



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

PEDRO GOMES MARANHÃO DE ARAÚJO

**DO AÇÚCAR AOS SUVs: ANÁLISE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
PERNAMBUCANA A PARTIR DO SÉCULO XX**

**CAMPINA GRANDE
2020**

PEDRO GOMES MARANHÃO DE ARAÚJO

**DO AÇÚCAR AOS SUVs: ANÁLISE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
PERNAMBUCANA A PARTIR DO SÉCULO XX**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento regional.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marcionila Fernandes

**CAMPINA GRANDE
2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A663d Araújo, Pedro Gomes Maranhão de.
Do açúcar aos SUVs [manuscrito] : análise da indústria de transformação pernambucana a partir do século XX / Pedro Gomes Maranhão de Araújo. - 2021.
144 p. : il. colorido.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2021.
"Orientação : Profa. Dra. Marcionila Fernandes ; Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Industrialização de Pernambuco. 2. Desenvolvimento regional. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Indústria de transformação. I. Título

21. ed. CDD 338.4

PEDRO GOMES MARANHÃO DE ARAÚJO

DO AÇÚCAR AOS SUVs: ANÁLISE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
PERNAMBUCANA A PARTIR DO SÉCULO XX

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de Concentração: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento regional.

Aprovada em: 11/03/2021

BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a Marcionila Fernandes (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Luís Henrique Cunha
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Fábio Lucas Pimentel de Oliveira
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente minha família, sem a qual não teria as bases para escrever esse trabalho, que nesse momento de pandemia os laços se tornam mais fortes e necessários.

Agradeço à Angela Nascimento e Malu por terem tido a paciência de revisar meu trabalho e dado boas sugestões para o andamento do debate.

Agradeço à Jôingrid pela atenção de sempre me lembrar e ajudar nas questões burocráticas, no compartilhamento dos problemas acadêmicos e pela nossa agradável convivência na universidade.

Agradeço à Professora Marcionila Fernandes por ter concordado com esse desafio científico.

Aos professores, colegas do mestrado e funcionários da UEPB por possibilitar aprendizados e discussões fundamentais para a constituição desse trabalho e de minha pessoa.

Ao trabalho dos técnicos dos diversos institutos utilizados por esse trabalho, que foram a campo para poder disponibilizar os bancos de dados necessários para as pesquisas. O trabalho de vocês é essencial tanto para os estudos como para o desenvolvimento do país e deve ser mais valorizado.

Aos recursos financeiros a que tive acesso por meio da bolsa acadêmica do CNPQ, sem a qual não teria tido o tempo necessário para ler tantos autores e escrever com calma a dissertação. Que lutemos por melhores condições para os nossos cientistas!

Aos trabalhos dos autores aqui utilizados em especial as discussões e teorias elaboradas por Celso Furtado que permitiram uma visão crítica do mundo fundamental para nós habitantes da periferia de um país em desenvolvimento. Que essa dissertação também seja uma forma de amplificar sua visão humanista, racional e tão necessária no ano em que se comemora seu centenário.

RESUMO

Teorias econômicas apontam a indústria de transformação como peça chave para o desenvolvimento regional. O mundo contemporâneo, em muitos aspectos, é produto da industrialização. Isto posto, o trabalho traz o seguinte problema de pesquisa: qual a importância e efeitos da indústria de transformação para o desenvolvimento econômico do estado de Pernambuco? Segundo economistas, o Brasil atravessa um momento de desindustrialização, entretanto algumas regiões podem estar indo na contramão desse fenômeno. O estado de Pernambuco, nas duas últimas décadas, apresentou efervescência na atividade industrial ao diversificar sua produção com projetos estruturadores e investimentos em polos industriais. Assim, como objetivo principal, propõe-se realizar uma análise macroeconômica da indústria de transformação do estado sob a ótica das teorias cepalinas de desenvolvimento e investigar políticas nacionais e pernambucanas referentes à indústria em períodos selecionados. O trabalho parte de duas perspectivas: 1) a indústria de transformação tem um papel fundamental no crescimento econômico pernambucano, seja pela criação de empregos, pelo volume produzido, pela participação nas exportações, pela ocupação territorial, pela difusão de novas tecnologias, conhecimentos e processos; 2) O papel indutor do Estado e interesse dos atores políticos são determinantes para a criação de uma plataforma industrial expressiva. A dissertação emprega a metodologia quantitativa para investigação do problema de pesquisa, foram utilizados dados econômicos dos entes federativos e da produção industrial de selecionados períodos históricos que são exibidos em séries temporais. Os dados são contextualizados por meio das teorias e conceitos apresentados ao longo do trabalho. Os resultados da análise exibem a relevante contribuição da indústria para a economia de Pernambuco, apresentando fundamental participação no bom desempenho recente. Conclui-se que os ciclos de melhor desempenho da economia pernambucana estão vinculados à uma boa performance do setor manufatureiro ocasionada por estratégias desenvolvimentistas adotadas pelo poder público e alianças políticas.

Palavras-chave: Industrialização. Pernambuco. Desenvolvimento. Economia.

ABSTRACT

Economic theories point to the manufacturing industry as a key role for regional development. The contemporary world, in many ways, is the product of industrialization. That said, the work poses the following research problem: what is the importance and effects of the manufacturing industry for the economic development of the Pernambuco state? According to economists, Brazil is going through a deindustrialization process, however some regions may be going against this phenomenon. The Pernambuco state, in the last two decades, presented an effervescence of industrial activity by diversifying its production with structuring projects and investments in industrial hubs. Thus, as a main objective, the thesis proposes to carry out a macroeconomic analysis of the state's manufacturing industry from the ECLAC's development theories and to investigate national and Pernambuco industrial policy in selected periods. The work is based on two perspectives: 1) the manufacturing industry has a fundamental role in Pernambuco's economic growth, whether by creating jobs, by the volume produced, by exports participation, by territorial occupation, by the diffusion of new technologies, knowledges and processes; 2) The inducing role of the federal state and the interest of political players, they are decisive for the creation of an expressive industrial platform. This thesis uses the quantitative methodology to investigate the research problem, using economic data from federative entities and industrial production from selected historical periods that are displayed in time series. The data are contextualized through the theories and concepts presented throughout the work. The results of the analysis show the relevant contribution of the industry to the Pernambuco's economy, showing paramount participation in the recent good performance. It is concluded that the cycles of favorable performance of the state's economy are linked to a good achievement of the manufacturing sector caused by developmentalist strategies adopted by the government and political alliances.

Keywords: Industrialization. Pernambuco. Development. Economy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 6.1 - Distribuição das principais Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) integrantes do SPIn.....	114
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Vertentes teóricas do debate regional.....	27
Quadro 2.1 - Divisão da Indústria de Transformação, exemplos e suas localizações.....	33
Quadro 2.2 - Divisão da CNAE 2.0 (2010) da seção C: Indústria de Transformação.....	34
Quadro 2.3 - Indústria de Transformação por Intensidade Tecnológica segundo a OCDE (revisão 2011)	35
Quadro 4.1 - Periodização do pensamento estruturalista segundo a Cepal.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 – Participação do setor da indústria de transformação no total de empregos por renda per capita em países selecionados.....	42
Gráfico 5.1 – Pernambuco: evolução real do Produto Interno Líquido, a custo de fatores de 1960 a 1969.....	88
Gráfico 5.2 – Pernambuco: distribuição do VAB industrial (em %) de 1970 a 1985.....	90
Gráfico 5.3 – Pernambuco: distribuição do Valor da Transformação Industrial, segundo grupos de indústrias de transformação (em %), 1960/1970/1975/1980/1985.....	91
Gráfico 5.4 – Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do Valor Adicionado, a preços básicos (1985=100) de 1985 a 2003.....	93
Gráfico 5.5 – Pernambuco: crescimento acumulado de Valor Adicionado Bruto, segundo grandes setores de 1985- 2003.....	95
Gráfico 5.6 – Pernambuco: composição do VAB, segundo grandes setores (em %) de 1985 a 2003.....	95
Gráfico 5.7 – Pernambuco: evolução do índice de quantum dos ramos da indústria (índice de quantum do VAB, 1985=100) de 1985 a 2003.....	97
Gráfico 5.8 – Pernambuco: participação dos segmentos no VAB da indústria (em %) de 1985 a 2003.....	97
Gráfico 5.9 – Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do Valor Adicionado da indústria de transformação a preços básicos (índice de quantum do VAB, 1985=100) de 1985 a 2003.....	99
Gráfico 6.1 – Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do PIB (2002=100) de 2002 a 2017.....	104
Gráfico 6.2 – Pernambuco: composição do VAB, segundo grandes setores (em %) de 2002 a 2017.....	107
Gráfico 6.3 – Pernambuco: participação dos segmentos no VAB da indústria (em %) de 2002 a 2017.....	107
Gráfico 6.4 - Valor total de desembolsos do BNDES por estado NE 2007-2013 (R\$ milhões).....	108
Gráfico 6.5 – Distribuição dos investimentos anunciados em Pernambuco em porcentagem de 2007 a 2016.....	111
Gráfico 6.6 – Pernambuco: evolução do índice de quantum dos ramos da indústria (índice de quantum do VAB, 2002=100) de 2002 a 2017.....	115
Gráfico 6.7 – Brasil, Nordeste, Bahia, Ceará e Pernambuco: evolução do Valor Adicionado da Indústria de Transformação a preços básicos (índice de quantum do VAB, 2002=100) de 2002 a 2017.....	116

Gráfico 6.8 – Pernambuco e Brasil: taxa de crescimento (%) do Valor Adicionado Bruto da Indústria de transformação, de 2002 a 2017.....	116
Gráfico 6.9 – Participação dos segmentos da indústria de transformação no VTI de Pernambuco e do Brasil em 2010.....	118
Gráfico 6.10 – Participação dos segmentos da indústria de transformação no VTI de Pernambuco e do Brasil em 2017.....	118
Gráfico 6.11 – Distribuição percentual dos empregos formais da indústria de transformação em segmentos classificados segundo intensidade tecnológica nos anos de 2007 e 2015.....	119
Gráfico 6.12 – Estabelecimentos e Empregos da indústria de transformação em Pernambuco, de 2003 a 2017.....	120
Gráfico 6.13 – Relação VTI/VBP do setor da indústria de transformação de Pernambuco e do Brasil entre 2007 e 2018.....	123
Gráfico 6.14 – Comércio internacionais de Pernambuco: importações, exportações, saldo comercial e corrente comercial em US\$, de 2003 a 2017.....	124
Gráfico 6.15 – Indústria de transformação de Pernambuco: importações, exportações, saldo comercial e corrente comercial em US\$, de 2003 a 2017.....	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1 – Estabelecimentos industriais de Pernambuco em 1907.....	76
Tabela 5.2 – Dados das Indústrias manufatureiras de alguns estados de acordo com o Censo industrial de 1920.....	78
Tabela 5.3 – Dados das Indústrias manufatureiras de alguns estados de acordo com o Censo industrial de 1940 e 1950.....	81
Tabela 5.4 – Nordeste, Pernambuco, Bahia e Ceará: Liberações de incentivos (34/18 e/ou Finor) – 1963/90 (US\$ 1.000,00).....	86
Tabela 5.5 – Nordeste e Unidades Federadas regionais: número e distribuição de projetos industriais aprovados pela SUDENE (em %) de 1978 a 1988.....	87
Tabela 5.6 – Pernambuco: composição setorial do Produto Interno Líquido, a custo de fatores (em %) de 1960 a 1969.....	89
Tabela 5.7 – Nordeste e Pernambuco: taxa média de crescimento do PIB total e por setores da economia de 1970 a 1985.....	89
Tabela 5.8 – Pernambuco: distribuição do Valor da Transformação Industrial, segundo segmentos da indústria de transformação (em %), 1960/1970/1975/1980/1985.....	91
Tabela 5.9 – Pernambuco: participação dos segmentos no total do VAB da indústria de transformação (em %) de 1985 a 2003.....	97
Tabela 6.1 – Participação de Pernambuco e do Nordeste no PIB brasileiro, em porcentagem, anos selecionados.....	104
Tabela 6.2 - Participação indústria de transformação no VAB total de cada região.....	115
Tabela 6.3 – Participação de Pernambuco e do Nordeste em porcentagem do VTI brasileiro em anos selecionados.....	116
Tabela 6.4 – Participação (%) dos segmentos industriais no Valor da transformação industrial de Pernambuco nos anos de 2005, 2010 e 2017.....	117
Tabela 6.5 – Distribuição do valor adicionado bruto da indústria, dos estabelecimentos e dos empregos formais do setor industrial por Regiões de Desenvolvimento em (%) nos anos de 2003, 2010 e 2017.....	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD DIPER	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
AMBEV	Companhia de Bebidas das Américas
BB	Banco do Brasil
BCND	Bens de Consumo Não Duráveis
BCD	Bens de Consumo Duráveis
BDE-PE	Base de Dados do Estado de Pernambuco
BI	Bens Intermediários
BK	Bens de Capital
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIIU	Classificação Industrial Internacional Uniforme
Comexstat	Estatísticas de Comércio Exterior
CNAE	Cadastro Nacional de Atividades Econômicas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CODEPE	Comissão de Desenvolvimento de Pernambuco
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
C,T&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
EAS	Estaleiro Atlântico Sul
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
Fenarte	Feira Nacional de Negócios do Artesanato
FIEPE	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco

FIAT	<i>Fiat Chrysler Automobiles</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FPE	Fundo de Participação dos Estados
Funcresce	Fundo Cresce Pernambuco
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
Hemobrás	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICT	Instituição de Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IF SERTÃO-PE	Instituto Federal do Sertão Pernambucano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
JK	Juscelino Kubitschek
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARQTEL	Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologias Associadas de Pernambuco
PBM	Plano Brasil Maior
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDVSA	Petróleos de Venezuela
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S.A.

PIA	Pesquisa Industrial Anual
PINTEC	Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PRODEPE	Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PVS	Programa de Valorização do Servidor
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
R&D	<i>Research and Development</i>
Renai	Rede Nacional de Informações sobre o Investimento
RLV	Receita Líquida de Vendas
RMR	Região Metropolitana do Recife
SAD-PE	Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SCR	Sistema de Contas Regionais
SDEC-PE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
SEFAZ-PE	Secretaria da Fazenda de Pernambuco
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SISTFARMA	Sistema de Inovação e Produção de Farmacoquímicos em Pernambuco
SIUP	Serviços Industriais de Utilidade Pública
SPIIn	Sistema Pernambucano de Inovação
SUAPE	Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUV	<i>Sport Utility Vehicle</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TVA	<i>Tennessee Valley Authority</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>

UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNICAP	Universidade Católica de Pernambuco
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPE	Universidade de Pernambuco
VAB	Valor Bruto
VTI	Valor Transformação Industrial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	DESENVOLVIMENTO	21
2.1	Conceito	21
2.2	Pluralidade do Desenvolvimento	22
2.3	Desenvolvimento Regional.....	24
3	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO.....	31
3.1	Conceito	32
3.2	A importância da indústria de transformação	36
3.3	Desindustrialização.....	41
4	TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	49
4.1	Pensamento da Cepal e Estruturalismo Histórico.....	49
4.2	Políticas industriais.....	62
5	INDUSTRIALIZAÇÃO DE PERNAMBUCO	73
5.1	Primeiras Indústrias (1870-1930)	73
5.2	Perda de mercados e instituição da Sudene (1930-1959).....	78
5.3	Bonança industrial à Crise da Dívida Externa (1959-1985).....	85
5.4	Crise do setor industrial ao Governo Lula (1985-2003).....	92
6	ANÁLISE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DE PERNAMBUCO (2003-2017).....	102
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
___	REFERÊNCIAS.....	134
___	ANEXO A – MAPA DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO	144

1 INTRODUÇÃO

O estado de Pernambuco possui mais de 9 milhões e meio de habitantes sendo a 10ª maior economia regional brasileira segundo dados do IBGE. Na década de 1990 o estado vivenciou um período de baixo dinamismo econômico, especialmente entre 1993 e 1999, quando permaneceu praticamente estagnado, com uma taxa média de crescimento do PIB de 0,6% ao ano (MORAES, 2017). Contudo, as duas últimas décadas da economia pernambucana foram de mudanças significativas para a região, com o crescimento do PIB estadual acima da média nacional, atração de importantes empresas e ampliação de sua infraestrutura (GALVÃO, 2015; LIMA et al, 2007; MONTEIRO NETO et al, 2015). Acredita-se que o recente resultado positivo pode estar vinculado ao esforço de ampliação das atividades industriais (FIEPE, 2013; FROTA, 2013). Assim, esse trabalho traz o seguinte problema de pesquisa: Qual a importância e efeitos da indústria de transformação para o desenvolvimento econômico do estado de Pernambuco?

De acordo com diversas teorias econômicas e de desenvolvimento regional, a indústria de transformação é essencial para o progresso de uma localidade (BRANDÃO, 2015; IEDI, 2002, 2014, 2016; UNCTAD, 2003). De muitas maneiras o mundo contemporâneo é produto da industrialização: foi a revolução industrial que permitiu o perene crescimento da produtividade em alguns países europeus e nos Estados Unidos, criando a divisão na economia mundial entre países ricos e pobres. Foi a industrialização que permitiu países não ocidentais como o Japão, no final do século XIX, e outros países asiáticos como Taiwan e Coreia do Sul na segunda metade do século XX, alcançarem indicadores que rivalizam com as nações ocidentais desenvolvidas (CANO, 2014, 2017; RODRIK, 2013, 2015a).

Segundo economistas, o Brasil passa por um movimento de desindustrialização, entretanto algumas regiões podem estar indo na contramão desse fenômeno (MONTEIRO NETO, SILVA, 2018). O tema é bastante recente na literatura, de acordo com Sampaio (2017) o fenômeno era tratado de forma espaçada na literatura nacional até os anos 2000 – “Somente após a publicação da Unctad (2003), uma publicação internacional, é que esse tema passou a ser trabalhado de forma mais sistemática e aprofundada no Brasil, constituindo-se

numa controvérsia que ainda apresenta desdobramentos” (p. 375). Assim, enquanto recentes estudos discutem a desindustrialização do país, para a opinião pública, o estado de Pernambuco estaria na contramão do processo.

A discussão proposta por essa dissertação é pertinente tanto nacional como regionalmente pelo momento econômico e político em que vivemos. O assunto não tem a atenção que merece pela mídia em uma conjuntura econômica brasileira que caminha para uma reprimarização das exportações com seu slogan falacioso *Agro é pop*, precarização do emprego, aumento da desigualdade de renda, baixo crescimento do PIB nos últimos quatro anos e alto grau de desemprego conforme dados do IBGE.

Há poucos estudos recentes para o estado na ótica do referido fenômeno no tocante à indústria de transformação, os principais são teses de doutorado e o trabalho “Política Industrial: Proposta de uma política industrial para Pernambuco” (FIEPE, 2013). O documento utiliza dados entre 1985 e 2010 para analisar a evolução do segmento e propor um novo modelo de política industrial para o estado. O presente trabalho tem como proposta expandir o espaço temporal trazendo novas contribuições ao debate.

Pernambuco foi um dos primeiros estados brasileiros fora do Sudeste a se industrializar, tendo a hegemonia industrial da região por muitos anos (ANDRADE, 2001; GALVÃO, 2015, VERGOLINO, 1993). O Estado, nas duas décadas recentes, apresentou uma efervescência de investimentos industriais, segundo a FIEPE¹ (2013) - “Entre 2007 e 2016 foram anunciados cerca de R\$ 100 bilhões em investimentos no estado, dos quais 67,3% correspondem a recursos destinados à implantação de empreendimentos industriais” (p. 61). Entretanto, a crise mundial do final da década passada e a mais recente crise da dívida pública brasileira, apresentaram desdobramentos que influenciaram a produção industrial (MONTEIRO NETO, 2017).

Nas duas últimas décadas o estado de Pernambuco vem diversificando sua produção industrial e infraestrutura, como principais marcos: o Complexo

¹ Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco.

Portuário Industrial de Suape, no litoral sul – projetado pelo Padre Lebret² ainda nos anos 50 –, com a decisão do Governo Federal de construir, por meio de investimentos da Petrobrás, a Refinaria Abreu e Lima em Suape junto com o Estaleiro do Atlântico Sul, a vinda de empresas voltadas para soluções de energia eólica e o projeto estruturador da Companhia Siderúrgica de Suape. No litoral norte, com a duplicação e requalificação da BR 101, aportaram a indústria automotiva com a FIAT, a Hemobrás³ e AMBEV⁴. Em relação ao interior do estado, galvanizado pela restauração e duplicação da BR-232, se instalou a Kraft Foods em Vitória de Santo Antão e o complexo agroindustrial do Médio São Francisco (FROTA, 2013; FIEPE, 2013; MONTEIRO NETO et al 2015).

