de Infraestrutura e Comércio na América do Sul nos Anos 2000**: uma Análise Político-Estratégica. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE-UFRJ, set. 2010.

PAULA, L. F.; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**. vol.31 nº.89 São Paulo Jan./Apr. 2017.

PEREIRA, Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In **Revista do Serviço Público**, Brasília; v. 47, n. 1, jan. 1996

PEREZ, C. **Technological Revolutions and Financial Capital**. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2002.

PERNAMBUCO. Decreto Nº 25.526, de 04 de junho de 2003. **Manual de Serviços da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco** - CONDEPE/FIDEM.

PERNAMBUCO, TCE-PE Tribunal de Contas do Estado. **Estudos e Levantamentos**. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/estudos-e-levantamentos>>. Acessado em 12 /05/2016.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso socialdemocrata. **Revista de Ciência Política Achegas .net**. EDIÇÃO 45 Jan/Jul 2012 <<http://www.achegas.net/>>, Acesso em 20/05/2015.

PIQUET, R. O Norte Fluminense em tempo presente. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANTANNA, M. J. G. (Org.). **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. p.79-99.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos – **Guia PMBOK**. Quinta Edição. – EUA: Project Management Institute, 2013

POCHMANN, M. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil**. Campinas, Mimeo. 1998.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva das Nações**. Campus, 1989.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **A Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap e Fapesp; Brasília: Ipea, 2000.

PREBISCH, Raul. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Revista de Economía Política**, nº 17: São Paulo, 1957.

QUADROS, S. R. (Coord.). **Perspectivas do investimento em transporte**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em <<http://www.projetopib.org/?p=documentos>>. Acesso e 20/10/2015.

REIS, Cristina. **O Investimento Público no Brasil entre 1950 e 2006 e o Desenvolvimento Econômico**. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

RICARDO, David. On foreign trade. In: RICARDO, David. **On the principles of political economy and taxation**. 3. ed. Ontario: Batoche Books, 2001. p. 85-103.

RICHARDSON, Harry W. **Economia Regional: Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional**. Tradução de Fausto Guimarães Cupertino. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

RIGOLON, F. J. e PICCININI, M. S. **O Investimento em Infraestrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado**. BNDES, Texto para discussão nº 63, Rio de Janeiro, 1997.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: RUA, M. G. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2 v. Brasília: CNPD, 1998, p. 731-752.

SABOIA, J. **A dinâmica da descentralização industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia, 2001.

SÁNCHEZ, R. J. (Coord.). **Redes infraestructurales en América Latina**. Cepal: Santiago do Chile, 2009.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. Reflexões por um conceito contemporâneo sobre urbanismo. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona - Nº 63, 2000.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

\_\_\_\_\_. **A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 4. Edição. 2006.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril, 1982.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Disponível em <http://www.sefaz.pe.gov.br>. Acessado em 27 de junho de 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 21. ed. - São Paulo: Editora Cortez, 2000.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. e MICHEL, R. (org.) **Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Ed. Barueri, Rio de Janeiro, 2005.

SINGER, Paul Israel. **Dinâmica Populacional e Desenvolvimento**. São Paulo: Edições CEBRAP, 1970.

SONAGLIO, C. M.; BRAGA, M. J.; CARVALHO, A. C. Investimento Público e Privado no Brasil: Evidências dos Efeitos *Crowding-In* e *Crowding-Out* no Período 1995-2006. **Revista Economia**, Maio/Agosto, 2010.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006

SOUZA, Marcelo José L. Planejamento Integrado de Desenvolvimento, Natureza, Validade e Limites. **Revista Terra Livre**, Curitiba, n. 10, p. 123-139, jul. 1994.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Norma M. B. de. Os anos 90 apontam novas articulações para os setores populares: a experiência do fórum metropolitano de reforma urbana – FRMU. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 7, 1997, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 1997. p.1831-1850.

STRAUB, Stéphane. Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges. **Policy Research Working Paper**, n. 4460, Jan. 2008.

SUAPE. **Movimentação de Cargas em Geral**. Disponível em <http://www.suape.pe.gov.br/port/pdf/MovCargaGeral.pdf>. Acessado em 26 de junho de 2012.

TINOCO, A.C. Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da descentralização. **Rev. Espaço e Debates**. São Paulo. N 41, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva, **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**, São Paulo: Atlas, 1987.

UM NOVO PERNAMBUCO. Programa de Governo de Eduardo Campos – 2007 a 2010. Frente Popular de Pernambuco, 2006.

VAINER, C. B. **Grandes Projetos e Organização Territorial: os avatares do planejamento regional**. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1989.

\_\_\_\_\_. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação, **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Salvador, v.9, n.1, maio 2007.

VAINER, C. B.; ARAÚJO, F. G. B. de. **Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional**. Rio de Janeiro, CEDI, 1992.

VARGAS, Ricardo V. **Gerenciamento de Projetos: Estabelecendo Diferenciais Competitivos** 6ª edição. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

VARSANO, Ricardo. **A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado**. — Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

\_\_\_\_\_. **Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, n. 15, PP. 13-18, 1997.

VERGOLINO, J. R.; MONTEIRO NETO, A. **A economia de Pernambuco no limiar do Século XXI: desafios e oportunidades para a retomada do crescimento**. Recife: Ed. dos Autores, 2002.

VEKIRI, I. What is the value of graphical displays in learning? **Educational Psychology Review**, vol. 14, n.3, p. 261-312, 2002.

VERAS, Paulo. Em 10 anos, Pernambuco foi do crescimento à crise econômica. **JOnline NE10**. Publicado em 19/01/2017. Disponível em: <<http://jonline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2017/01/19/em-10-anos-pernambuco-foi-do-crescimento-a-crise-economica-267347.php>> Acesso em 20/01/2017.

VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**. vol.46 no.5 Rio de Janeiro Sept/Oct. 2012

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

WALKER L. O.; AVANT K. C. Concept development. In: WALKER L. O.; AVANT K. C. **Strategies for theory construction in nursing**. 3rd ed. Norwalk: Appleton & Lange; 1995.