O pensamento da Cepal, de caráter histórico-estruturalista, será o prisma teórico utilizado na presente dissertação. Como principais representantes dessa concepção latino-americana, serão discutidas as reflexões dos economistas Raúl Prebisch e Celso Furtado. O trabalho é construindo mediante estudo histórico das estruturas políticas do estado, da organização do espaço, das decisões tomadas pelos entes públicos, da assimetria entre o poder nacional, internacional e regional, das instituições envolvidas no processo de desenvolvimento, dos ciclos econômicos do Brasil, das políticas industriais e da penetração de novas técnicas e processos em uma região periférica. Destarte, nos primeiros capítulos serão apresentados conceitos sobre alguns desses pontos que serão utilizados ao longo do trabalho.

Assim, como objetivo principal, propõe-se realizar uma análise macroeconômica da indústria de transformação do estado sob a ótica das teorias cepalinas de desenvolvimento e investigar políticas brasileiras e pernambucanas referentes à indústria em períodos selecionados. Os objetivos específicos são: 1) definir o setor da indústria de transformação; 2) discutir o papel do segmento no processo de desenvolvimento de uma região; 3) promover a discussão de teorias econômicas aliadas às políticas industriais e 4) analisar, através da

² Padre dominicano francês cujos pensamentos humanistas sobre o desenvolvimento foram influenciados pelo pernambucano Josué de Castro (GODOY, 2016).

³ Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia.

⁴ Companhia de Bebidas das Américas.

história política e de indicadores, o desenvolvimento da indústria de transformação no estado.

O trabalho parte de duas perspectivas: 1) a indústria de transformação tem um papel fundamental no crescimento econômico pernambucano, seja pela criação de empregos, pelo volume produzido, pela participação nas exportações, pela ocupação territorial, pela difusão de novas tecnologias, conhecimentos e processos; 2) O papel indutor do Estado e interesse dos atores políticos são determinantes para a criação de uma plataforma industrial expressiva.

A dissertação utiliza da metodologia quantitativa para investigação do problema de pesquisa, foram utilizados dados econômicos dos entes federativos e da produção industrial de selecionados períodos históricos que são exibidos em séries temporais e analisados por meio dos conceitos e teorias apresentados ao longo do texto observando as decisões institucionais, os atores econômicos e políticos envolvidos. A construção do alicerce teórico-metodológico desta pesquisa será baseada em uma investigação bibliográfica e documental em artigos, dissertações, teses, livros, portais eletrônicos de instituições públicas, notícias de jornal e publicações em periódicos que tratem sobre este tema. Serão utilizados dados do Sistema de Contas Nacionais, Sistema de Contas Regionais, Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE). Para os números referentes aos empregos industriais foram utilizados a base do RAIS, Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério da Economia. Os dados referentes à exportações e importações foram coletados do Comexstat (MDIC), além de informações da Base de Dados do Estado de Pernambuco (BDE-PE) fornecidos pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM).

A dissertação está dividida em sete partes, a primeira é a presente introdução, no segundo capítulo vamos propor o debate sobre o conceito de desenvolvimento e apresentar a questão do planejamento regional, no terceiro discutiremos a indústria de transformação: sua importância para o desenvolvimento regional e o fenômeno da desindustrialização. A quarta parte disserta sobre as teorias econômicas que serão nossas lentes e traz discussões sobre o conceito e implementação das políticas industriais. Na quinta seção do trabalho apresentaremos a indústria de transformação de Pernambuco dividindo

em períodos históricos de acordo com a conjuntura política e econômica: o advento da indústria no estado com usinas de refino de açúcar e indústrias têxteis nos fins do século XIX, em seguida vamos para a década de 30, período cuja industrialização do Centro-Sul do país se tornou hegemônica, intensificando as desigualdades regionais até a criação da Sudene, depois passaremos pela época da atuação da superintendência até a crise da dívida externa dos anos 80, logo após apresentaremos o cenário industrial no período de políticas neoliberais até a virada do século XXI. A seção seguinte investigaremos a indústria de transformação do estado no período entre 2003 e 2017, fase marcada pela volta de políticas industriais ativas. A sétima e última parte finaliza este trabalho com as considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Conceito

Desenvolvimento não é matéria de fácil definição, sua multidisciplinaridade e complexidade apresentam uma plethora de questões a serem discutidas. De sinônimo para progresso econômico, o conceito foi se ampliando ao longo das transformações da economia, da sociedade e do meio ambiente (SACHS, 2004). A noção de progresso, evolução e prosperidade são pontos basilares desde o início dos estudos econômicos, pois, em linhas gerais, representa a melhoria da qualidade de vida das populações.

A maior produtividade fabricada pela Revolução Industrial foi a chave mestra para as transformações nos temas relacionados ao desenvolvimento (POLANYI, 2012). Os estudos clássicos da temática: trabalhos de Adam Smith, Stuart Mill, David Ricardo, Malthus, Marshall dentre outros, utilizavam cinco principais variáveis relacionadas ao crescimento e desenvolvimento econômico, são elas: investimento, a extensão do mercado e sua demanda interna e externa, a produtividade, a educação e a variação populacional.

Segundo Hunt (1981, apud GUMIERO, 2011), durante o século XIX houve diversas crises econômicas nos dois países de capitalismo mais avançado na época, Estados Unidos e Inglaterra. As depressões frequentes no sistema capitalista culminaram na Crise de 1929, que esteve no meio das recessões motivadas pelas Guerras Mundiais. No íterim das duas guerras ocorre a Revolução Russa que, juntamente com a grande crise iniciada nos Estados Unidos, exigem novas abordagens políticas e econômicas por parte das nações, enfraquecendo o dogma liberal do século XIX (DINIZ, 2006, 2009). Com efeito, no socialismo soviético políticas de planejamento estatal são criadas e no capitalismo uma nova forma de atuação do Estado é preconizada pelo economista John Maynard Keynes para garantir maior estabilidade do sistema.

O novo paradigma de atuação estatal na economia, em contraponto às tradições econômicas ortodoxas, se consagrou por meio das políticas chamadas de *New Deal* e foi nomeada de escola Keynesiana (POLANYI, 2012). Ademais, foi a base para os anteprojetos de reconstrução da Europa devastada no pós-guerra (SACHS, 2004). De acordo com Acosta (2016), discursos do Presidente

Truman anunciavam que todas as sociedades teriam de perseguir uma única meta, o desenvolvimento. Assim, políticas como o Plano Marshall e o modelo de produção fordista foram adotadas pelos países da Europa e, alguns anos mais tarde, por todo o mundo (HARVEY, 1989; LIPIETZ, 1989).

2.2 Pluralidade do Desenvolvimento

Após o fim da Segunda Guerra emergiram vários pontos relacionados ao desenvolvimento, por exemplo a questão regional foi evidenciada, a questão do Estado de Bem-estar social e direitos trabalhistas, e a criação de modelos para desenvolver o grande número de novas nações subdesenvolvidas que recentemente haviam obtido independência política:

O tratamento dado para a questão do desenvolvimento passou a ser fortemente discutido no período após a Segunda Guerra Mundial, como tentativa de explicação e de intervenção nos continentes da África, da América Latina e Ásia atingidas pela pobreza. O clima de debates e produção bibliográfica de inúmeros teóricos, tanto no centro capitalista como na própria periferia capitalista, incentivou a criação de escolas de pensamento, enriquecendo o debate, o que colocou em muitos casos uma oposição à compreensão das noções de desenvolvimento antes discutidas pela teoria clássica do centro capitalista. Uma nova safra de teóricos colocou a questão da pobreza como núcleo temático de pesquisa. Apontavam estes teóricos que a pobreza era gerada por condições particulares, a tal ponto de ser considerado um fenômeno de dinâmica própria. Portanto os países subdesenvolvidos eram dotados de outra lógica regidos por leis diferentes das utilizadas nas economias desenvolvidas (GUMIERO, 2011, p. 26).

As novas conjunturas sociopolíticas e aportes teóricos consolidaram o caráter plural do desenvolvimento, novas sociedades emergiram e questionaram o modelo e as diretrizes impostas, as heterogeneidades estruturais foram discutidas, a questão regional se intensifica, direitos civis, políticos e participação democrática são exigidos e, mais recentemente, a questão ambiental se torna a bandeira de grupos políticos. Conforme Sachs (2004):

Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável são: a) Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; b) Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como "recipientes" para a disposição de resíduos); c) Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; d) Econômico, sendo a viabilidade econômica a condição sine qua non para que as coisas aconteçam; e) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença (p. 16).

A perspectiva social do desenvolvimento tem suas raízes antes do termo se notabilizar, na unificação da Alemanha na metade século XIX, promovida pelo estadista Otto von Bismarck, foram concebidas políticas progressistas: previdência social, universalização da educação e reformas agrárias. Elas instituíram o prelúdio da agenda social do desenvolvimento (BURSZTYN & BURSZTYN, 2013). De acordo com Harvey (1989), esse modelo de política se solidificou mundialmente com as práticas fordistas no pós-guerra e, junto às políticas keynesianas, criaram o Estado de Bem-Estar social. Apesar dos bens sociais gerados, elas não são adequadamente distribuídas nos países em desenvolvimento por alguns motivos: desigualdades sociais e regionais inerentes à heterogeneidade estrutural do subdesenvolvimento, seu modelo de inserção na economia global e as vicissitudes dos fordismos periféricos (FURTADO, 2013; LIPIETZ, 1989).

Mais tarde, no mesmo bojo da agenda social previamente estabelecida, estudiosos expandiram os conceitos sobre o desenvolvimento discutindo temas como liberdade, participação civil, política, representatividade, acesso à serviços de saúde, alimentação digna, acesso aos bens culturais, direito à moradia, igualdade de gênero: oportunidades e garantias para todos (CASTRO, 1984; MARICATO, 2000; SEN, 2008). As potencialidades individuais são dependentes dos dispositivos econômicos, sociais e políticos. O caminho fundamental para uma sociedade republicana, cidadã e democrática é a possibilidade do debate público e transparente:

É fraca a participação na vida política, ou completa exclusão dela, de grandes setores da população, pouco instruída, suborganizada e absorvida na luta diária pela sobrevivência, sendo as mulheres, sujeitas à discriminação de gênero, as mais fortemente atingidas. O desenvolvimento incluyente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. A democracia é um valor verdadeiramente fundamental (A. K. Sen) e garante também a transparência e a responsabilização (accountability) necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento (SACHS, 2004, p. 39).

A agenda do desenvolvimento sustentável nasceu na junção das duas ideias anteriores com os relatórios ambientais do Clube de Roma - The Limits to Growth. Furtado (1974) comenta sobre o relatório em seu livro O Mito do Desenvolvimento Econômico, para o autor o planeta não possui recursos para

sustentar uma população com os níveis de consumo dos países centrais. Discussões no século XXI atualizaram a definição de meio ambiente:

Definição em termos amplos, o meio ambiente inclui e transcende os elementos do mundo natural, como a fauna, a flora, a atmosfera, o solo e os recursos hídricos. Engloba, também, as relações entre as pessoas e o meio onde vivem. Portanto, tratar a questão ambiental demanda conhecimentos sobre os meios físico e biótico e a dimensão socioeconômica e cultural, tudo isso circunscrito a um dado contexto político-institucional, onde aqueles aspectos interagem (BURZSTYN & BURZSTYN, 2013, p. 42).

Então, a partir da década de 70, surge no conjunto de diversas crises - do Petróleo, dos modelos fordistas industrialistas e socialdemocratas, do confronto entre o modelo de bem-estar social e as políticas neoliberais - a necessidade de se criar uma agenda sustentável, destacando a responsabilidade e a ética ambiental para que novas gerações tenham o direito de usufruir dos recursos naturais (JONAS, 2006; BECK, 2011; BURZSTYN & BURZSTYN, 2013). A tecnologia desenvolvida durante a década permitiu uma série de estudos ambientais críticos cujos resultados conceberam uma nova agenda política e o atual modelo de desenvolvimento sustentável (CASTELLS, 2011).

No livro *O Mito do Desenvolvimento do Econômico*, Furtado (1974) traz dois problemas a serem investigados: 1) A persistência do subdesenvolvimento em um cenário de difusão seletiva do progresso técnico e da produtividade e 2) as possibilidades de uma política desenvolvimentista agravar as desigualdades sociais e a elevar o custo social do sistema econômico. Entre tantas questões, destacamos: para onde o progresso erigido sobre desigualdades econômicas, sociais e degradação ambiental nos levará? Quais as consequências desse modelo de desenvolvimento para os países periféricos? (FURTADO, 1974). Esse modelo proposto por instituições geridas pelos países centrais para as nações em desenvolvimento é uma falácia, um mito? (CHANG, 2004, 2013). Como evitar que certos atores e processos políticos e econômicos concentradores de recursos elevem as disparidades entre os indicadores de desenvolvimento das regiões de um país?

2.3 Desenvolvimento Regional

Antes de apresentar as ideias envolvidas nos conceitos de desenvolvimento regional temos de considerar os diferentes modelos propostos

para a análise de uma região. Segundo Vesentini (2012), pode-se dividir os estudos em três modelos, os dois primeiros estão associados ao realismo e o terceiro ao idealismo. Nenhum está mais correto do que o outro, são apenas lentes sobrepostas em um determinado espaço, apesar do segundo modelo ser o prisma predominante nesse trabalho:

1) A noção tradicional sobre a região ou lablacheana considera o ambiente natural cuja habitação humana se deu de determinada maneira interagindo, ocupando e se moldando a ele, criando características únicas: o binômio “A terra e o Homem”. Divide-se a região em zonas que são alicerçadas por características físicas do meio ambiente, por exemplo a Zona da Mata, Agreste e Sertão pernambucano. Um dos grandes expoentes da noção tradicional é o geógrafo Manuel Correia de Andrade cuja obra *A Terra e o Homem do Nordeste* ilustra esse tipo de categorização;

2) A visão Moderna é conceituada de forma especial pelo livro *Elegia para uma re(li)gião*, de Francisco de Oliveira. O modelo proposto pelo autor prioriza a divisão inter-regional do trabalho e o respectivo papel das regiões nas hierarquias produtivas do país. Estuda a dinâmica social moderna com apoio de teorias marxistas e o materialismo histórico. Também fazem parte do escopo as teorias Cepalinas preconizadas por Prebisch e Celso Furtado e a Teoria da Dependência. O prisma moderno alerta sobre a necessária mudança estrutural na região, apoiando a industrialização e outras medidas para lidar com os seus problemas socioeconômicos. É uma visão de cunho crítico e político que experimentou seu apogeu no Nordeste durante os primeiros anos da Sudene;

3) Por fim a terceira noção sobre o Nordeste vem do pós-modernismo de Durval Albuquerque Junior. Para ele a região teria sido criada por interesses políticos. Uma elaboração imaginária e cultural sofisticada. A partir da década de 20 é constatado movimentações na mídia, nos discursos políticos e intelectuais, nas reproduções culturais com o movimento regionalista, folclore, danças e música que estabelecem uma estética, um comportamento típico da região. Segundo Vesentini, Albuquerque Junior não pretende criar uma nova visão, mas desconstruir essa visão que passou a ser dominante na mídia, do Nordeste atrasado, da miséria, da seca e da fome. O Nordeste é muito mais que isso, essa é a crítica que Albuquerque Junior, de acordo com o autor, pretende estabelecer.

Para tanto ele busca o Orientalismo de Edward Said e o trabalho de Foucault para embasar sua crítica.

Como foi dito anteriormente, nenhuma dessas visões é mais correta: elas se sobrepõem, camadas de conceitos sobre a mesma região que nos ajudam compreender os fenômenos do espaço nordestino. Cada um traz sua contribuição e enriquecem os estudos sobre o desenvolvimento regional. Nas discussões apresentadas por esse trabalho o conceito moderno sobre região prevalece.

O processo de desenvolvimento não ocorre de maneira igual e simultânea em toda parte, é irregular e uma vez iniciado em determinadas localidades possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento. Por isso a dinâmica econômica regional se torna objeto de estudo complexo dadas as inter-relações existentes dentro e entre diferentes regiões e sua importância para a coesão nacional (LIMA, SIMÕES, 2010). O debate teórico contemporâneo sobre a problemática regional e urbana abrange numerosas linhas ou correntes de pensamentos que foram se desenvolvendo à medida em que as conjunturas políticas e econômicas foram se modificando, seja por crises monetárias, sociais, urbanas, migrações, ambientais ou guerras (DINIZ, 2006).

A geografia e a economia foram as primeiras áreas do conhecimento a se dedicarem sobre a temática. Na análise econômica tradicional, o elemento espaço não é cogitado, a teórica clássica e neoclássica é idealizada em um mundo estático e sem dimensões, onde a variável essencial é o fator tempo. Na análise das trocas internacionais há a inserção do elemento espaço, porém os custos dos transportes não eram ponderados (SOUZA, 1981). No interior da economia nacional havia uma suposta mobilidade perfeita dos fatores de produção, dos bens e serviços e das pessoas:

Caso houvesse perfeita flexibilidade dos preços e perfeita mobilidade dos fatores de produção, dentro de um mesmo país, não haveria desigualdades regionais e o problema da Economia Regional deixaria de existir. As diferenças nos preços, custos, salários e rendas entre as regiões persistem já pelo simples fato da presença de custo de transporte significativo. A distância restringe a interação espacial e concede proteção monopolista às firmas, de modo que as forças de mercado não são suficientes para igualar as rendas regionais e para proporcionar alocação ótima dos recursos no espaço. Existem resistências econômicas e não-econômicas à mobilidade dos fatores

de produção. As forças de mercado não levam inevitavelmente à igualdade das rendas per capita regionais ou à alocação ótima dos recursos. Em certas circunstâncias, podem até atuar de forma desestabilizadora. A economia de mercado, em verdade, proporciona o deslocamento de populações para as regiões centrais, ocasionando a concentração urbana em um reduzido número de centros (SOUZA, 1981, p. 2).

De acordo com o autor citado acima, os estudos da economia regional lidam com cinco problemas principais: a) identificar as indústrias prioritárias para serem implantadas em determinada região para maximizar o crescimento regional e assegurar rentabilidade satisfatória para o empreendimento; b) aumentar a renda per capita e os níveis de emprego regionais; c) proporcionar a integração interna do parque industrial regional bem como sua diversificação; d) proporcionar o planejamento nacional com base na agregação dos planejamentos regionais para uma coerente alocação racional dos recursos escassos e e) ocupar racionalmente o espaço nacional, repartindo da melhor forma possível os recursos humanos e as atividades econômicas.

Posteriormente, para melhor compreensão dos fenômenos, foram constituídos esforços interdisciplinares com outras ciências tais como a sociologia, ciência política, urbanismo, engenharia e estudos ambientais. Elas emprestaram suas ferramentas a fim de que as análises aprimorassem suas considerações e lograssem abranger os novos segmentos incorporados ao conceito de desenvolvimento. Com efeito, essas correntes podem ser agrupadas em seis grandes conjuntos de acordo com Brandão (2012) e Diniz (2006):

Quadro 1.1 - Vertentes teóricas do debate regional

Vertente teórica / analítica	Autores	Eixos de análise
Nova Geografia Econômica	Krugman e Fujita	Estudo das teorias da localização e das áreas de mercado de origem germânica.
Teoria do Crescimento Endógeno	Romer , Lucas e Sala-i-Martin	Estudo sobre o papel do progresso técnico no modelo de crescimento de Solow.
Desenvolvimento Desequilibrado	Hirschman, Kaldor e Perroux	Concepção de polos de crescimento, causação circular cumulativa e polarização e concentração via diferenças de produtividade.
Teoria da Inovação	Diniz, Crocco, Gadelha, Freeman	Inovações de corte neoschumpeteriano e neommarshalliano como instrumento de

		desenvolvimento econômico regional e as ideias de distritos industriais, clusters, parques tecnológicos e aglomerações industriais.
Pensamento heterodoxo de outras áreas disciplinares	Putnam, Storper e Granovetter	Visões de cultura, ambiente cultural, capital social, instituições, ativos relacionais etc.
Reinterpretação do conceito de produção do espaço	Castells, Lefebvre e Jacobs	Papel das cidades, fluxos globais e transformação urbanas contemporâneas.

Fonte: elaboração própria

A questão regional, antes da Segunda Guerra Mundial, era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, oferta de serviços e da conseqüente hierarquia das centralidades urbanas. A atuação das políticas econômicas dos governos centrais concentrava-se nos grandes problemas nacionais como pleno emprego, inflação e desigual repartição da renda entre as classes sociais. Outrossim, os problemas regionais quando não são muito acentuados e não recebem atenção midiática se desvelam com menor evidência dado a maior dificuldade de se obter dados estatísticos em nível regional (SOUZA, 1981).

Assim, a questão do planejamento regional e urbano não havia emergido como demanda social e política antes do segundo grande conflito com a exceção de três nações, a primeira foi o berço do capitalismo e da revolução industrial e as outras duas seriam, não por coincidência, as grandes potências mundiais em boa parte do século XX, na seqüência: a Inglaterra, Estados Unidos e União Soviética. Na primeira uma série de períodos de depressão econômica no capitalismo, como foi mencionado por Hunt (1981) apud Gumiero (2011) e Polanyi (2012), em conjunto com mudanças de nível tecnológico trazidas pela Segunda Revolução Industrial, Primeira Guerra Mundial e novas concorrências de mercado, resultaram em crise e a estagnação das regiões mineradoras e das áreas de industrialização pesada do norte do país em contraste com a concentração industrial em Londres e suas imediações. A situação favoreceu o que ficou conhecido como a divisão Norte-Sul do país. Em vista disso, foi instituída a Comissão Barlow (1937-40), da qual nasceu, no pós-guerra, a política

orientada para a recuperação e expansão da indústria da região Norte (DINIZ, 2006).

O grande desenvolvimento das indústrias, da malha viária e das cidades dos Estados Unidos, desde do final do século XIX, acompanhado das intensas migrações e da existência de uma *intelligentsia* presente nas universidades, possibilitou que discussões sobre os problemas urbanos emergissem (SOUZA, 1981). Entre 1915 e 1935, uma primeira série de estudos sociais, de planejamento urbano e novas técnicas de análise foram desenvolvidos pelos integrantes da chamada Escola de Chicago (MONTE-MÓR, 2006b). Por conseguinte, como parte das políticas do New Deal, foi criado o TVA (Tennessee Valley Authority) em 1933. O TVA introduziu uma nova sistemática de planejamento com o intuito de promover o desenvolvimento da região, composta de seis Estados. Os objetivos eram amplos e generalizados: obras para controle de cheias, construção de usinas hidroelétricas, desenvolvimento da navegação, transporte rodoviário, expansão e modernização da agricultura, inclusive programas de irrigação, crescimento e modernização da indústria, desenvolvimento urbano e dos serviços (DINIZ, 2006).

Pela necessidade do planejamento estatal inalienável de seu sistema econômico e político recém-construído na década de 20, a primeira experiência mundial de planejamento regional pode ser considerada como tendo origem na União Soviética com o Plano de Eletrificação Nacional estabelecido em 1925. Nele consta a construção de usinas hidroelétricas prevendo seu aproveitamento como base para o desenvolvimento regional e de sua interligação futura. A Comissão Nacional de Planejamento criada na União Soviética, em 1928, introduziu a dimensão regional e a preocupação geopolítica de ocupação da Sibéria. Durante a Segunda Guerra Mundial, essa preocupação se tornou central com a invasão alemã e com a alta concentração populacional e produtiva na Rússia europeia. A estratégia de defesa territorial levou à transferência de várias atividades para trás dos Urais, com a constituição de complexos produtivos voltados para o aproveitamento de recursos naturais e o planejamento do desenvolvimento de várias cidades na Sibéria, com a alocação de atividades industriais, especialmente industrial-militar. Mais tarde, foi planejado o

desenvolvimento de centros urbanos dotados de serviços científicos e culturais como base para o desenvolvimento tecnológico (DINIZ, 2009).

A partir da década de 50 novos modelos de desenvolvimento foram propostos e instituições em vários países foram criadas no intuito de minorar os contrastes dos indicadores regionais por meio do planejamento. Na Itália, a diferença entre os ritmos de desenvolvimento entre o Norte e o Sul do país tornou-se um problema especialmente na fase de redemocratização do pós-fascismo (CARVALHO, 2014). Em função disso foi criada a *Cassa del Mezzogiorno* em 1950, uma ambiciosa política de industrialização para o Sul da Itália. Com a retomada do crescimento no pós-guerra algumas nações observaram um aumento na desigualdade entre seus territórios:

As disparidades regionais, que se tornaram mais evidentes com a industrialização das regiões centrais dos países, foram outro dos elementos a induzir maior atenção aos estudos regionais. Na França, até fim dos anos de 1970, eram altamente industrializadas apenas as regiões de Paris, Lyon e Norte; enquanto a Bretanha, no Oeste, era uma região agrícola com problema de baixa renda na campanha e desemprego nas cidades. Na Itália, também por essa época, havia uma dicotomia bastante nítida entre o Norte industrializado e o Sul agrícola. No Sul, a região do Mezzogiorno apresentava problemas mais graves do que os da Bretanha francesa. O dualismo do desenvolvimento está representado no Brasil pelo Nordeste e por São Paulo; os focos de pobreza na Venezuela acentuam-se na zona da Guiana, na Argentina na da Patagônia, na Inglaterra na de Glasgow, nos Estados Unidos na região da Virgínia Oeste (SOUZA, 1981, p. 4).

No nível regional, os planejadores não contam com os instrumentos político e econômicos que se encontram a disposição dos governos nacionais como instrumentos cambiais, monetários, fiscais, política de preços e gastos públicos em grande escala. Quanto mais centralizado for o poder da economia nacional menos opções terão os governos regionais e locais. A experiência italiana de planejamento regional introduziu a sistemática dos incentivos fiscais para o barateamento da formação de capital e da produção em suas regiões menos desenvolvidas. O modelo foi assimilado e generalizado para outros países a exemplo do sistema de incentivos fiscais para a industrialização do Nordeste do Brasil institucionalizada pela Sudene, assunto que será explorado posteriormente. (CARVALHO, 2014; COLOMBO, 2015)

Concentrado em poucos centros inovadores, o desenvolvimento acelerado das tecnologias industriais nos trouxe a um momento de mudança de

paradigma tecnológico, a chamada Indústria 4.0⁵. Com efeito, estudos atentam para o trinômio educação, infraestrutura e sistema de inovação tecnológico nas políticas regional (OCDE, 2009). O desenvolvimento desses três pontos contribui para a formação de profissionais qualificados e mantê-los na região, assim amplia-se a capacidade de produzir bens e serviços de maior valor agregado, essenciais para o crescimento econômico regional (IAMMARINO et al, 2017).

⁵ Indústria 4.0 ou Quarta Revolução Industrial é uma expressão que engloba algumas tecnologias para automação e troca de dados focados na melhoria contínua em termos de eficiência, segurança, produtividade das operações e especialmente no retorno do investimento. São várias as tecnologias e tendências facilitadoras disponíveis: sistemas ciber-físicos, internet das coisas, impressão 3D, realidade virtual, big data and analytics e computação em nuvem (LIMA, PINTO, 2019).

3 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

3.1 Conceito

O Setor Indústria é uma agregação de quatro segmentos: 1) a mineração; 2) a construção civil; 3) produção de serviços de utilidade pública (gás, energia, água) e 4) indústria manufatureira ou de transformação. É este último que será analisado por esse trabalho, ele envolve maior complexidade tecnológica possibilitando e promovendo a disseminação de progresso técnico e produtividade aos demais setores da economia (CANO, 2017).

Segundo o CNAE⁶ 2.0, a indústria de transformação abrange as atividades que envolvem a transformação física, química e biológica de materiais, substâncias e componentes com a finalidade de se obterem produtos novos. Os materiais, substâncias e componentes transformados são insumos produzidos nas atividades agrícolas, florestais, de mineração, da pesca e produtos de outras atividades industriais. As atividades da indústria de transformação são frequentemente desenvolvidas em plantas industriais e fabricadas utilizando máquinas movidas por energia motriz e outros equipamentos para manipulação de materiais. A produção manual e artesanal também é considerada produção industrial, inclusive quando desenvolvida em domicílios, assim como a venda direta ao consumidor de produtos de produção própria, como os ateliês de costura e feiras de artesanato. Além da transformação, a renovação e a reconstituição de produtos são, geralmente, consideradas como atividades da indústria.

Os produtos de um estabelecimento industrial podem estar prontos para consumo ou semiacabados, podem ser usados como matéria-prima por outra empresa. Por exemplo podemos citar a produção de aço que será matéria-prima para a produção de motores que, em seguida, serão utilizados na montagem de diversos equipamentos e objetos. No início a localização das indústrias era imposta, na maioria dos casos, pela localização das fontes de matéria-prima. Com o desenvolvimento da eletricidade, aprimoramento das condições de infraestrutura viária e da redução do índice de materiais dos produtos, a localização das indústrias ficou mais orientada ao mercado consumidor ou

⁶ Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

situando-se em pontos intermediários. A relação entre industrialização e urbanização tornou-se mais evidente pela dependência crescente das empresas em relação ao mercado consumidor e ao mercado da mão de obra (SOUZA, 1981).

Quadro 2.1 – Divisão da Indústria de Transformação, exemplos e suas localizações

Indústrias de Bens de Produção ou de Capital	
<p>Indústria de base:</p> <p>Indústria que transforma grande quantidade de energia e matéria-prima.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cimento - Metalúrgica - Siderúrgica - Petroquímica <p>Localização: Perto de fontes de matérias-primas ou de portos e ferrovias, onde podem receber facilmente matérias-primas e escoar a produção.</p>	<p>Indústria Intermediária ou de bens de capital:</p> <p>Indústria que equipa outras indústrias.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Máquinas - Equipamentos <p>Localização: Perto de regiões industriais onde irão fornecer seus produtos.</p>
Indústrias de Bens de Consumo	
<p>Duráveis:</p> <p>Bens adquiridos pelo consumidor com uma vida prolongada de uso.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Móveis - Eletrodomésticos - Aparelhos eletrônicos - Automóveis <p>Localização: Em centros urbanos ou na periferia. Perto de onde há abundância de mão de obra e onde há um mercado consumidor. Produção voltada ao mercado consumidor.</p>	<p>Não duráveis:</p> <p>Bens adquiridos pelo consumidor com uma vida de uso curto.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produtos Têxteis - Roupas - Bebidas - Alimentos <p>Localização: Em centros urbanos ou na periferia. Perto de onde há abundância de mão de obra e onde há um mercado consumidor. Produção voltada ao mercado consumidor.</p>

Fonte: elaboração própria

As indústrias de transformação, em geral, produzem bens tangíveis, mercadorias. Algumas atividades de serviços são também incluídas no seu domínio, tais como os serviços industriais, a montagem de componentes de produtos industriais, a instalação de máquinas e equipamentos e os serviços de manutenção e reparação. Em certos casos, a dificuldade em estabelecer limites na extensão de determinadas atividades leva à adoção de convenções.

A fronteira entre a indústria de transformação e outras atividades nem sempre é clara. Como regra geral, as unidades da indústria manufatureira estão envolvidas com a transformação de insumos e materiais em produtos novos. A definição do que seja um produto novo, no entanto, nem sempre é objetiva, o que resulta, em alguns casos, em dificuldades na determinação dos limites do que é considerado uma atividade da indústria de transformação. As divisões na seção Indústrias de transformação, em vinte e quatro partes, refletem as diferenças no processo de produção relativos a tipos de insumos, equipamentos da produção e especialidade/qualificação da mão de obra.

Quadro 2.2 - Divisão da CNAE 2.0 (2010) da seção C: Indústria de Transformação

Seção C: Indústria de Transformação	Divisão
Fabricação de produtos alimentícios	10
Fabricação de bebidas	11
Fabricação de produtos do fumo	12
Fabricação de produtos têxteis	13
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	14
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	15
Fabricação de produtos de madeira	16
Fabricação de celulose, papel e produtos do papel	17
Impressão e reprodução de gravações	18
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	19
Fabricação de produtos químicos	20
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	21
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	22
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	23
Metalurgia	24
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	25
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	26
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	27
Fabricação de máquinas e equipamentos	28
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	29
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	30
Fabricação de móveis	31
Fabricação de produtos diversos	32
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	33

Fonte: IBGE

A classificação tecnológica das atividades da indústria de transformação da OCDE utiliza uma divisão distinta chamada de Classificação industrial internacional uniforme (CIIU). Essa classificação é segregada em Indústrias de baixa, média-baixa, média-alta e alta tecnologia. Ela tem por método, de acordo com Hatzichronoglou (1997): “take into account both the level of technology specific to the sector (measured by the ratio of R&D expenditure to value added)

and the technology embodied in purchases of intermediate and capital goods” (apud CAVALCANTE, 2014, p. 4). Com efeito, a classificação tecnológica da OCDE corresponde a uma espécie de agregação dos setores econômicos de acordo com dados objetivos coletados sobre as empresas que os compõem.

Quadro 2.3 - Indústria de Transformação por Intensidade Tecnológica segundo a OCDE (revisão 2011)

Produtos da Indústria de Transformação	Código CIU
Indústria de Alta Tecnologia	
Aeronáutica e Aeroespacial	353
Farmacêutica	2423
Material de Escritório e Informática	30
Equipamentos de Rádio, TV e Comunicação	32
Instrumentos Médicos de Ótica e Precisão	33
Indústrias de média-alta tecnologia	
Máquinas e Equipamentos Elétricos n. e.	31
Veículos automotores, reboques e semirreboques	34
Produtos químicos excl. Farmacêuticos	24 excl. 2423
Equipamento para ferrovia e material de transporte	352 + 359
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	29
Indústria de média-baixa tecnologia	
Construção e reparação naval	351
Borracha e produtos plásticos	25
Carvão, produtos de petróleo refinado e combustível nuclear	23
Outros produtos minerais não-metálicos	26
Produtos Metálicos	27-28
Indústria de baixa tecnologia	
Produtos manufaturados n. e. e bens reciclados	36-37
Madeira e seus produtos, papel e celulose	20-22
Alimentos, bebidas e tabaco	15-16
Têxteis, couro e calçados	17-19

Fonte: OCDE

3.2 A importância da indústria de transformação

As inovações tecnológicas e seus usos, não obstante a desigualdade de acesso, permitem a melhora dos níveis de vida por meio dos avanços nas condições sanitárias, médicas, educacionais e alimentícias de bilhões de pessoas ao redor do planeta (ROSLING, 2019). A primeira grande revolução tecnológica da humanidade foi a Revolução Agrária, que permitiu o modo de vida sedentário, o advento da escrita e das civilizações da Antiguidade. A segunda grande revolução tecnológica se deu do final do século XVIII para o XIX e, em conjunto às políticas estabelecidas, fabricou as estruturas do mundo moderno:

Traditional agrarian societies tend to be subsistence economies and generally suffer from chronic surplus labour. The shift away from an agrarian economy usually begins with technological breakthroughs, leading to an acceleration of productivity growth in agriculture accompanied by the rise of new urban centres linked to commercial and financial activities. Historically, however, the big break came with the rise of manufacturing activity which, having made steady and widespread progress in the 18th century, took off more spectacularly in the 19th century in some European countries. There, it was associated with a demographic transition, revolutions in transport and communications, as well as fundamental changes in the organization of production and the relationship between capital and labour (UNCTAD, 2003, p. 122).

A expansão dos mercados, a presença do carvão e do ferro, um clima úmido propício à indústria do algodão, a multidão de pessoas despojadas pelos cercamentos do século XVIII, a existência de instituições livres, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma a desencadear a Revolução Industrial (POLANYI, 2012). Por estas condições ela foi dirigida pela Inglaterra cujo processo foi seguido por um restrito grupo de países até o início do século XX e depois conduzido pelos EUA. Desse grupo faziam parte o Japão, Canadá, países da Europa Ocidental e da Oceania.

O pensamento econômico clássico ortodoxo tem se fundamentado na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo para explicar o desenvolvimento. Esta teoria pressupõe que cada país deve empregar seus insumos no tipo de produção no qual ele tenha vantagens sobre os demais visando maximizar a produtividade. Logo, quando cada país se especializa na produção de bens em que os custos de produção são menores comparado aos outros, a produção será mais rentável (FENERICH, PAMPLONA, 2016). Assim, acreditam os autores desse segmento teórico, os rendimentos são maximizados

e os capitalistas reinvestem seus lucros contribuindo para o desenvolvimento econômico. Segundo FEIJÓ et al (2016):

De acordo com a tese neoclássica, a agricultura, a indústria e o setor de serviços têm igual peso para produzir avanços absolutos e relativos na produtividade do trabalho e, portanto, para acelerar o processo de convergência de uma economia (*catching up*) em direção a níveis elevados de renda per capita (p. 498).

Para explicar o crescimento econômico, os economistas ortodoxos recorrem ao modelo de crescimento de Robert Solow (RODRIG, 2013). Do outro lado, a heterodoxia econômica se respalda em teorias sobre o papel exercido pela indústria no crescimento econômico. Após um artigo de Allyn Young de 1928, a industrialização foi introduzida como hipótese fundamental para explicar o avanço da produtividade, do desenvolvimento econômico e do *catching up*⁷:

A hipótese de Young repercutiu de tal forma que, implícita ou explicitamente, foi incorporada nos diversos modelos de desenvolvimento econômico que proliferaram nas décadas de 1940, 1950 e 1960, responsáveis pela criação da chamada “economia do desenvolvimento”. Com efeito, em que pesem os distintos pressupostos e hipóteses dos modelos de big-push, de Rosenstein-Rodan (1943), de desenvolvimento com oferta ilimitada de mão de obra, de Lewis (1954), de centro-periferia, de Prebisch (1950), e de desenvolvimento impulsionado pelos efeitos de encadeamento para a frente e para trás, de Hirschman (1958), o elo comum entre eles é que a indústria, por estar sujeita a economias de escala e fomentar diversos tipos de externalidades positivas (algumas negativas, é verdade), é, portanto, a principal fonte geradora e difusora de acumulação de capital e de progresso tecnológico. Nessas condições a industrialização, ou, mais amplamente, a sofisticação produtiva (que inclui os serviços tradable sofisticados tecnologicamente, que possuem elevado valor adicionado per capita e pagam salários relativamente elevados como o faz a indústria) é o veículo que conduz e promove o desenvolvimento econômico e o processo de convergência relativa (*catching up*) de um país em direção a níveis de renda per capita e de bem-estar geral compatíveis com os países considerados desenvolvidos (FEIJÓ et al, 2016, p. 499).

Segundo Kaldor (1966, 1970 apud MONTEIRO NETO, SILVA, 2018), até a Revolução Industrial, as economias nacionais europeias e do resto do mundo eram muito similares em termos de desenvolvimento das forças produtivas e da renda média por habitante. Foi com a mudança no padrão tecnológico e do desenvolvimento das atividades manufatureiras que os países passaram a apresentar diferenças substantivas, medidas em produto interno bruto (PIB) por habitante. Seu argumento é que as economias de escala concebidas pela

⁷ O processo de convergência em que as economias em desenvolvimento se aproximam do nível de riqueza acumulado das economias mais desenvolvidas.

indústria levam a círculos virtuosos e produzem diferenciais de renda muito relevantes entre os países que têm indústrias e aqueles que não a desenvolvem. Trabalho de autores como Bresser-Pereira (2009), Laplane (2015), Unctad (2003) e Rodrick (2013) discutem o desenvolvimento de países do leste asiático tendo como principal característica políticas estatais de industrialização:

Todos os países capitalistas hoje considerados desenvolvidos - cerca de trinta - tiveram como vetores fundamentais desse desenvolvimento a industrialização e um Estado fortemente atuante e condutor desse processo. A história não registra nenhum caso em que um país tenha se desenvolvido com uma fraca indústria e um fraco Estado. E nem poderia, uma vez que esses dois fundamentos são absolutamente imprescindíveis nesse processo (CANO, 2017, p. 15).

Um dos mais expressivos autores que trataram da relevância da indústria na economia foi Nicholas Kaldor. Em 1966 ele publica o texto seminal sobre as causas da baixa taxa de crescimento econômico do Reino Unido daquele período (SQUEFF, 2012). Conforme Araújo et al (2014), as considerações mais comuns para a desaceleração focavam nas instituições ou nas teorias de crescimento neoclássicas que atribuíam o baixo crescimento britânico a fatores como à ineficiência da administração das empresas inglesas, a maior ênfase às humanidades que às engenharias no sistema educacional, à falta de disposição para o trabalho no país, aos sindicatos muitos restritivos, à carência de investimento, ou ainda às políticas econômicas do governo associadas a interferências no sistema de preços.

Posto que alguns desses elementos pudessem ser explicativos no contexto interno, Kaldor alegou que não o eram relativamente a outros países. Ele realizou uma investigação empírica de método comparativo e estrutural, centrada no papel da indústria de transformação no crescimento econômico. A partir dela, concluiu que a economia britânica padecia de uma maturidade prematura com a perda do dinamismo da indústria de transformação em comparação a outras economias de mesmo nível de renda. Sua obra tornou-se cardinal na literatura do crescimento econômico, seu alicerce empírico tem sido constantemente reproduzido para diversos grupos de países e períodos de tempo desde então (ARAÚJO et al, 2014; FEIJÓ et al, 2016).

Com base do resultado empírico de seus trabalhos, Kaldor estabeleceu alguns postulados sobre a indústria, elas foram nomeadas Leis de Kaldor. A primeira estabelece que quanto maior o crescimento do produto industrial, mais expressiva será a taxa de crescimento da economia como um todo:

Por estar sujeito a economias estáticas e dinâmicas de escala, é o único capaz de disseminar seus ganhos de produtividade para o restante da economia. Em outras palavras, o setor industrial é o responsável por sustentar e realimentar o processo de desenvolvimento econômico até que o país consiga, de fato, concretizar a convergência relativa (catching up). Somente a partir daí a maior proeminência do setor de serviços, que passa a deter elasticidade-renda da demanda no longo prazo ligeiramente superior à dos produtos industrializados, e a desindustrialização que se lhe segue devem ser entendidos como um fenômeno natural (FEIJÓ et al, 2016, p. 500).

A segunda por se tratar de uma regularidade empírica, mais do que uma simples correlação, é uma forte relação de dependência e ratifica a primeira lei. Ela estabelece que existe uma forte e positiva relação causal entre o aumento da produtividade e o aumento da manufatura resultante dos retornos de escala inerentes à atividade industrial. A teoria, que foi influenciada pelo modelo de crescimento circular cumulativo de Gunnar Myrdal, é também conhecida como Lei Kaldor-Verdoorn (FENERICH, PAMPLONA, 2016). Em seguida veremos pontos resumidos das características benéficas da indústria de transformação para o desenvolvimento:

1) Transbordamento tecnológico e modernização para outros setores, são os efeitos encadeamento para a frente e para trás de acordo com Hirschmann. Eles decorrem do fato de que sua expansão está associada à absorção de produtos e commodities produzidos no setor agrícola e de mineração, assim como requer a contratação de diversos tipos de serviços, tais como serviços bancários, advocatícios, capacitação de mão-de-obra, contábeis, de limpeza etc (ARAÚJO et al, 2014);

2) A indústria é caracterizada pela presença de economias estáticas e dinâmicas de escala, de tal forma que a produtividade na indústria é uma função crescente da produção industrial. Esse fenômeno é conhecido na literatura econômica como a anteriormente discutida Lei de Kaldor-Verdoorn (FEIJÓ, OREIRO, 2010);

3) Aumentos no ganho de produtividade e competitividade com economias de escala e de escopo (LAPLANE, 2015);

4) melhor negociabilidade dos produtos industriais em comparação com o setor de serviços (CANO, 2012; CHANG, 2013). Além disso, a elasticidade-renda das manufaturas é maior que a elasticidade-renda das commodities segundo a Lei de Engels, o que favorece os países industrializados tanto pelo aumento dos níveis de consumo interno, em decorrência da evolução da renda per capita, como também nas exportações de seus produtos industriais (FEIJÓ et al, 2016; FENERICH, PAMPLONA, 2016; PALMA, 2005, 2010). O modelo clássico é inicialmente exportar bens de consumo e posteriormente bens de capital, esse movimento contribui para o progresso tecnológico industrial e, do mesmo modo, é imprescindível para o crescimento econômico na medida em que os processos de substituição de importações se esgotam (BRESSER-PEREIRA, 2009);

5) É considerado fator essencial para políticas de desenvolvimento devido a sua habilidade de empregar trabalhadores não qualificados com sucesso, principalmente em regiões onde predominam formas arcaicas de agricultura (AVELLAR et al, 2014; LEWIS, 1954; RODRIK, 2013, 2015a).

Como apresentado anteriormente, a industrialização e a penetração das técnicas modernas nos meios de produção não significaram apenas aumento de produtividade, mas representam importantes modificações nas estruturas sociais, facilitando e mesmo exigindo a organização das massas trabalhadoras. Por essa forma, a capacitação política se difundiu no corpo social, abrindo caminho a modelos pluralistas de organização do poder que estão na base dos regimes democráticos (FURTADO, 2013). É propulsora de avissareiras mudanças políticas nos Estados modernos, promoveu a urbanização e criou novas categorias sociais e hábitos (MONTE-MÓR, 2006a). A indústria criou a classe capitalista e a classe trabalhadora, sindicatos e movimentos políticos que desafiaram a dominação das tradicionais elites agrárias (CANO, 2017; RODRIK, 2015). Essas alterações econômicas e políticas transformaram as classes sociais, promoveram a melhora da qualidade de vida de parte da população pela ampliação dos direitos trabalhistas:

Eventually, capitalism transformed itself, and its gains began to be shared more widely. This was in part because wages naturally started

to rise as the surplus of workers from the countryside dried up. But equally importantly, workers organized themselves to claim their rights. It was not just their grievances that gave their demands urgency. It was also that the conditions of modern industrial production made it more difficult for the elites to pursue their usual tactics of divide and rule. Factory work, concentrated in major cities, facilitated coordination among labourers, mass mobilization and militant activism. Fearing revolution, the industrialists compromised. Political rights and the franchise were extended to the working class. And democracy in turn tamed capitalism. Conditions in the workplace improved as state-mandated or negotiated arrangements led to reduced working hours, greater safety, and vacation, family, health and other benefits. Public investment in education and training made workers both more productive and freer to exercise choice. Labour's share of the enterprise surplus rose. Factory jobs never became pleasant. But at least blue-collar work now enabled a middle-class existence, with all its consumption possibilities and lifestyle opportunities (RODRIK, 2015, p. 3).

O aumento das exportações de bens industrializados induziu os países a expandir os investimentos em tecnologia, conhecimento e o pessoal ocupado nas indústrias. A nova conjuntura socioeconômica afetou as famílias, motivados pelos altos retornos de instrução que a moderna indústria oferece elas optam por ter menos filhos para oferecer um melhor nível educacional (RODRIK, 2013). Segundo Chang (2013), eletrodomésticos como a máquina de lavar por exemplo, a eletricidade e a água encanada permitiram uma enorme economia de tempo que, no bojo de diversas transformações, como o advento da pílula anticoncepcional, foram responsáveis por uma maior participação feminina no mercado de trabalho de alguns países desde meados do século XX. Por outro lado, a especialização em produtos primários e *commodities* não estimulam a instrução e atrasam a diminuição da natalidade (RODRIK, 2013). As taxas de crescimento populacional continuam altas nos países em desenvolvimento durante o século XXI em comparação aos desenvolvidos, assim, associado aos baixos índices de escolaridade e outros fatores econômicos, se constitui um quadro de desemprego estrutural em boa parte dessas sociedades (FURTADO, 2013; LEWIS, 1954; UNCTAD, 2003).

3.3 Desindustrialização

Um dos *outputs* do processo de desenvolvimento econômico das nações é a alteração na disposição setorial do emprego e do valor adicionado total no decorrer dos anos. Usualmente, no período inicial, a agricultura corresponde por uma elevada parte no valor adicionado e nas ocupações totais. Com a evolução do processo de desenvolvimento, a atividade perde espaço para a indústria e

para o setor de serviços (CANO, 2014; SQUEFF, 2012). Contudo essa perda é apenas relativa:

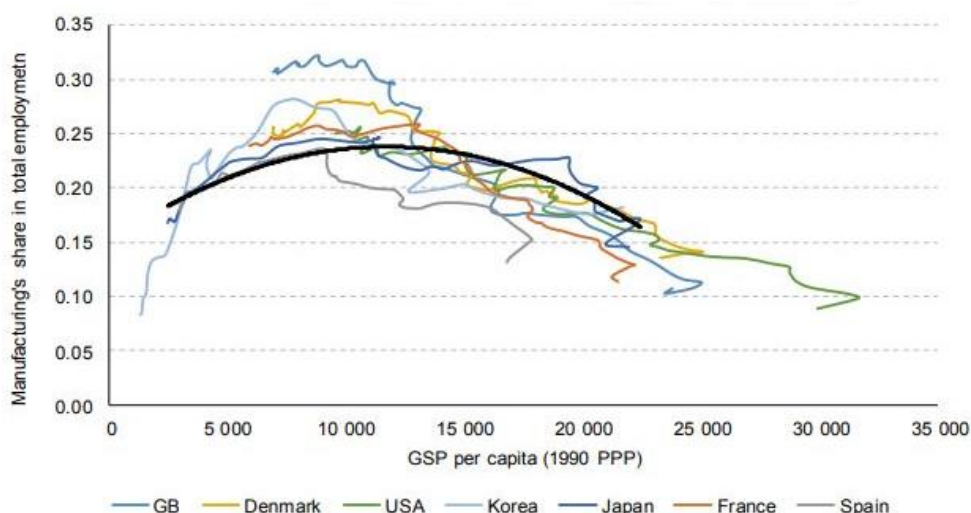
Uma vez que o crescimento dos demais setores e da urbanização obrigam a agricultura a crescer, diversificar e modernizar-se, reduzindo a diferença de seus resultados em relação aos dos demais setores, para assim proporcionar maior homogeneidade estrutural econômica e social (CANO, 2012, p. 832).

Na etapa seguinte o setor de serviços alcança predominância, assumindo maior parte do valor adicionado e do pessoal ocupado:

Assim, ao atingir esse elevado padrão, a estrutura produtiva e a do emprego passam a mover-se no sentido de expandir, modernizar e diversificar ainda mais os serviços, mais que a agricultura e a indústria de transformação, caindo o peso relativo de ambas, perdendo posição para os serviços. Assim é que se deve entender por desindustrialização em um sentido positivo ou normal (CANO, 2014, p. 3).

Nos termos onde a desindustrialização ocorre naturalmente, chamada de positiva ou normal, diversos estudos apresentam um gráfico de uma curva em formato de U invertido para representar a trajetória de aumento e posterior redução da indústria de transformação no valor adicionado e no emprego total a partir de determinada renda per capita (RAMASWAMY, ROWTHORN, 1999; SQUEFF, 2012; CASTILLO, MARTINS NETO, 2016).

Gráfico 3.1 – Participação do setor da indústria de transformação no total de empregos por renda per capita em países selecionados



Fonte: CASTILLO, MARTINS NETO, 2016

O ponto de inflexão dessa curva é definido por um nível de renda per capita, ao ultrapassá-lo se observa diminuição na parcela dos postos da indústria

manufatureira no emprego total. Esses fatores variam de acordo com país, não obstante estudos mostram que na maioria dos poucos países em desenvolvimento que lograram construir uma indústria relevante no século XX a inflexão está ocorrendo em um nível de renda per capita menor e em espaço de tempo inferior do ocorrido nos países avançados: um forte indício de desindustrialização precoce (CHANG, 2013; MARCONI, ROCHA, 2011; SAMPAIO, 2017).

Em grande parte dos países desenvolvidos essa inflexão ocorreu na década de 70 em uma conjuntura de mudanças de paradigmas produtivo. Segundo Cano (2014), houve um intenso processo de compras, vendas e fusões de empresas internacionais, concentrando e centralizando ainda mais o capital, desencadeando volumosos fluxos de investimentos internos e externos que proporcionaram a base de sustentação para a profunda reestruturação produtiva internacional, a Terceira Revolução Industrial. Desde a década de 1960 o capital financeiro apresentava crescente presença no movimento do capitalismo internacional, intensificando sua ação na década de 70 com as Crises do Petróleo sendo eventos cruciais para essas transformações. Desde o final dos anos 1980 as políticas keynesianas deram lugar, na maioria dos países, a hegemonia da doutrina neoliberal. De acordo com Castells (2011), no conjunto da mudança de paradigma, novas tecnologias na área de comunicação e informação começaram a ser desenvolvidas sendo vetores essenciais da Era da Globalização:

Após o amadurecimento da industrialização nos países desenvolvidos, no início da década de 1970, a economia internacional entrou em crise. À medida que esta se aprofundava a hegemonia americana, ajudada pela Inglaterra, deu início ao que viria a ser chamado de Neoliberalismo e Globalização, com as políticas de desregulamentação comercial, financeira, dos contratos de trabalho (precarização e rebaixamento de seus custos), além das reformas previdenciárias e da minimização do papel do Estado (CANO, 2014, p. 4).

De acordo com Chesnais (1994), o conjunto de políticas econômicas adotadas desde os anos 1990, conhecidas como Consenso de Washington, entre as quais se destacam o processo de abertura financeira, comercial e a retirada do Estado como ator principal na economia são fatores explicativos da redução do grau de industrialização nos países em desenvolvimento. Na dimensão nacional, tanto nos países avançados como nos em desenvolvimento,

a desindustrialização se configura como subproduto do modelo neoliberal. No cenário das nações desenvolvidas foram conduzidas transformações econômicas planejadas para sociedades pós-industriais, com a manutenção de indústrias de alto nível tecnológico em seus territórios atuando em sinergia com atividades terciárias de maior produtividade. Enquanto nos países subdesenvolvidos a desindustrialização ocorreu pela forma passiva na qual se inserem e são inseridos na ordem global (FURTADO, 2013; SAMPAIO, 2017).

Segundo Monteiro Neto e Silva (2018), da década de 1930 até meados da década de 1980 o Brasil construiu um parque industrial diversificado e nacionalmente integrado sob hegemonia paulista, nos moldes da Segunda Revolução Industrial. Com o crash de 1929 ocorreu uma mudança parcial no modelo primário-exportador brasileiro, com políticas ativas para a industrialização pelo governo de Getúlio Vargas. Assim ocorre a consolidação de um mercado interno, em um processo liderado pela manufatura cuja atividade se concentrou na região de São Paulo. Nos anos 1950, com a expansão do ritmo da industrialização por meio do Plano de Metas de JK⁸ (1956-1961), transcorreu a entrada expressiva de empresas estrangeiras em setores modernos, especialmente o automobilístico (FURTADO, 1985). Devido à localização industrial centrada no Sudeste, observou-se a ampliação dos desequilíbrios regionais, matéria obstinadamente tratada por Celso Furtado e outros importantes acadêmicos.

Por meio de políticas de desenvolvimento regional efetuadas da década de 1960 até 1980, tem início uma desconcentração produtiva regional virtuosa, tendo em vista que São Paulo teve taxas de crescimento elevadas, porém as taxas das demais regiões do país foram superiores (SAMPAIO, 2017). No final da década de 1970 o país possuía uma estrutura industrial diversificada, integrada nacionalmente no modelo produtivo e tecnológico da Segunda Revolução Industrial. A contar de 1985 aos dias presentes, os níveis de crescimento foram diminuídos, sendo as menores taxas as de São Paulo. Assim sendo, a desconcentração produtiva continuou, porém de forma qualitativamente diversa, tida como espúria ou somente estatística. A contração da atividade

⁸ Presidente Juscelino Kubitschek.

industrial foi um dos efeitos da Crise da dívida externa do Estado brasileiro nos anos 1980, chamada de a Década Perdida. A partir de então há diminuição nos investimentos industriais e enfraquecimento das políticas regionais. Nos anos 1990 o quadro industrial se deteriora com a instituição de políticas neoliberais (CANO, 2012). Segundo economistas da linha heterodoxa, os principais motivos para a ocorrência da desindustrialização precoce no Brasil são:

a) Câmbio elevado durante a maior parte dos anos 90 e a Doença Holandesa⁹ causada pelo aumento das exportações de produtos primários para a China observado na segunda metade dos anos 2000 (BRESSER-PEREIRA, 2009; CANO, 2012; FEIJÓ et al, 2016);

b) Abertura comercial indevidamente iniciada no final dos anos 1980 e ampliada na década seguinte, retirando proteções da indústria nacional sem antes criar condições para elas concorrerem de igual com manufaturas de outros países (CANO, 2012);

c) Taxa de juros elevadas, o que estimula o investimento no mercado financeiro estimulando o rentismo e inibindo o investimento no mundo real da indústria;

d) Diminuição das inversões na indústria de transformação brasileira pelo nova divisão internacional do trabalho, os investidores migram seus capitais para países asiáticos, por exemplo a Coreia do Sul e China¹⁰;

e) A transferência de funções produtivas que antes ocorriam dentro da organização da empresa industrial como contabilidade, logística, segurança, serviços de limpeza, manutenção dentre outras para empresas terceirizadas. Com efeito, verifica-se deslocamento estatístico do que era produção industrial para o setor de serviços;

⁹ Fenômeno referente ao declínio do setor manufatureiro pela especialização em recursos naturais.

¹⁰ Por outro lado, recentes estudos advogam que, devido aos aumentos no salário médio pago pela indústria chinesa, pode-se, em breve, atingir os limites industriais de renda per capita, o ápice do U invertido, dando vez a desindustrialização. Assim, é esperado que as atividades industriais de baixa intensidade tecnológica do país futuramente migrem para o sudeste asiático, países africanos e para a América Latina (HARAGUCHI, 2016).

e) e por fim, como foi discutido previamente, nos anos 1990 ocorreram mudanças na orientação da política econômica brasileira preconizadas pelo chamado Consenso de Washington (SQUEFF, 2012).

Como dito anteriormente, a indústria de transformação traz benesses essenciais para o desenvolvimento dos países e regiões. No Brasil, o desvio prematuro do caminho industrial pode acarretar graves consequências à economia, como perda de produtividade, de empregos qualificados, de encadeamentos tecnológicos, de oportunidades para exportar produtos de maior valor agregado dentre outros benefícios. Contudo, recentes estudos discutem a diminuição da relevância industrial para o desenvolvimento no século XXI: países em desenvolvimento podem aproveitar a globalização e se beneficiar do aumento do preço das commodities e ampliar as exportações de recursos minerais, de uma maior procura internacional por turismo e devem se empenhar para desenvolver o setor de tecnologia da informação cuja produtividade é maior do que em outros segmentos do terciário (DADUSH, 2015). Sobre o setor de Tecnologia da Informação, no tocante ao caminho indiano apontado por alguns estudiosos como um exemplo para países em desenvolvimento, Sachs (2004) teceu:

No entanto, não será fácil reproduzir a fenomenal irrupção da Índia nos mercados internacionais de softwares e de serviços de informática. O sucesso da Índia deve-se a uma série de fatores favoráveis: abundante oferta de força de trabalho altamente qualificada e que recebe remunerações bem menores que nos EUA e na Europa, conhecimento do inglês, a presença nos Estados Unidos de uma grande comunidade de cientistas indianos peritos nas ciências da computação (que atuam como intermediários), sem falar das vantagens do país que ingressa primeiro num mercado emergente novo (SACHS, 2004, p. 54).

Ensaios de economistas da área ortodoxa, segundo Fenerich e Pamplona (2016), discutem como o Brasil deve procurar a especialização em suas vantagens comparativas, bens agrícolas e em recursos naturais, pois, de acordo com eles, a maior parte da indústria de transformação brasileira não tem o poder de encadeamento ótimo, não cria mais tantos empregos e é incapaz de gerar inovações que possibilitem alta competitividade em padrões internacionais. É certo dizer que no começo do século XXI o desenvolvimento da indústria de transformação de relevo no Brasil é mais complicado do que foi no passado. Rodrik (2013) e McMillan et al (2016) discutem alguns desses pontos: 1) A acirrada competição com os países asiáticos industrializados dificulta a entrada

de novos atores; 2) Novas regras do comércio global; 3) Maior demanda de capital e mão de obra especializada das indústrias modernas e 4) Novas e mais dispendiosas práticas e tecnologias são requeridas para adequar as manufaturas nas leis ambientais contemporâneas.

Sem embargo, como enunciou o economista Wilson Cano, ainda não há casos registrados na história de países que se desenvolveram sem depender da indústria de transformação. Um dos principais e mais discutidos pontos da obra de Celso Furtado elucida: a dependência de atividades intensivas em recursos naturais ou na agropecuária, com limitada capacidade de inovação e de encadeamento, refém de constantes oscilações de preço no mercado internacional, manutenção de desemprego estrutural dentre outros aspectos sociais e ambientais, é um dos principais fatores que caracterizam as economias periféricas e subdesenvolvidas (FURTADO, 2013). Outros estudos como Chang (2013) e Rodrik (2015) discutem que sociedades com baixos índices de escolaridade e que ainda não atingiram uma elevada renda per capita não deveriam se apoiar majoritariamente no setor de serviços:

A society in which most workers are self-proprietors—shopkeepers, independent professionals, artists—and set their own terms of employment while making an adequate living is feasible only when productivity is very high. High productivity enables the generation of plentiful demand for these services and, correspondingly, high incomes for independent proprietors. The trouble is that services, in aggregate, have not experienced nearly as much productivity growth as manufacturing over the course of history; it takes as many waiters to run a restaurant today as it did a century ago. So it has fallen on industrialization to provide the high incomes and demand for the rest of the economy (RODRIK, 2015b, p. 9).

O caminho mais promissor parece ser a atuação de políticas públicas e de desenvolvimento regional que viabilizem o crescimento e um nível ótimo de sinergia entre os setores econômicos e as particularidades locais. De acordo com Saiani e Veríssimo (2019), conforme as economias se industrializam, fabricam-se manufaturas cada vez mais complexas demandando maior porção de conhecimento. Para viabilizar a produção é necessário o desenvolvimento de serviços intermediários, especializados em conhecimento, fornecendo insumos para manufatura. Segundo os autores, esse modelo representa um ciclo virtuoso pela interdependência dos setores, o grau de retroalimentação determina o nível de sofisticação tecnológica envolvida.

Ainda no mesmo trabalho, os autores realizaram estimações econométricas com dados de 1999 a 2012 para os municípios brasileiros. As evidências sinalizam que o setor de serviços tem papel mais importante no desenvolvimento econômico dos municípios com maiores rendas per capita. Do outro lado, em municípios com níveis inferiores de renda, a atividade indústria tem papel preponderante para o crescimento econômico. O resultado da pesquisa está em consonância com as discussões internacionais sobre desindustrialização (SAIANI, VERÍSSIMO, 2019).

Estudos como este reforçam a importância das políticas regionais, tanto as políticas horizontais como as verticais para setores econômicos em áreas específicas. Regiões com estruturas econômicas heterogêneas, como é o caso da maioria dos países em desenvolvimento e do estado de Pernambuco, não podem preterir políticas de desenvolvimento regional. Como falamos no início do trabalho, a inserção do planejamento como condição necessária ao desenvolvimento de regiões periféricas é ação consolidada desde a Segunda Guerra Mundial. Na próxima etapa discutiremos estudos e perspectivas teóricas que nortearam as políticas industriais brasileiras e de Pernambuco.

4 TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

4.1 Pensamento da Cepal e Estruturalismo Histórico

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, forma-se na agenda internacional o debate a respeito de políticas para o desenvolvimento das regiões afetadas pelo conflito. No conjunto das discussões, emerge a temática do subdesenvolvimento dos países periféricos. Países Latino-Americanos, Asiáticos e Africanos – alguns recém-saídos do domínio colonial – são inseridos nas conferências do sistema internacional. Para garantir a inserção desses novos membros são criados conselhos e comissões com objetivo de facilitar a cooperação e de promover o desenvolvimento em conjunto. Nesses moldes, após um caminho tortuoso, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) é concebida:

A oposição à criação da nova comissão era de dois tipos. Os países da Commonwealth e da Europa temiam pelo desvio das atenções do problema de solução urgente da “reconstrução”. Esse temor tinha fundamento, pois logo se comprovaria que os instrumentos criados pelo sistema das Nações Unidas (Fundo Monetário Internacional e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) eram amplamente insuficientes para enfrentar esse problema, o qual exigiu a audácia de um Plano Marshall para ser adequadamente abordado. O segundo tipo de oposição vinha dos Estados Unidos, que se esforçavam por preservar a América Latina como área de influência própria no quadro da Organização dos Estados Americanos (OEA). A criação de uma comissão das Nações Unidas, dedicada exclusivamente ao estudo dos problemas da região, duplicaria o Conselho Econômico e Social da OEA, afirmavam, sendo na melhor das hipóteses um desperdício de recursos escassos. A oposição aberta do governo dos Estados Unidos contribuiu para unir as fileiras dos latino-americanos, que viam na nova comissão a possibilidade de ganhar espaço de manobra em uma ordem internacional que se reestruturava. A posição norte-americana era difícil de ser sustentada numa instância decisória voltada para o multilateralismo e onde eram abertamente combatidas as formas tradicionais de dominação internacional. Ainda assim, a saída encontrada comportou mais um compromisso: a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) era criada por um período de prova de três anos. A sede do secretariado foi fixada em Santiago do Chile, o que lhe imprimiu, desde o primeiro momento, um caráter latino-americano, em contraste com a OEA, sediada em Washington (FURTADO, 2013, p. 43).

A Cepal é um desses casos em que a instituição transcendeu o plano físico-burocrático convertendo-se em linha de pensamento socioeconômico e *think tank* para o desenvolvimento da América Latina. Segundo Bielschowsky (2019): “A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo

prazos nos países latino-americanos ” (p. 5). No final dos anos 1940, o economista argentino Raúl Prebisch apresentou as ideias mestras da instituição e desde então intelectuais latino-americanos contribuem com estudos a fim de expandir a compreensão sobre as estruturas e problemas de seus países:

A agenda de reflexão e investigação inaugurada por Prebisch em 1949 compunha-se essencialmente do diagnóstico da profunda transição que se observava nas economias subdesenvolvidas latino-americanas, do modelo de crescimento primário-exportador, hacia afuera, ao modelo urbano-industrial, hacia adentro. Esse traço metodológico fundamental lhe foi impresso já em suas origens por Prebisch, e o espaço dessa “cultura” foi ocupado por uma plêiade de intelectuais que reúne alguns dos principais historiadores econômicos da região. Para citar apenas três, vale lembrar Aníbal Pinto (1956) e seu “Chile: un caso de desarrollo frustrado”; Celso Furtado (1959) e seu “Formação econômica do Brasil”, e Aldo Ferrer (1979) e seu “La economía argentina: etapas de su desarrollo y problemas actuales” (BIELSCHOWSKY, 2019, p. 6)

O texto *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*, também chamado de *Manifesto de Havana*, *Manifesto dos periféricos* ou *Manifesto Latino-Americano*, foi escrito por Raúl Prebisch em 1949. É considerado o trabalho seminal da Comissão. A obra imprime o caráter questionador e progressista da instituição por meio de críticas à teoria econômica ortodoxa, propondo uma nova estratégia de desenvolvimento em contraposição ao Consenso de Washington da época, o então acordo de Bretton Woods (AMARAL FILHO, 2018). Prebisch utilizou sua vasta experiência econômica junto com uma leitura keynesiana para escrever as teses formuladas no manifesto:

A Cepal tornou-se a primeira “escola”, fora do âmbito dos países avançados, a desafiar os paradigmas contidos na teoria neoclássica do comércio internacional, abalando, com efeito, as estratégias de desenvolvimento implicitamente preconizadas por esta última (AMARAL FILHO, 2018, p. 33).

A primeira crítica concebida pelo autor é referente ao postulado liberal das vantagens econômicas em que, segundo a teoria clássica, países periféricos poderiam obter ao “respeitarem” seu papel de provedores agrícolas e de matérias-primas na Divisão Internacional do Trabalho:

Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio (PREBISCH, 1949, p. 47).

Porém, de acordo com o economista argentino, as grandes vantagens desse modelo comercial e produtivo não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos países industrializados. Existe um manifesto desequilíbrio nos ganhos advindos da divisão internacional do trabalho preconizada pelo sistema internacional e pelos países hegemônicos que a estabeleceram. O principal fator responsável será posteriormente explicado no documento através de um conceito capital para a perspectiva estruturalista: a Deterioração dos Termos de Intercâmbio ou simplesmente Teoria das Trocas Desiguais.

Apoiados no cenário lucrativo para as economias centrais em detrimento a periferia, não se poderia esperar que os centros acadêmicos localizados nos países desenvolvidos apresentassem soluções voltadas aos países periféricos¹¹. Assim, segundo Prebisch, é imperativo que os países latino-americanos se integrem em instituições de cooperação econômica internacional que garantam seus interesses, aspirações e possibilidades com o propósito de construir um novo modelo de desenvolvimento que esteja atento às idiossincrasias e necessidades da periferia: “Mal se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, mergulhados numa série de problemas próprios, possam dedicar, preferentemente, sua atenção ao estudo dos nossos” (PREBISCH, 1949, p. 54). Em decorrência do Crash de 1929 alguns países latino-americanos estavam ensaiando novos modelos de política econômica com vistas ao desenvolvimento industrial: “Nessa época, amadureceu a consciência de que para reduzir a instabilidade, criada pela ‘vulnerabilidade’ externa, era indispensável promover a diversificação das estruturas produtivas, vale dizer, buscar o caminho da industrialização” (FURTADO, 2013, p. 43). O manifesto estava no lugar certo e na hora certa:

Assim, ao propor a industrialização como caminho de desenvolvimento, e por meio de um argumento economicamente racional, Prebisch descobre o “santo graal” tão procurado por intelectuais, policy makers e políticos latino-americanos, a exemplo dos grupos de intelectuais e empresários, estes nucleados, por exemplo, em torno da liderança de Roberto Simonsen na Federação das Indústrias de São Paulo, a Fiesp, no Brasil. [...] Tudo faz crer que Prebisch foi, na Conferência de Havana, o porta voz e detentor de procurações tácitas de muitos que clamavam por esse caminho, que, aliás, já se mostrava mais ou menos evidente em alguns países do

¹¹ Questão também abordada em Myrdal (1960).

continente, como Argentina, Brasil, Chile e México. Nesse sentido, não seria demais afirmar que o autor fez boa utilização de seu arsenal intelectual e técnico, quando impressionou os delegados da ONU com seus argumentos econômicos racionais e temperados com tom político determinado (AMARAL FILHO, 2018, p. 37).

O conceito da Deterioração dos Termos de Intercâmbio, elaborado por Prebisch, discute a relação desproporcional entre os preços dos bens primários e das manufaturas. Ao racionalizar os dados de um trabalho feito por Hans Singer para o Departamento Econômico e Social das Nações Unidas, Prebisch percebe que, no decorrer dos anos, maiores quantidades de produtos primários são necessárias para se obter a mesma quantidade de produtos industrializados. Essa conclusão estava em oposição à teoria econômica liberal, pois o aumento inerente da produtividade das atividades industriais teria movido a relação de preços em favor dos produtos primários. Para defender sua tese, Prebisch empregou três linhas de raciocínio: 1) Problema da elasticidade-renda da demanda por produtos primários; 2) Diferença na distribuição dos benefícios do progresso técnico nos países desenvolvidos e nos periféricos e 3) Movimentos cíclicos nas economias.

O primeiro ponto, apesar de se transformar em um argumento muito popular e ter sido interpretado pelos analistas críticos da Cepal como sendo de primeira ordem, essa linha de argumentação aparece de forma implícita e sutil no Manifesto (AMARAL FILHO, 2018). A questão foi explicada no capítulo anterior, mas resumidamente: não é observada um aumento na demanda proporcional à diminuição dos preços dos produtos primários. Segundo o Manifesto, em um cenário onde a renda da população aumenta, a demanda por produtos primários não aumenta na mesma proporção desse crescimento, apresentando incremento marginal decrescente. Assim posto, quando há crescimento do produto per capita da população de uma região, as famílias passam a consumir mais produtos industrializados de acordo com a Lei de Engels (CHANG, 2013). Conforme a perspectiva estruturalista, essa mudança na preferência de consumo para produtos industrializados afeta negativamente a balança de pagamento dos países periféricos e incentiva novas demandas tecnológicas e sociais que são, na maioria das vezes, incompatíveis com as sociedades das nações em desenvolvimento (FURTADO, 2013).

O segundo ponto trata da assimetria na distribuição dos proveitos do progresso técnico. Posto que a indústria se apresenta como setor econômico de maior potencial de absorção do desenvolvimento tecnológico, o nível de produtividade por trabalhador industrial é maior do que o observado no trabalhador do setor primário. Destarte, a indústria pode se beneficiar de uma redução relativa em seus custos de produção e diminuir os preços finais dos seus produtos. Desse modo, são estabelecidas melhores condições para que os lucros e salários sejam aumentados, produzindo assim um aumento do padrão de vida da população. Entretanto, empiricamente, os preços não decrescem em conformidade com o progresso técnico: fatores estruturais presentes nas sociedades desenvolvidas permitem melhores condições para que as atividades das centrais sindicais sejam mais exitosas nas suas lutas trabalhistas, assim os trabalhadores dos países centrais conseguem manter o nível de seus salários mesmo que o aumento da produtividade reduza os preços dos bens produzidos por eles. Em decorrência, os preços das manufaturas não diminuem no ritmo preconizado pela teoria liberal. Portanto, Prebisch (1949) conclui: “ao passo que os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia transpassaram-lhes uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico” (p. 56).

O terceiro tópico trata do movimento cíclico da economia e a forma como se manifesta nos países centrais e na periferia. O ciclo é a forma característica de desenvolvimento da economia capitalista e o aumento de produtividade um dos fatores primários do crescimento. Nesse processo há uma disparidade contínua entre a procura e a oferta globais de artigos de consumo: na fase crescente a procura é maior que a oferta e na minguante se invertem (PREBISCH, 1949). Esses ciclos correspondem a variação de preços, nos bens primários é observada uma maior volatilidade em seus valores: eles sobem com maior rapidez na etapa crescente, mas descem intensamente na fase minguante. Porém, como foi discutido anteriormente, os preços dos bens manufaturados não diminuem na mesma proporção aos primários, sendo a organização dos trabalhadores dos países centrais um dos principais motivos.

Para o autor, como os preços não seguem a produtividade, a industrialização latino-americana desponta como a forma de contrabalancear

esse desequilíbrio e desenvolver as economias da região. Ademais, usa o exemplo das políticas protecionistas dos Estados Unidos para defender um planejamento estatal por parte dos governos latino-americanos que empregue políticas anticíclicas e de desenvolvimento industrial - a primeira no intuito de não se tornar refém dos movimentos cíclicos emitidos pelos países hegemônicos e segunda para que se opere um processo de substituição das importações e exportações que seja consoante com as disposições e urgências dos países periféricos. Assim, de acordo com Prebisch (1949), a industrialização não é um fim em si mesma, mas o único modo disponível para os países da América Latina assimilarem parte dos benefícios do progresso técnico e oferecerem melhores condições de vida para suas populações.

O pensamento da Cepal alastrou-se pela América Latina por meio desse documento. Estudiosos de toda região foram chamados para trabalhar na instituição. Mais do que um manifesto pela desenvolvimento latino-americano, foram estabelecidos alicerces conceituais próprios que deram suporte e fundamento às propostas de política econômica provenientes da Cepal. (COLISTETE, 2001). Os trabalhos criados e inspirados por esse centro originaram o que pode ser nomeado de estruturalismo cepalino. Segundo Furtado (2013):

O pensamento da Cepal de tal forma se difundiu e penetrou na América Latina, tanto na academia como nos círculos decisórios, que já não seria possível, a partir da segunda metade dos anos 1950, estabelecer seus limites. Aqueles que não o seguiam o combatiam e, dessa forma, o diálogo em torno de suas teses fundamentais envolveu todos (p. 49).

Os indivíduos que buscavam uma visão global do desenvolvimento do capitalismo, os que entendiam a importância das instituições na composição do processo de desenvolvimento e, especialmente, aqueles que viam no pensamento neoclássico um modo de paralisar o espírito de revolta contra as malformações das estruturas sociais no mundo subdesenvolvido encontravam respostas nas teorias cepalinas. No Brasil, as teorias de desenvolvimento da Cepal encontraram ambiente especialmente receptivo, o economista paraibano Celso Furtado foi o principal mensageiro e implementador dos conceitos e fundamentos da Comissão.

Os trabalhos de Furtado sobre a economia brasileira, latino-americana, desenvolvimento econômico e regional são amplamente conhecidos. O economista não apenas contribuiu de forma teórica, mas também as traduziu em propostas e formulações de estratégia e políticas de desenvolvimento (AMARAL FILHO, 2007). Furtado foi um dos principais responsáveis a pensar novos arranjos políticos como foi a instituição da Sudene: “Por ser um homem da modernidade, republicano e federalista, Furtado formulou propostas de políticas públicas que significaram um divisor de águas na trajetória das intervenções do governo federal na região Nordeste” (AMARAL FILHO, 2007, p. 2). Seu método histórico estrutural foi construído baseado em suas vivências e análises como membro da Cepal entre 1949 e 1957, onde entrou em contato com Prebisch e outros estudiosos latino-americanos (BIELSCHOWSKY, 2010).

Suas leituras de sociologia alemã, Escola de Frankfurt, Marx e Schumpeter foram elementos importantes na construção de sua teoria e método de análise (FURTADO, 2013). Teorias mais heterodoxas de desenvolvimento regional¹² também tiveram grande influência em seu pensamento: 1) Teoria da Causação Circular de Nurkse e Myrdal; 2) As Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux¹³ e 3) Os Efeitos de Encadeamento Industrial preconizados por Albert Hirschman. O estruturalismo cepalino ganhou musculatura com os aportes furtadianos: a combinação do arcabouço teórico latino-americano com outros importantes autores coetâneos permitiu a incorporação de novas temáticas e aprimoramento explicativo.

O seu livro mais conhecido, Formação Econômica do Brasil, lançado em 1959, introduziu o método histórico-estruturalista de análise no país. A obra é considerada um clássico da literatura econômica brasileira, influenciando profundamente a academia e gestores públicos:

A teoria do subdesenvolvimento elaborada pela CEPAL alcançou grande sucesso na América Latina. No Brasil em particular, esse

¹² Por outro lado, não obstante seu rigor científico, estudos mais ortodoxos como a Ciência Econômica Regional e a Teoria da Localização não motivaram sobre Furtado nenhuma atração intelectual, suas perspectivas a-históricas e abstratas eram opostas ao método histórico-estrutural (AMARAL FILHO, 2007).

¹³ Furtado a considerava importante não só pelo aspecto econômico, mas também pela presença das noções das estruturas sociais, da organização do espaço e das macrodecisões. Para ele, as ideias de Perroux complementavam o entendimento das relações centro-periferia estabelecidas por Raul Prebisch (AMARAL FILHO, 2007).

sucesso ocorreu não só entre policy makers mas também entre empresários industriais e, ao longo do tempo, no meio acadêmico. A influência cepalina atingiu o auge durante os anos 50 e 60, quando as ideias e os técnicos da CEPAL estiveram no centro dos debates e, muitas vezes, das decisões econômicas no Brasil. Mesmo décadas depois, o papel proeminente exercido pela CEPAL no país ainda impressiona pesquisadores e observadores da história econômica da segunda metade do século XX (COLISTETE, 2001, p. 1).

As políticas econômicas da América Latina não seguiram expressamente as recomendações da Comissão, mas não há dúvida de que foram influenciadas por elas. Nem sempre se realizaram as reformas estruturais preconizadas, mas por toda região o debate político foi influenciado por esse ponto (BRESSER-PEREIRA, 2009; FURTADO, 2013). Ainda que seja uma escola de pensamento que comporte diversas vertentes, nem sempre conciliáveis em todos os seus aspectos, é possível distinguir alguns temas cardinais no debate cepalino:

1) A organização estrutural do sistema capitalista sustenta assimetrias entre as economias nacionais e regionais criando a polaridade centro-periferia. Foi constituída historicamente através da divisão internacional do trabalho cuja configuração foi concebida pela revolução industrial em sinergia com o comércio internacional. Com efeito, artigos modernos são originados nos países centrais iniciando novos padrões de consumo. Com base em seus usos são configurados tipos de dominação cultural que constituem novos sistemas de valores assimilados pelas elites periféricas. Do outro lado, a penetração de novas técnicas e processos produtivos é lentamente apreendida na periferia, visto que o modelo produtivo prioritariamente agrário é menos eficaz em difundir o progresso tecnológico para o restante da economia (FURTADO, 2013). A industrialização tardia assume a forma de reprodução local daquilo que antes importava, originando dependência tecnológica, assim, para atender exigências da demanda, habituada aos produtos importados, as indústrias locais procuram adotar tecnologias sofisticadas que são capital-intensivo, reduzindo a geração de emprego:

Os mais otimistas costumam imaginar uma sequência virtuosa de eventos na qual, inicialmente, a modernização tecnológica e gerencial das empresas gera aumento da produtividade, reconhecido por todos como a mais autêntica dentre todas as fontes de competitividade. O incremento da produtividade, por sua vez, propicia a expansão da demanda interna e a conquista de mercados externos, que estimulam a expansão da produção. Essa última, finalmente, cria novos empregos, podendo assim compensar os postos de trabalho eliminados inicialmente. A prática mostra, no entanto, que esse circuito

exige longo tempo para completar-se e, ademais, não ocorre sem fricções, como, por exemplo, as que decorrem do fato de que os novos empregos não irão absorver os trabalhadores dispensados inicialmente, com qualificação profissional defasada (KUPFER, 2004, p. 102).

Caso empreguem uma política que pretenda maximizar a produtividade social priorizando a criação de ocupações, as novas indústrias serão pouco competitivas no plano internacional, permanecendo a exportação restrita aos produtos primários. O quadro representa o delicado custo de oportunidade entre o aumento da produtividade e a geração de emprego a ser administrado pelos gestores dos países em desenvolvimento, em especial aqueles que possuem parques industriais relevantes como o Brasil.

2) As disparidades no ritmo de acumulação e suas repercussões nas estruturas sociais engendraram o que se chama de heterogeneidade estrutural. O *output* observado são ilhas de prosperidade em um mar de subdesenvolvimento. Prebisch discute essa questão no manifesto em um sentido global, contudo o mesmo conceito é desenvolvido pela Cepal e pelos estudos de Celso Furtado em outras escalas, no âmbito nacional e regional. Nacionalmente observa-se a disparidade histórica entre o Nordeste versus o Centro-Sul, enquanto dentro do Nordeste brasileiro há notória desigualdade dos indicadores socioeconômicos entre a zona litorânea e a maioria das cidades do sertão nordestino.

3) Tendência estrutural de desequilíbrio externo das economias periféricas pela degradação dos termos de intercâmbio, assunto amplamente discutido no manifesto. O processo de modernização dos padrões de consumo apoiado na concentração de renda tende a destacar a propensão para importar. Assim, o capital necessário para o investimento industrial em conjunto com o saldo deficitário do comércio internacional pode direcionar a longo prazo um desastroso endividamento externo.

4) Problemas das estruturas agrárias dos países periféricos: a perversa combinação de latifúndios, que subtilizam a terra, com minifúndios, que subtilizam a mão de obra, são obstáculos ao desenvolvimento. A modernização da estrutura agrária é vista como condição prévia ao êxito de toda política de desenvolvimento, do ponto de vista econômico e social. (FURTADO, 2013). Por

outro lado, o estatuto social privilegiado da classe de grandes proprietários rurais traduz-se, no plano político, em obstáculos às iniciativas reformistas e à industrialização:

Imagine now the arrival of a new technology, for example, the opportunity to industrialize. If the elite could undertake industrial investments without losing its political power, we may expect them to take advantage of these opportunities. However, in practice there are at least three major problems. First, those with the entrepreneurial skills and ideas may not be members of the elite and may not undertake the necessary investments, because they do not have secure property rights and anticipate that they will be held up by political elites once they undertake these investments. Second, the elites may want to block investments in new industrial activities, because it may be these outside groups, not the elites themselves, who will benefit from these new activities. Third, they may want to block these new activities, fearing political turbulence and the threat to their political power that new technologies will bring (ACEMOGLU et al, 2002, p. 1273).

5) A tese da inflação estrutural é recorrente nos estudos estruturalistas: “corresponde à ideia de que a inflação decorre principalmente do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos e da pressão resultante por desvalorização na taxa de câmbio” (BIELSCHOWSKY, 2019, p. 10). A rigidez estrutural da oferta de alimentos combinada com a inviabilidade de supri-la com importações engendra concentração de renda pela via inflacionária¹⁴. Assim, manifesta-se com elevação do nível de preços, a começar pela desvalorização cambial. A heterogeneidade das estruturas econômicas e sociais da América Latina com sua concentrada estrutura agrária, corporativismo, imperfeições de mercado dentre outros fatores faz da inflação elemento inerente do processo de crescimento (FURTADO, 2013).

6) Tendência estrutural à concentração da renda é um dos reflexos da heterogeneidade estrutural. Tendo como cenário a polaridade minifúndio-latifúndio da estrutura agrária discutida anteriormente, a propensão das elites dos países periféricos de consumir produtos importados reduz o potencial de investimento e de criação de emprego. A tecnologia *labor saving*, que prevalece na indústria substitutiva de importações, atua no sentido de gerar excedentes de forças de trabalhos. Esse padrão demanda menos trabalhadores e ao mesmo tempo exige profissionais qualificados que estão em menor oferta nas regiões subdesenvolvidas. Desse modo, a variação salarial atinge larga extensão em

¹⁴ Um dos pontos abordados no Relatório do GTDN elaborado por Celso Furtado.

conjunto com uma institucionalidade protetora da concentração de renda e da propriedade (BIELSCHOWSKY, 2019).

O pensamento da Cepal foi constantemente ampliado ao longo das décadas, abarcando novas temáticas e estudos para expandir seu entendimento e possíveis ajustes de acordo com as conjunturas vigentes. De acordo com Bielschowsky (2019):

Entre 1949 e meados dos anos 1960, o núcleo da abordagem era a industrialização em condições de escassez de dólares e de restrições externas ao crescimento. Daí até fins dos anos 1970 passou a prevalecer a abordagem da dependência tecnológica e financeira, agora sob a forte presença de empresas multinacionais no processo de industrialização e de abundantes de fluxos financeiros internacionais à região. Essa perspectiva se deslocaria na década de 1980 à interpretação de “asfixia financeira” provocada pela dívida em condições de taxas de juros internacionais estratosféricas e sob pressão orquestrada entre os bancos credores situados dos países centrais e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Por último, estabeleceu-se, a partir da implementação do Plano Brady e da liberalização das economias da região latino-americanas, em fins dos anos 1980 e início da década seguinte, a ideia de que os países da região haviam se incorporado à globalização produtiva e financeira sem alterar, contudo, seu papel periférico nesse esse processo, tanto como produtor de mercadorias quanto no que se refere à gestão de fluxos financeiros mundiais (p. 7).

Quadro 4.1 - Periodização do pensamento estruturalista segundo a Cepal

Período estruturalista	
1949 e década de 1950	Industrialização
Década de 1960	Reformas para aprofundar a industrialização e reduzir as desigualdades (agrárias, fiscais e financeiras, administrativas etc.)
Década de 1970	Estilos de desenvolvimento com integração social (e primazia do fortalecimento exportador sobre o endividamento externo)
Década de 1980	Superação, com crescimento, da asfixia da dívida
Período neoestruturalista	
Década de 1990	Transformação produtiva com equidade (TPE)
Década de 2000	TPE, fase de amadurecimento e refinamento, com análise da necessidade de posicionar a América Latina, frente à “globalização”, com desenvolvimento e cidadania
Década de 2010	“O imperativo da igualdade” (*)

Fonte: BIELSCHOWSKY (2019)

No final dos anos 1980, segundo Bielschowsky (2019), a maioria dos países da América Latina e Caribe adotou políticas de abertura financeira e comercial, privatizações e de redução da atividade estatal. Ao mesmo tempo em

que o mundo reconheceu a evolução das taxas de crescimento dos Tigres Asiáticos baseadas, em boa medida, na eficiência dos seus modelos de política industrial, o contexto ideológico e político na América era desfavorável à heterodoxia econômica e às formulações cepalinas (BRESSER-PEREIRA, 2009). No começo dos anos 1990, ampla parte desses países adotaram com poucas reservas as reformas institucionais em curso:

Em vez de aproveitar as novas circunstâncias da economia mundial para fortalecer suas empresas e para ampliar sua presença na indústria mundial, como os países asiáticos, o Brasil experimentou, nos anos 1990, sua primeira onda de desindustrialização. A combinação de condições macroeconômicas desfavoráveis ao investimento e à produção e a falta de visão estratégica pública e privada fizeram que a indústria brasileira percorresse uma trajetória oposta à dos países asiáticos. Enquanto a indústria brasileira encolhia, desarticulava-se e ficava restrita a sua tradicional inserção regional na América do Sul, a indústria asiática crescia, desenvolvia novas competências e capacidade inovadora, ocupava novos espaços no mercado mundial e capturava elos importantes nas novas cadeias globais de valor (LAPLANE, 2015, p. 31).

Os trabalhos mais recentes da Cepal, conhecidos como Neoestruturalismo, admitem a nova conjuntura e a necessidade de maior abertura comercial protegidas por uma taxa de câmbio elevada e estável (BIELSCHOWSKY, 2019). Alguns pontos importantes: 1) O desenvolvimento industrial continua sendo fundamental, porém em sinergia com a agricultura e terciário modernos; 2) A ênfase nas competitividades, com menos políticas de proteção industrial e mais estímulos para substituições das exportações; 3) Destaque para a importância das condições de infraestrutura; 4) Incremento na formação de recursos humanos; 5) Inserção internacional virtuosa em um novo cenário globalizado e 6) Questão do subemprego como informalidade, escassez de proteção social e aumento da produtividade e equidade.

A perspectiva da CEPAL foi competente em ser absorvida por boa parte da intelectualidade e gestores da América Latina e Caribe, especialmente entre as décadas de 1950 e 1970. Seus pontos mais fortes são os termos de argumentação lógica utilizada, de ter sido elaborada em um momento oportuno de industrialização e planejamento estatal da região e em apoiar-se nas particularidades facilmente identificadas da realidade latino-americana. As teses cepalinas tiveram sua expansão favorecida ao longo dos anos pela forma em que suas hipóteses foram concebidas, segundo Colistete (2001):

(...) seu núcleo conceitual básico foi formulado de maneira relativamente imprecisa, de forma que hipóteses não-explicítas podiam ser tão importantes como as explicitamente introduzidas no argumento. Ao mesmo tempo, o próprio núcleo teórico básico sofreu qualificações substantivas com o passar dos anos. Antes de constituírem uma desvantagem, como seria possível concluir a partir de uma perspectiva da ciência estritamente refutacionista, os ajustes permitiram que a teoria cepalina incorporasse novos temas e questões que passaram a ser motivo de atenção da CEPAL. Deste modo, a discussão acima sugere que a ambiguidade e a flexibilidade da teoria cepalina foram decisivas para consolidar sua influência pelo menos nos anos 50 e 60 (p. 11).

Mesmo com a incorporação de novos elementos e a remodelação de alguns princípios, em um quadro cujo desenvolvimento é projetado com a finalidade de elevar as condições de vida do conjunto populacional, para a perspectiva cepalina continua a ser mister o empreendimento de liderança e planejamento que apenas o Estado tem condições de exercer. A dinâmica do mercado, com total liberdade para atuar, ocasionaria o desperdício de recursos, o acúmulo de atraso social ou acarretaria em um endividamento externo desordenado e comprometedor da autonomia de decisão (FURTADO, 2013).

Um dos pontos recorrentemente discutidos nas obras sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento de Celso Furtado é a capacidade do progresso industrial e econômico de, não obstante proporcionar as condições necessárias ao processo de desenvolvimento, aumentar a desigualdade social se não houver uma política concertada de apropriação do excedente. Conforme Furtado (2013):

Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política (p. 178).

Assim, a construção de um Estado de bem-estar no Brasil pode se constituir em forte alavanca para o desenvolvimento nacional e industrial. A demanda social e os problemas regionais devem ser integrados pela política industrial e de inovação (GADELHA, 2016). Desse modo, as políticas industriais devem se basear em um conjunto de ações sistêmicas pactuadas entre Estado, setor privado e sociedade civil para a alteração da realidade produtiva nacional e regional.

4.2 Políticas industriais

Um país ou território que tem a sua disposição um parque industrial moderno e em expansão goza de melhores condições para oferecer um padrão de vida superior à sua população. Produzir novos bens e novas tecnologias transferindo recursos de atividades tradicionais para modernas promove mudanças estruturais fundamentais para o desenvolvimento (LEWIS, 1954). Com esse objetivo, as políticas industriais são condutores de uma estratégia de fortalecimento da atividade industrial e, desse modo, condição *sine qua non* de uma política de desenvolvimento (COSTA, RIBEIRO, 2018; IEDI, 2002). Logo: “Cabe à política industrial acelerar os processos de transformação produtiva que as forças de mercado, com lentidão, podem operar e disparar os processos que essas mesmas forças são incapazes de articular” (KUPFER, 2004, p. 91).

De acordo com IEDI (2002), uma política industrial pretende, em linhas gerais: a) promover a competitividade da indústria; b) ampliar acesso a mercados e a competitividade setorial dos segmentos industriais tradicionais; c) fomentar o desenvolvimento dos complexos industriais de produtos com maior valor agregado e alto conteúdo tecnológico; d) incentivar as atividades de P&D, a criação e o desenvolvimento de novas tecnologias e e) aumentar as exportações e incentivar a substituição competitiva de importações. Esses pontos têm como finalidade a diversificação e fortalecimento da indústria, aumento das taxas de crescimento econômico, de emprego e reduzir as desigualdades regionais e de renda.

Partindo desses últimos pontos, em uma visão holística necessária sobre o desenvolvimento, a política industrial deve ser não apenas parte fundamental de uma agenda econômica de desenvolvimento, mas ser um vetor de uma estratégia nacional que associe o desenvolvimento produtivo com as necessidades e demandas nacionais, incorporando agendas setoriais e temáticas específicas em uma perspectiva de evolução sistêmica e de mudança estrutural. A base industrial se articula com a constituição de um Estado de bem-estar, viabilizando o consumo de massa, a inclusão social e a disponibilidade de bens e serviços públicos para a sociedade.

O desenvolvimento regional e territorial é um tema de relevo a ser tratado na política industrial, ele constitui uma dimensão intrínseca em todas as ações e desafios nacionais considerando a marcante assimetria econômica existente e que as regiões e territórios menos desenvolvidos constituem frentes naturais de expansão dos investimentos. Esse ponto se alinha com os ideais republicanos de reivindicações de políticas públicas para a redução das desigualdades regionais presentes no artigo 3º e 170 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988). Indo além, os desafios urbanos das metrópoles regionais, o problema da mobilidade, a necessidade de recuperação de preteridos modelos viários como ferrovias, dentre outras questões correlatas, devem estar presentes na política. Segundo Gadelha (2016):

Especificamente com relação à mobilidade urbana, regional, nacional e global e à logística, o Brasil é um país que possui deficiências estruturais de grande envergadura: completo caos urbano, onde a crise de mobilidade afeta de modo importante a qualidade de vida das pessoas e as condições de trabalho (particularmente, redes ineficientes, caras e de baixa qualidade de transportes públicos, frota veicular de transporte público e privado velha e de baixa qualidade, fragilidade de sistemas de inteligência para gestão da mobilidade, desorganização marcante do espaço urbano e presença generalizada de ambientes sociais metropolitanos desintegrados e desassistidos); estradas críticas de má qualidade para atender a produção; portos ineficientes; pequena cabotagem frágil; estrutura ferroviária fortemente insuficiente, precária e com reduzida conectividade; áreas de armazenagem deficientes; frota obsoleta de veículos nos sistemas logísticos de transporte, entre outros problemas e desafios. Esta é uma grande frente de expansão para a retomada dos investimentos e o grande desafio é como articular este investimento em mobilidade e infraestrutura com o fortalecimento dos produtores industriais, considerando a importância destas atividades tanto do ponto de vista econômico quanto tecnológico. Articular, por exemplo, a disponibilidade de equipamentos de transporte e logística adequados à infraestrutura urbana, regional e nacional e as redes integradas e inteligentes de transporte e sistemas logísticos com a produção industrial para o atendimento destas demandas é um requisito fundamental para que a indústria se modernize, alavancando a sua própria competitividade e das demais atividades como os serviços e a agricultura, tendo fortíssimo impacto na competitividade nacional e na qualidade de vida dos cidadãos (p. 258).

Na concepção do mesmo autor, um ponto chave para o desenvolvimento é a saúde: constitui talvez a área mais evidente em que o vínculo entre a política industrial e o padrão nacional de desenvolvimento se mostra como um caminho sistêmico e estrutural inovador capaz de gerar ganhos simultâneos para as oportunidades de geração de investimentos, renda e de inovação com a estruturação de uma área social crítica. Além de seu lado social, ela constitui um

setor central para a dinâmica econômica, para a transformação produtiva e para a inovação. Ele afirma que:

O complexo econômico-industrial da saúde representa um patamar de 10% do PIB, responde por cerca de 1/3 do esforço nacional de pesquisa e desenvolvimento, por 10% do emprego qualificado do País e é veículo de tecnologias e inovações de alto impacto e oportunidade para o futuro (GADELHA, 2016, p. 261).

No domínio da saúde, para possibilitar um sistema universal, destacam-se como desafios de alta densidade tecnológica: a biotecnologia, os novos materiais, a nanotecnologia, a microeletrônica, as tecnologias digitais, a química avançada e as ciências biológicas em geral. Desse modo, o setor representa um dos mais importantes segmentos na expansão econômica e tecnológica no Brasil e no mundo, considerando o envelhecimento da população, a crescente conscientização do direito à saúde e as novas tecnologias que estabelecem novos meios de promoção, prevenção, tratamento e recuperação no campo das doenças crônicas e transmissíveis arbovirose¹⁵.

Atualmente a pandemia do Coronavírus expôs a fragilidade da indústria hospitalar brasileira: a necessidade de importação de equipamentos médico-hospitalares modernos e EPIs e os imbróglios comerciais decorrentes da transação com outros países¹⁶ ocasionaram sérios problemas no auge da pandemia. O evento abre uma janela de oportunidade para que a política industrial hospitalar seja discutida e considerada como medida de segurança sanitária e soberania nacional. Com efeito, as demandas do Sistema Único de Saúde brasileiro devem ser incorporadas à política industrial conforme os estudos de Gadelha (2016):

A alta tecnologia em saúde no Brasil e seu uso em grande escala é essencialmente incorporada pelas demandas públicas do Sistema Único de Saúde definido em nosso pacto constitucional, que, com o uso da medicina personalizada e ao mesmo tempo de massa (diagnóstico molecular de câncer para grandes grupos populacionais, por exemplo), pode viabilizar economicamente o uso racional em escala de tecnologias de fronteira (medicamentos biológicos para doenças crônicas para quem realmente é suscetível ao tratamento, vacinas de alta complexidade para endemias antigas e emergentes para grupos populacionais de risco, equipamentos de diagnóstico

¹⁵ Zika Vírus, Chikungunya, Dengue e a Febre Amarela.

¹⁶ ZANINI, Fábio. China cancela compra de respiradores pela Bahia, e carga fica retida nos EUA. Folha de S.Paulo, São Paulo. 3 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/china-cancela-compra-de-respiradores-pela-bahia-e-carga-fica-retida-nos-eua.shtml>. Acesso em: 06 de out. de 2020.

molecular com nanotecnologia para uso em massa na atenção básica, TIC para ações preventivas, equipamentos, dispositivos e sensores para monitoramento domiciliar dos idosos, entre inúmeros outros exemplos). Em síntese, pode-se afirmar que sem uma política industrial e consistente com o desafio nacional, o sistema de saúde brasileiro será vulnerável e dependente de um padrão tecnológico distante do contexto nacional, impedindo estruturalmente que os princípios constitucionais de universalização, integralidade e equidade sejam respeitados. Evidencia-se o elo não apenas desejado, mas necessário entre política industrial e um padrão de desenvolvimento com inclusão social (p. 262).

Essas demandas são compatíveis com a dinamização da economia e devem ser empregados como fatores cruciais para a retomada do desenvolvimento econômico e social. Os direitos fundamentais, constitucionais e os presentes em outros dispositivos, ao se concretizarem nos grandes desafios nacionais, são fontes estruturais de demanda para o setor produtivo (GADELHA, 2016). Eles devem ser vistos como parte integrante de um modelo industrial que produza trabalho, renda, inovação, investimentos e tributos, possibilitando um desenvolvimento progressivo e equilibrado para o país e suas regiões. Segundo os estudos do mesmo autor, esse novo arranjo estratégico da política industrial traduz em seu fortalecimento:

A lógica setorial fragmentada deve ser superada por uma lógica sistêmica voltada para os grandes desafios nacionais como a mobilidade urbana, nacional e regional; a saúde; as novas fontes de energia e o uso sustentável de recursos hídricos e a própria retomada do dinamismo industrial no Brasil, seguindo princípios que atravessam todos os desafios, como um regime macroeconômico favorável, uma política seletiva de inovação e o desenvolvimento regional. Nesta perspectiva, a política industrial tem que dialogar com as demandas da sociedade. O País e seus problemas reais e potenciais devem passar a ser vetores para a construção de uma nova política industrial, o que implica em uma profunda reestruturação da forma de intervenção do Estado e de sua articulação com o setor empresarial, em uma direção não fragmentada e permeada de uma visão do futuro que se quer construir para o País (GADELHA, 2016, p. 268).

A política industrial utiliza um conjunto de instrumentos creditícios, fiscais, técnicos, comerciais, regulatórios, dentre outros, que dependem de intenso, sistemático e metódico processo de coordenação do governo e articulação com o setor privado (DE TONI, 2015). Assim, a política industrial requer um regime macroeconômico favorável que permita alavancar os investimentos, as exportações e o consumo de massas. A ambiente ideal para a política industrial seria uma conjuntura de juros baixos, inflação sob controle, investimento público

e privado crescentes, câmbio conveniente¹⁷, superávits comerciais e infraestrutura física e humana adequada (DE TONI, 2015; FEIJÓ et al, 2016). Porém, nem sempre esses elementos se apresentam com a mesma intensidade e proporção: o processo decisório público é truncado, as janelas de oportunidade não se abrem ao mesmo tempo.

É amplamente reconhecido o fato de que a política macroeconômica pode ser antagônica a uma estratégia de desenvolvimento baseada em política industrial (FURTADO, SUZIGAN, 2006). Isto decorre da administração dos dois preços básicos da economia: os juros, o câmbio e do modo de estruturação tributária. O mais importante é que a política industrial não seja inviabilizada por políticas macroeconômicas muito restritivas ou muito instáveis, pois, segundo Corden (1980, p. 184), “quanto mais perturbações houver no lado macroeconômico, mais a política industrial tenderá a ser orientada para problemas de curto prazo” apud (SUZIGAN FURTADO 2006, p. 166). Neste quadro, os grandes desafios estruturais e estratégicos demandam uma política industrial como uma política permanente de Estado: “os problemas não são poucos e não se resolverão se forem subordinados ao ‘curto-prazismo’ dos ciclos eleitorais do nosso presidencialismo de coalizão” (DE TONI, 2015, p. 13).

O ponto de vista de Rodrik (2004) sobre política industrial parte do pressuposto de que os benefícios sociais e econômicos das inovações, adaptações tecnológicas e dos processos são notáveis, particularmente para os países em desenvolvimento, mas essa demanda tem um alto custo envolvido: os empreendedores não sabem quais produtos poderiam ser produzidos de maneira eficiente no mercado interno. A realização desse estudo industrial cujo lucro talvez eles não obtenham na sua totalidade, pode se constituir em uma barreira em que todas as partes perdem se não houver coordenação:

When we put ourselves in the shoes of an entrepreneur engaged in cost discovery, we immediately see the key problem: this is an activity that has great social value and yet is very poorly remunerated. If the

¹⁷ Configura um equilíbrio fino, pois um câmbio alto pode diminuir a competitividade das exportações industriais enquanto um câmbio baixo pode prejudicar a aquisição de matérias-primas ou componentes importados como é discutido na matéria da FIEPE (2020): Com alta do dólar e escassez de matéria-prima, indústria enfrenta aumento em seus custos de produção. 30 de set. de 2020. Disponível em: <http://fiepe.org.br/com-alta-do-dolar-e-escassez-de-materia-prima-industria-enfrenta-aumento-em-seus-custos-de-producao/>. Acesso em: 20 de oct. de 2020.

entrepreneur fails in his venture, he bears the full cost of his failure. If he is successful, he has to share the value of his discovery with other producers who can follow his example and flock into the new activity. In the limit, with free entry, entrepreneurship of this kind produces private costs and social gains. It is no great surprise that low-income countries are not teeming with entrepreneurs engaged in self-discovery (RODRIK, 2004, p. 9).

Desse modo, o governo poderia compartilhar com o setor privado o custo dos estudos e das tentativas de inovação e adaptação industriais (COSTA, RIBEIRO, 2018). Essa interação ocorreria dentro de um modelo de política institucional que garantisse a autonomia do empreendedor *pari passu* ao controle e transparência dos recursos e resultados por parte do Estado. Para Rodrik (2004, 2008), o modelo ideal, ao contrário de uma política para definir os ganhadores, busca identificar rapidamente as empresas menos competitivas, foi essa a estratégia do sucesso industrial dos Tigres Asiáticos. O plano mestre é estimular da melhor forma, conforme a conjuntura, o maior número de “tentativas” industriais de alto potencial e, tal qual um darwinismo schumpeteriano experimental, conseguir identificar e retirar rapidamente aquelas que não serão bem-sucedidas.

Ao exigir um bom desempenho das empresas, adotando critérios rígidos de monitoramento, é demonstrado a racionalidade da política industrial em termos de eficiência e é fundamental não apenas como alocação de recursos, mas também, por exemplo, na capacidade de inovar e criar um capitalismo internacionalmente competitivo (HERRLEIN JÚNIOR, STEIN, 2016). Destarte, de acordo com Rodrik (2004), encontrar o ponto certo da configuração institucional é o mais importante em uma política industrial:

The critical institutional challenge therefore is to find an intermediate position between full autonomy and full embeddedness. Too much autonomy for the bureaucrats, and you have a system that minimizes corruption, but fails to provide the incentives that the private sector really needs. Too much embeddedness for the bureaucrats, and they end up in bed with (and in the pockets of) business interests. Moreover, we would like the process to be democratically accountable and to carry public legitimacy. Getting this balance right is so important that it overshadows, in my view, all other elements of policy design. In particular, once the institutional setting is “right,” we need to worry considerably less about appropriate policy choice. A first-best policy in the wrong institutional setting will do considerably less good than a second-best policy in an appropriate institutional setting. Put differently, when it comes to industrial policy specifying the process is more important than specifying the outcome (p. 18).

Os pontos determinantes na arquitetura institucional, de acordo com Rodrik (2004), são: 1) Liderança política no comando; 2) Coordenação e conselhos deliberativos e 3) Mecanismos de transparência e *accountability*. Em relação ao primeiro ponto, o sucesso de uma política industrial depende do suporte de um político de alto nível, pois com o seu apoio a iniciativa ganha importância nas esferas superiores do governo, aumenta a coordenação e fiscalização da performance e identifica um importante ator político como prestador de conta, responsável pelas consequências, sejam positivas ou não, daquela política industrial.

O segundo ponto se refere a assimetria informacional entre as partes. É necessária coordenação e agências deliberativas para que a troca de informação e de aprendizado social ocorra. Esses conselhos, além de instância cujos direcionamentos da política possam ser revistos de acordo com a mudança de conjuntura, devem tratar de especificidades regionais e estimular discussões para o aprimoramento dessas políticas:

They would be the setting in which private-sector interests would communicate their requests for assistance to the government, and the latter would goad the former into new investment efforts. These councils would seek out and gather information (from private sector and elsewhere) on investment ideas, achieve coordination among different state agencies when needed, push for changes in legislation and regulation to eliminate unnecessary transaction costs or other impediments, generate subsidies and financial backing for new activities when needed, and credibly bundle these different elements of support along with appropriate conditionalities. They can be created both at the national and sub-national or sectoral levels (RODRIK, 2004, p. 21).

Deliberation councils are the classic institution for this purpose, but we can add supplier development forums, “search networks,” investment advisory councils, sectoral round-tables, and private-public venture funds as additional examples. Contests that allow private sector firms to bid for public resources (whether to fund feasibility studies or provide specific public inputs) can be particularly useful for eliciting private-sector needs and priorities (RODRIK, 2008, p. 27).

O último ponto destaca os mecanismos de transparência e *accountability*, segundo Rodrik (2004): “Industrial policies need to be viewed by society at large as part of a growth strategy that is geared to expand opportunities for all, rather than as giveaways to already privileged sections of the economy” (p. 21). Desse modo, é necessário a publicização das atividades dos conselhos deliberativos e das despesas envolvidas na política industrial. Qualquer pedido de assistência governamental feito pelas empresas deve ser informação pública e o governo

deve se mostrar aberto ao diálogo para com novas firmas interessadas, a fim de evitar o monopólio e a captura dos burocratas pelas empresas incumbentes (RODRIK, 2008).

Ainda vinculado à agenda do ambiente institucional, de acordo com Gadelha (2016) pode-se citar os seguintes pontos específicos que atingem praticamente todas as atividades industriais: I) previsibilidade das regras e do contexto normativo das políticas e instrumentos públicos; II) ambiente regulatório favorável à produção e à inovação; III) estrutura tributária e tarifária eficiente e simplificada; IV) facilidade de abertura e fechamento de empresas, de acesso ao crédito e a condições de trabalho favoráveis para as micro, pequenas e médias empresas; V) disponibilidade de financiamento em longo prazo e VI) simplificação das atividades de comércio exterior, exportação e importação cuja legislação pode atrapalhar as operação de empresas de menor porte e travar as atividades empresariais de inovação com insumos importados.

Com o suporte da discussão elaborada ao longo deste capítulo, pode-se elencar alguns princípios para uma política industrial baseada nos trabalhos de Rodrik (2004, 2008):

a) Incentivos devem ser concedidos apenas para novas atividades: o objetivo principal da política industrial é diversificar a economia e gerar novas áreas de vantagens comparativas, sendo assim os incentivos devem focar nas atividades industriais que sejam novas para a economia doméstica, sejam elas inovações ou adaptações bem-sucedidas de tecnologias antes importadas utilizando os fatores internos. Esse ponto não deve ser confundido com os incentivos às pequenas e médias empresas, que correspondem a outras orientações;

b) Critérios claros para o sucesso e ineficiência e cláusulas de embargo: como foi discutido anteriormente, a política industrial é necessariamente um processo experimental, a maioria dos investimentos nas novas atividades não serão bem-sucedidos, contudo os êxitos compensam. Assim, é essencial a construção de critérios claros e observáveis para monitoração adequada. Rodrik (2004) cita alguns deles: produtividade, tanto seu aumento como nível absoluto, *benchmarking* utilizando experiências de indústrias similares de outras regiões

ou países e performance nos mercados internacionais. Após determinada quantidade de tempo, ao não serem atingidos as marcas estabelecidas, uma cláusula de embargo deve ser ativada;

c) As atividades subsidiadas devem demonstrar claro potencial de prover efeitos de encadeamento: não há razões para prover apoio público para uma atividade a menos que ela tenha o potencial de criar efeitos de encadeamento, investimentos complementares ou gerar desenvolvimento tecnológico e informacional coletivo. Os empreendimentos beneficiados devem ser estruturados de uma maneira que maximize os encadeamentos para as novas empresas que entrem no programa e inclusive, segundo Rodrik (2004), seus rivais;

d) As agências responsáveis pela política têm de demonstrar competência, precisam ser monitoradas por uma autoridade política de alto nível e devem manter canais de comunicação com o setor privado;

e) os incentivos de promoção devem ter a capacidade de se renovar, mantendo o ciclo de descobertas ativo: as necessidades e circunstâncias dos processos e mercados estão em constante mudança. É vital que as agências tenham a capacidade de se reinventar rapidamente, modificando, retirando e criando novos dispositivos.

Sendo assim, enumero alguns exemplos mais específicos da ação de políticas industriais baseados nos trabalhos de Rodrik (2004, 2008), Herrlein Júnior e Stein (2016), Kupfer (2004) e Gadelha (2016):

a) estabelecer subsídios para inovações e adaptações tecnológicas através do concurso competitivo entre projetos de pesquisa para receber financiamento, pautando objetivos tecnológicos estratégicos com os critérios discutidos na seção anterior; b) desenvolver mecanismos para finanças industriais de alto risco como bancos de desenvolvimento, uso de fundos públicos e capitais de risco; c) criação de conselhos e câmaras em nível nacional, regional e por setor; d) políticas educacionais e subsídio para treinamento tecnológico dos recursos humanos; e) projetos de cooperação e formação de redes entre empresas inovadoras e universidades; f) indução pública à inovação e sua difusão ancorada no aumento dos gastos e na eficiência da P&D,

imprescindível para criar novos produtos e processos, além de identificar e adaptar tecnologias importada. Para isso é necessário estabelecer organizações públicas de pesquisa, laboratórios, universidades e centros de pesquisa; g) a definição de uma estrutura de proteção seletiva do mercado interno para os produtos sob acirrada competição internacional em setores em reestruturação ou que constituam indústrias nascentes consideradas estratégicas e h) políticas de melhorias em infraestrutura, em particular na área de telecomunicações e tecnologia da informação considerando o papel fundamental do armazenamento e transmissão de dados para o desenvolvimento tecnológico.

A política industrial é fundamental para o planejamento estratégico de desenvolvimento - faz parte de um acordo social e político que engendra um complexo de ações em uma conjuntura macroeconômica. Para sua melhor performance, ela demanda um ambiente institucional específico, que foi observado na evolução dos Tigres Asiáticos, para ser efetiva. Uma maneira apropriada de julgar o sucesso de uma política industrial, de acordo com Rodrik (2008), seria a indagação:

have we set up the institutions that engage the bureaucrats in an ongoing conversation with the private sector, and do we have the capacity to respond selectively, but also quickly and using a range of policies, to the economic opportunities that these conversations are helping identify? (p. 28).

As diretrizes para uma política industrial efetiva elaborada por Rodrik representam um tipo ideal: algumas orientações não estão disponíveis ou apresentam limitações para o escopo de atuação política e econômica dos espaços subnacionais. No capítulo sobre desenvolvimento regional apresentamos a discussão sobre a impossibilidade dos gestores locais de dispor dos instrumentos político e econômicos que se encontram no domínio dos governos nacionais como instrumentos fiscais, monetários, cambiais, política de preços e gastos públicos em escala ampliada (SOUZA, 1981). Quanto mais centralizado for o poder da economia nacional, menos opções de política regional terão os governos regionais e locais. Além disso, em alguns desses territórios pode-se observar deficiência de recursos humanos e o emprego de arranjos institucionais inadequados. De acordo com as observações de Vergolino (2014), parece existir uma forte associação entre o grau de industrialização e o índice de autonomia fiscal dos estados brasileiros: quanto

maior a base industrial do estado, maior o índice de autonomia do ente federativo. Tal relação é mais um ponto que ratifica a importância do setor industrial e ajuda a consolidar o esforço de certos gestores e de alguns entes subnacionais em criar políticas de promoção ao desenvolvimento cujo exercício incentiva a criação de unidades manufatureiras.

5 INDUSTRIALIZAÇÃO DE PERNAMBUCO

5.1 Primeiras Indústrias (1870-1930)

Desde a década de 70 do século XIX, a estrutura econômica do estado de Pernambuco, por um longo período, se desenvolveu apoiada na industrialização de suas principais matérias primas: o açúcar e o algodão (ANDRADE, 2001; GUIMARÃES NETO, 1997; VERGOLINO, 1993). Em meados do século XIX o estado passa por uma crise produtiva e comercial no setor açucareiro devido à expansão produtiva de outras regiões como o Egito e pelo desenvolvimento de novas tecnologias que permitiram a extração do açúcar da beterraba:

Enfim, era este o panorama enfrentado pelos produtores locais: mercado altamente competitivo, presença de um forte substituto sendo produzido dentro das economias europeias, que tornava o nosso país um fornecedor marginal no mercado internacional do açúcar (VERGOLINO, 1993, p. 101).

Existiam dois cenários possíveis para a mudança do quadro de estagnação econômica do açúcar pernambucano de acordo com Vergolino (1993): 1) extensiva, através da incorporação de mais trabalho, terra e equipamentos e a 2) intensiva, mediante a utilização de maiores quantidades de capital por unidade de trabalho, com uma constância relativa na demanda por terra. Segundo o autor, aumentos da produção através da estratégia de crescimento extensivo não eram possíveis na perspectiva da unidade de produção. Em relação ao trabalho:

O fechamento das linhas de comércio de escravos a partir de 1850 e o avanço da cultura do café na região Sudeste, engendrando um aumento nos preços do escravo nesta área atuaram como elementos complicadores ao projeto dos senhores de engenho do Nordeste de ampliar a produção de açúcar via estratégia extensiva. O fenômeno da transferência de escravos do Norte para o Sudeste, durante o período de 1850-80, constitui uma clara indicação do nível de dificuldades enfrentados pelos produtores de açúcar do Nordeste (VERGOLINO, 1993, p. 102).

A solução da agroindústria açucareira foi equacionada em uma estratégia tecnológica intensiva em capital. A queda nos custos médios unitários, proporcionada pelo avanço tecnológico, possibilitaria lucros e um percentual significativo deles seriam apropriados pelos proprietários dos engenhos decorrente da oferta elástica de mão-de-obra naquela atividade. Os incrementos da produtividade, obtidos por meio da introdução de melhores equipamentos

industriais, não eram apropriados aos salários da força de trabalho (VERGOLINO, 1993). Isto posto, a partir do ano de 1874 foram implementadas melhorias nos banguês no intuito de produzir açúcar branco e demerara, despontando fábricas de maior dinâmica produtiva. Quando estas eram de propriedade particular chamavam-se usinas, quando de empresas comerciais denominavam-se engenhos centrais:

O que distinguia umas das outras era que as usinas, sendo de propriedade de antigos senhores de engenho e de parentes e vizinhos associados, não separavam a produção da industrialização da cana e utilizavam a mão-de-obra escrava, enquanto os engenhos centrais, subsidiados e com garantias de juros do capital aplicado pelo governo, tinham restrições quanto à posse de terras para a cultura da cana e à utilização da mão-de-obra escrava (ANDRADE, 2001, p. 272).

A obrigatoriedade por parte dos usineiros de utilizarem força de trabalho assalariado nas suas empresas antes de 1988, de acordo com os contratos firmados com o governo, provocou importante repercussão na economia regional criando espaço o mercado local para produtos de baixa elasticidade de renda e de demanda (VERGOLINO, 1993). Foi iniciada a produção local desses artigos presentes na Tabela 5.1, instituindo o desenvolvimento de um parque manufatureiro diversificado, gerador de renda e emprego:

Os elevados investimentos na agroindústria açucareira pernambucana provocaram fortes efeitos sobre todo o sistema econômico local. Estes investimentos na modernização do setor vieram acompanhados de mudanças significativas nas relações de trabalho ao nível do segmento agroindustrial que, de alguma forma, tiveram um rebatimento sobre os outros ramos da economia, especialmente aqueles relacionados com a indústria de transformação do Estado (VERGOLINO, 1993, p. 109).

Com efeito, segundo Galindo (2007), a indústria açucareira: 1) criou mercados para certos bens de produção: cal, sacaria, veículos dentre outros artigos; 2) expandiu o mercado de bens de consumo ao provocar alterações nas relações trabalhistas na zona rural, resultando na expansão da economia de mercado em detrimento do setor de subsistência e 3) expulsou das áreas rurais trabalhadores que iriam constituir, na capital, o chamado exército industrial de reserva.

Enquanto as usinas açucareiras ocupavam a área rural, as indústrias de tecidos¹⁸ localizavam-se no perímetro urbano e são elas que vão fortalecer

¹⁸ Para aprofundamentos sobre a história da indústria têxtil de Pernambuco ver Burnett (2014) e Oliveira (2014).

consideravelmente o processo de industrialização e urbanização no estado. Na cidade do Recife: “o ramo têxtil constituiu-se em fator indutor de vários bairros, como Santo Amaro, Boa Vista, Cordeiro, Várzea, Macaxeira e Torre” (PONTUAL, 2001, p. 427). De acordo com Piquet (1998) apud Arcoverde (2014), enquanto as pequenas oficinas tendiam a concentrar-se nas áreas centrais urbanas, os grandes estabelecimentos direcionaram-se para a periferia dos maiores centros urbanos, havendo mesmo a propensão à localização isolada. Cidades importantes da Região Metropolitana de Recife como Camaragibe, Moreno e Paulista tiveram seu desenvolvimento atrelado à manufatura: são exemplos de uma agenda industrial da época, a criação de vilas operárias ou cidades-companhia. Elas foram concebidas, em grande medida, pela falta de infraestrutura urbana e para a maximização do controle da vida operária (ARCOVERDE, 2014; CORREIA, 2001; GALINDO, 2007).

Conforme o estudo de Vergolino (1993), ensaios realizados no período sobre a questão dos fretes nas estradas de ferro mostravam que a infraestrutura de transporte no estado era extremamente precária e prejudicava a ampliação do excedente agrícola e industrial. A deficiência viária e custos elevados dos fretes impediam que os produtos competissem com os importados do resto do mundo e das províncias do Sul:

A deficiência do sistema de transporte também era pontuada pelos estrangeiros residentes em Pernambuco. O côsul inglês em Recife, em relatório de 1875, destaca a precariedade das vias de comunicação e apresenta evidências de como a pobreza do setor tornava os produtos de origem agrícola, localmente produzidos, não competitivos com o resto do mundo, embora de qualidade igual ou superior aos produzidos fora das fronteiras do país (VERGOLINO, 1993, p. 105).

Desse modo, durante o século XX é observada expansão nos investimentos na infraestrutura, tanto a malha ferroviária quanto na estrutura do porto do Recife. As ferrovias desempenharam o papel de conexão das regiões interioranas ao porto do Recife, interligando especialmente as regiões da Zona da Mata de produção do açúcar e do Agreste da produção de algodão com a zona portuária, via de escoamento dos produtos para exportação (GALINDO, 2007; GALVÃO, 2015). A modernização do sistema de transporte, sobretudo o ferroviário, engendrou capital social básico na região que contribuíram para o adensamento e a intensificação das atividades produtivas e de seus inter-

relacionamentos (GUIMARÃES NETO, 1997). A diversificação industrial da região foi retratada no Censo Industrial de 1907, presente na tabela abaixo.

Tabela 5.1 – Estabelecimentos industriais de Pernambuco em 1907

INDÚSTRIAS	Nº DE ESTABELECIMENTOS	Nº DE OPERÁRIOS
Assucar (usinas)	46	4.887
Bebidas alcoolicas e gazozas	9	81
Biscoitos	2	42
Cal e cimento	1	120
Calçado	2	277
Chapéus, de feltro, lã, lebre, etc.	2	54
Carvão animal	1	9
Chocolate	1	6
Cordoalha	1	180
Cerveja	1	8
Doce	5	220
Fiação e tecelagem	8	3.700
Fumos preparados	3	757
Fundição e obras sobre metal	5	320
Grampos, colchetes, etc.	1	42
Massas alimentares	1	10
Massa de tomate	2	60
Moveis e decorações	1	-
Óleos e rezinas	4	96
Perfumarias	1	42
Pregos	1	15
Preparo de couros	2	200
Phosphoros	1	120
Productos ceramicos	2	44
Productos chimicos	1	400
Refinarias de assucar	3	143
Roupas brancas	1	10
Sabão e velas	5	162
Serrarias e carpintarias	3	26
Tintas para escrever e outras	2	11
TOTAL	118	12.042

Fonte: Galindo (2007)

A evolução nas condições de infraestrutura nos transportes ocasionou a intensificação dos fluxos de mercadorias. As vendas para o mercado interno brasileiro de determinados produtos nordestinos, antes alocados prioritariamente para o mercado internacional de açúcar e do algodão, apresentaram notável crescimento:

(...) é suficiente assinalar que o açúcar produzido em Pernambuco e vendido no mercado interno passou de uma média de 10,5 mil toneladas anuais no período 1866-70, para 78 mil toneladas/ano de 1902 a 1917 e para 185 mil de 1926 a 1928. Nos anos extremos da

série foi multiplicado por 18 vezes (Gonçalves & Silva, 1929; Eisemberg, 1977; Guimarães Neto, 1989). No que se refere ao algodão, mais cedo do que comumente se pensa, o Nordeste passou a constituir o grande fornecedor para o mercado interno, sobretudo para a nascente indústria têxtil. A importância do mercado interno em relação à produção nacional de algodão, em grande parte concentrada nos estados nordestinos, já era perceptível nos anos posteriores ao auge das exportações na segunda metade do século XIX. Stein (1979) relata que na década de 90 do século XIX, pelo menos metade da produção de algodão se dirigia para o mercado interno (Stein, 1979). Em trabalho de Cano (1977:66) há referência ao fato de 70% do suprimento das fábricas de São Paulo, até pelo menos 1915, ser originário do Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 44).

Então, desde a terceira década do século XX, de acordo com o Censo industrial de 1920, o crescimento industrial pernambucano se distancia dos estados do Centro-Sul, que apresentam um desenvolvimento maior e centralizam o potencial industrial do país. Pernambuco passou a importar mais produtos do que exportar para outras regiões, aumentando o déficit comercial do estado (GALINDO, 2007). No processo de incremento da articulação nacional, causado em boa medida pela melhoria dos fatores de transportes, a economia pernambucana perde espaço para outros estados que instauraram uma dinâmica industrial mais competitiva:

No entanto, já nas primeiras décadas do século XX – o segundo momento do processo de articulação comercial inter-regional – com a expansão da indústria, a competição inter-regional passou a ocorrer não só nos mercados das demais regiões nas quais o Nordeste colocava parte de sua produção, mas no seu próprio mercado regional. A essa altura, já se fazia presente a indústria paulista que, estimulada inicialmente pela demanda local e das demais regiões e, posteriormente, pela necessidade de ocupar sua capacidade instalada, se direcionou cada vez mais para os demais mercados do país (Cano, 1977). Assim, o Nordeste passou a sofrer tanto a perda dos mercados que detinha fora da região quanto a perder espaço econômico no interior de sua própria economia com a entrada de produtos do Sudeste no seu mercado. Isso ocorreu sobretudo com relação à produção de bens não-duráveis de consumo (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 45).

Um dos pontos do fenômeno pode ser aferido na comparação entre número de estabelecimentos industriais de alguns estados brasileiros nos anos de 1907 e 1920. De acordo com a tabela 5.2, verifica-se que o setor industrial pernambucano foi largamente superado por estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Um outro estado nordestino, a Bahia, com menos estabelecimentos em 1907, ultrapassa a quantidade de Pernambuco a partir da década de 1920.

Tabela 5.2 – Dados das Indústrias manufatureiras de alguns estados de acordo com o Censo industrial de 1920

Estados	Número de	Número de
	Estabelecimentos	Estabelecimentos
	1907	1920
São Paulo	366	4157
Pernambuco	118	496
R. G. do Sul	314	1773
Rio de Janeiro	157	496
Bahia	77	511
Minas Gerais	531	1248
Santa Catarina	173	793
Distrito Federal	652	1541

Fonte: Censo Industrial de 1920 (1927). Elaboração própria.

5.2 Perda de mercados e instituição da Sudene (1930-1959)

Os principais fatores para a perda de mercado dos produtos agroindustriais de Pernambuco foram: 1) O fim do isolamento relativo das economias nordestinas em relação às áreas mais desenvolvidas do Brasil. O advento da era rodoviária durante a década de 40 provocou uma extraordinária intensificação da competição econômica entre as regiões com o prejuízo das indústrias do Nordeste e, particularmente, as de Pernambuco e da Bahia por serem os estados mais industrializados. Com a ligação das rodovias do Eixo Rio-São Paulo, em finais de 1940, com a malha viária nordestina houve o ingresso nos mercados do Nordeste de artigos das regiões mais industrializadas do País, produzidos em maiores quantidades e em estabelecimentos mais modernos. Assim, a evolução da infraestrutura viária eliminou as barreiras naturais que promoviam um isolamento econômico e industrial e assim amparavam as indústrias nordestinas durante a primeira metade do século passado (GALVÃO, 2015);

2) Além dos gargalos de transporte, segundo Guimarães Neto (1997) foram eliminados os impostos estaduais sobre o comércio, obstáculos institucionais ao desenvolvimento das transações inter-regionais;

3) Durante a primeira metade do século XX houve uma combinação de superprodução do açúcar e do algodão no Nordeste, que rebaixavam o preço

desses bens, juntamente com a autossuficiência produtiva desses insumos em especial nos estados de São Paulo e Paraná nas décadas de 1940 e 1950. (GALVÃO, 2015). No bojo das novas instituições e organismos de planejamento e intervenção do Governo Vargas, foi criado em 1933 o Instituto de Açúcar e do Alcool, chamado de IAA, no intuito de fixar quotas de produção para diversas regiões produtoras (OLIVEIRA, 1977) apud (COLOMBO, 2015). O IAA tinha o objetivo básico de defender a atividade açucareira no Nordeste:

Sob a direção de membros da burguesia açucareira do Nordeste, particularmente de pernambucanos, o IAA fixou quotas de produção regional, disciplinando as relações entre fornecedores de cana-de-açúcar e usinas, garantindo financiamento aos produtores e preços mínimos de mercado. Tinha-se como objetivo preservar os produtores menos eficientes do Nordeste, o que fazia com que os mais eficientes, concentrados no Centro-Sul, obtivessem larga vantagem em termos de diferenciais de lucros (SEVERIAN, 2019, p. 44).

Ocorreram grandes mudanças na estrutura econômica no Brasil após 1930 pela consolidação do chamado Estado desenvolvimentista do Brasil (COLOMBO, 2015). O desenvolvimentismo, segundo Bielschowsky (1998, p. 77): “Foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileira” apud Colombo (2015, p. 50). A política econômica de Getúlio foi reflexo da mudança paradigmática pós 1929, com a emergência das políticas keynesianas, maior presença do Estado na economia, políticas anticíclicas e a industrialização como peça principal do processo de desenvolvimento (MORAES, 2017). De acordo com Bielschowsky (1998) apud Colombo (2015), o projeto desenvolvimentista de Vargas possuía quatro fundamentos ideológicos cardinais: 1) Implantação de um setor industrial integrado, capaz de produzir internamente os bens de capital necessários à produção dos bens finais. Assim se instituía uma política de substituição das importações¹⁹; 2) Instituição de mecanismos para a centralização dos recursos necessários para a acumulação industrial pretendida; 3) Planejamento estatal imperativo à desordem provocada pela Crise de 1929 e 4) Investimentos em transportes, mineração, indústria de base e energia para suprir às necessidades de uma robusta estrutura industrial. Pela primeira vez a política brasileira expressava uma aliança entre o empresariado, segmentos das classes médias, burocracia e trabalhadores

¹⁹ Política que seria intensificada com o advento da Segunda Guerra Mundial (MORAES, 2017).

urbanos, propondo a incorporação das massas cuja expressão política seria o populismo (FONSECA, 2016)

O centralismo do período de Vargas criou condições para a unificação do mercado interno, o que era tão importante quanto a transformação da economia brasileira para um modelo majoritariamente industrial. Foi graças a esse impulso centralizador que o Brasil, antes fragmentado em arquipélagos regionais, engendrou definitivamente um mercado interno integrado favorável para seu desenvolvimento (FURTADO, 2013). Enquanto a economia brasileira havia alcançado um certo grau de articulação entre as diversas regiões, em contrapartida a desigualdade econômica regional havia se aprofundado, segundo Furtado (2007): “À medida que o desenvolvimento indústria se sucedia à prosperidade cafeeira, acentuava-se a tendência à concentração regional da renda” (p. 329). A concentração industrial e econômica na região Centro-Sul do país, intensificada durante o período, engendrou uma condição de centro-periferia nos moldes conceituais cepalinos, mas em âmbito nacional (FERREIRA, 1999). O cenário é mais crítico ao se ter em conta a falta de instrumentos compensatórios e a menor amplitude de atuação dos estados e das regiões decorrente da centralização política do momento:

A etapa decisiva de concentração ocorreu, aparentemente, durante a Primeira Guerra Mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial. O censo de 1920 já indicava que 29,1 por cento dos operários industriais estavam concentrados no estado de São Paulo. Em 1940 essa porcentagem havia subido para 34,9, e em 1950 para 38,6. A participação do Nordeste (incluída a Bahia) se reduz de 27 por cento em 1920 para 17,7 por cento em 1940 e dezessete em 1950. Os dados da renda nacional parecem indicar que esse processo de concentração se intensificou no pós-guerra. Com efeito, a participação de São Paulo no produto industrial passou de 39,6 por cento para 45,3 por cento, entre 1948 e 1955. Durante o mesmo período a participação do Nordeste (incluída a Bahia) desceu de 16,3 para 9,6 por cento. A consequência tem sido uma disparidade crescente nos níveis de renda per capita. Em 1955, São Paulo, com uma população de 10,33 milhões de habitantes, desfrutou de um produto 2,3 vezes maior do que o do Nordeste, cuja população no mesmo ano alcançou 20,1 milhões. A renda per capita na região paulista era, por conseguinte, 4,7 vezes mais alta do que a da região nordestina (FURTADO, 2007, p. 330).

Tabela 5.3 – Dados das Indústrias manufatureiras de alguns estados de acordo com o Censo industrial de 1940 e 1950

Estados	Número de	Número de
	Estabelecimentos	Estabelecimentos
	1940	1950
São Paulo	14225	23074
Pernambuco	1877	3419
R. G. do Sul	6557	12599
Rio de Janeiro	2405	3379
Bahia	1766	3874
Minas Gerais	6224	10394
Santa Catarina	2847	4715
Distrito Federal	4169	4897

Fonte: Censo Industrial 1950 (1957) e Censo Industrial 1940 (1948). Elaboração própria.

*Nota: Os Estabelecimentos de 1940 compreendem todos os tipos de indústria, enquanto em 1950 são indústrias de transformação.

Em meados dos anos 40 e mais intensamente na década de 1950, a questão regional teve voz amplificada na agenda política brasileira. No estudo feito por Colombo (2015) são discutidos os arranjos institucionais direcionados ao Nordeste presentes na constituição de 1946 – a sobrerrepresentação política dos estados menos desenvolvidos e um fundo constitucional para amenizar os efeitos das áreas atingidas pelas secas²⁰. No mesmo trabalho é abordada a criação do Banco do Nordeste (BNB), instituição criada em 1952 no conjunto das agências de planejamento preconizadas por Vargas, para conduzir o fundo constitucional e subsidiar o desenvolvimento na região. Pouco depois, dentro da estrutura organizacional do banco, foi criada o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), responsável por elaborar, promover e difundir estudos, pesquisas e informações socioeconômicas, além de avaliar políticas e programas do Banco do Nordeste. Um escritório capacitado e amparado pelo apoio financeiro e político do Banco do Nordeste permitiu o esboço de estratégias no qual a problemática regional fosse atenuada (COLOMBO, 2015).

As alterações estruturais nas funções do Estado, voltadas ao ideal nacional-desenvolvimentista, tinham como um de seus objetivos garantir a

²⁰ Chamado de Polígono das Secas.

infraestrutura adequada para evitar que o processo de industrialização fosse postergado por certas restrições, uma delas a limitação do fornecimento de energia elétrica (ANDRADE, 2012 apud ARAÚJO, 2016). Assim, em 1945 foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, sendo constituída em 1948 na primeira assembleia geral de acionistas (ARAÚJO, 2016). Segundo Amorim (2003), foi presenciado no Nordeste um clima de otimismo pela expectativa do aumento da oferta de energia elétrica a ser produzida, que seria colocada à disposição dos consumidores da região em abundância e com menor custo. Com a entrada em operação das turbinas da CHESF o Nordeste obteve satisfatória disponibilidade de energia elétrica²¹. Diante deste cenário, no dia 6 de agosto de 1952, realizou-se um encontro entre os estados integrantes do sistema CHESF na qual, entre as pautas, foi sugerida a criação de comissões estaduais de desenvolvimento econômico:

Em Pernambuco, os efeitos dessa decisão repercutiram na Comissão de Desenvolvimento de Pernambuco – CODEPE, que se pôs, imediatamente, a pesquisar oportunidades de investimento privado e medidas capazes de fazer Pernambuco atrativo aos esperados empreendimentos industriais. A CODEPE foi criada em 11 de agosto de 1952, através do Decreto 180 do governador Agamenon Magalhães. A função inicial da CODEPE era coordenar a implantação de indústrias no Estado, promovendo também ações em proveito do desenvolvimento econômico, englobando nesses conceitos os setores industrial, agrícola e de serviços, tudo visando a melhoria das condições de vida e bem-estar da população pernambucana (Decreto 180, de 11/08/1952, Art. 12). A CODEPE, que até então era um órgão de caráter consultivo e de composição colegiada, teve a sua primeira reunião oficial em 16 de janeiro de 1953, passando a partir de então por modificações em sua estrutura administrativa e em 1954 transforma-se em Conselho de Desenvolvimento, com uma secretaria executiva, ou seja, passa a ser uma instituição de planejamento (AMORIM, 2003, p. 37).

De acordo com Amorim (2003), o conselho deliberativo do então Codepe²² realizou uma reunião no começo de 1954 cuja pauta se baseava nas isenções e incentivos que os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí estavam concedendo para que indústrias se estabelecessem em seus territórios: “alertando para a necessidade de aferir os efeitos destas medidas e o seu reflexo frente a economia pernambucana e até mesmo para uma avaliação da possibilidade de implementação de medida semelhante no Estado” (p. 38).

²¹ Para aprofundar a discussão acerca da energia elétrica no Nordeste ver ARAÚJO (2016).

²² Atualmente a Comissão poderia ser representada pelas autarquias: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, CONDEPE/FIDEM e Addiper, Agência de Desenvolvimento de Pernambuco.

Portanto, deu-se o prelúdio da guerra fiscal entre os estados - fenômeno que seria arrefecido momentaneamente pela coordenação regional da Sudene, mas que retornaria posteriormente, sendo um dos pontos a serem discutidos por este trabalho quando analisarmos o período da década de 90.

Durante os anos de 1950 a Codepe produziu alguns ensaios sobre o desenvolvimento do Nordeste e de Pernambuco. De acordo com Gumiero (2018), os trabalhos mais importantes foram: *Estudo Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, de 1955, autoria de Lebret; *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*, de 1959, de Francisco de Oliveira; *Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*, de 1954, de Hans Singer; e *Análise crítica do Relatório do dr. H. W. Singer sobre o Nordeste*, de 1954, de Acioly Borges. As pesquisas de Lebret (1955) e Oliveira (1959) apud Gumiero (2018) investigam a dependência histórica pernambucana pela monocultura de cana-de-açúcar. Essa característica do subdesenvolvimento produtivo da região limitou a oferta de emprego, pois a baixa diversificação produtiva não possibilitava renda suficiente para elevar o crescimento do mercado interno. Em conjunto a outros indicadores como a inexistência de poupança da população, a precária qualificação da mão de obra e as injustas condições de saúde e educação da maioria da população nordestina o círculo vicioso da pobreza era sustentado.

Os trabalhos de Lebret e Oliveira posicionaram o Estado como gestor na implementação de investimentos em infraestrutura, indústrias de base e energia elétrica. O ensaio de Oliveira sugeria o crescimento setorial como estratégia para os investimentos estatais em pontos dinâmicos da economia nordestina para proporcionar efeitos de encadeamento para frente ou para trás, ao modo de Hirschman. Segundo estudo de Godoy (2016), o trabalho do Padre Lebret foi progressista ao conceber o desenvolvimento da região em um sentido integral, contemplando a redução das desigualdades regionais e sociais, problemas urbanos, diversificação industrial e outras questões conjugadas às teses da Cepal. O prognóstico é reiteradamente evocado por ter sido o primeiro a sugerir a criação do que hoje é conhecido como Complexo Industrial Portuário de Suape:

A experiência com o planejamento urbano de grandes cidades industriais e portuárias serviu como referência para a elaboração da proposta de Lebret acerca da constituição de um polo industrial

portuário em Pernambuco, que redundaria no Complexo de Suape (GODOY, 2016, p. 192).

A localidade foi baseada no polo industrial portuário de Marseille na França, influenciada pela Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux: um polo germinativo para recepcionar indústrias com objetivo de organizar e ampliar a capilaridade dos segmentos produtivos da economia local (GODOY, 2016; GUMIERO, 2018). O empreendimento cuja realização foi protelada por algumas décadas seria o símbolo do novo desenvolvimentismo no Nordeste e o principal motor do crescimento econômico de Pernambuco no início do século XXI (GODOY, 2016).

Uma série de conjunturas políticas, sociais, econômicas e climáticas²³ cuja discussão não faz parte do escopo desse trabalho, encaminhou a questão regional para uma das prioridades políticas do governo brasileiro em meados da década de 1950²⁴. Durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), Celso Furtado foi nomeado interventor junto ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN. O grupo então produz um ensaio sobre a questão regional denominado *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, mais conhecido como o Relatório do GTDN. O texto, de caráter histórico-estrutural baseado nas teses da Cepal, divulga a heterogeneidade estrutural do Nordeste frente ao Centro-Sul do Brasil. O relatório tem por objetivo analisar e conceber um plano de desenvolvimento para o Nordeste tendo o seu principal pilar a mudança da estrutura econômica regional para um modelo industrial. O setor da indústria seria, na estratégia do GTDN, o responsável por conduzir o crescimento do PIB regional ao planejar para o Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira mediante dois eixos industriais, as indústrias de base e as indústrias que aproveitassem matérias-primas regionais:

Com as indústrias de base buscava-se dar destaque à produção siderúrgica, a partir da qual esperava-se expandir atividades como a transformação do ferro e aço e indústrias mecânicas simples, como as de implementos agrícolas, móveis metálicos etc (...) A instalação industrial da proposta visava, basicamente, estimular a competitividade

²³ Ampliação dos desequilíbrios econômicos regionais no Brasil, os efeitos da estiagem prolongada de 1958 no Nordeste, o crescimento da migração dos retirantes nordestinos para o Centro-Sul, preocupação do governo com as Ligas Camponesas, o conflito ideológico da Guerra Fria e o modo como esses eventos foram pautados pela mídia brasileira são alguns pontos que marcaram o período.

²⁴ Para mais detalhes sobre o período ver Buarque (2017), Santos (2016), Colombo (2015), Carvalho (2014), Guimarães Neto (1997) e Gumiero (2014).

e transmitir dinamismo ao restante do aparelho produtivo regional. Outra preocupação do GTDN era com relação ao parque industrial instalado, que deveria ser modernizado com ênfase especial no parque têxtil a fim de poder concorrer em termos de igualdade com as indústrias instaladas no Sudeste do país. (...) essa indústria de base regional no Nordeste tinha como principais condições favoráveis um mercado de dimensões razoáveis, disponibilidade de determinadas matérias-primas e mão de obra abundante e de menor custo que a do Sudeste (COLOMBO, 2015, p. 69).

5.3 Bonança industrial à Crise da Dívida Externa (1959-1985)

O relatório do GTDN foi a base técnica para, em 1959, após árduas contendas políticas, ser concretizada a instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene. A autarquia era responsável pelo planejamento e coordenação da interferência governamental na região. A estratégia de desenvolvimento era regida por Plano Diretores²⁵ concebidos em ação concertada dos governadores da região no Conselho Deliberativo da autarquia seguindo para discussão no Congresso Nacional. Diversos estudos avaliam a criação da Sudene como forma de expansão do modelo capitalista de produção no país (FERREIRA, 1999; GUIMARÃES NETO, 1997). Este interesse é fundamentado na necessidade da indústria nacional de novas possibilidades de inversões e de abertura de mercados regionais para os bens intermediários e de capital produzidos na região mais industrializada. Segundo Ferreira (1999) esta perspectiva se justificava à medida que o processo de substituição de importações, política industrial inicialmente concentrada no Centro-Sul, em particular no estado de São Paulo, entrava em declínio. Com efeito, os incentivos fiscais e financeiros na área da Sudene seriam uma oportunidade para o movimento expansivo dos capitais consolidados no país ao mesmo tempo em que: “compatibilizavam-se politicamente os interesses regionais de desenvolvimento com os interesses do Centro-Sul de ver uma solução objetiva para o drama do Nordeste, além de conciliar-se com a estratégia desenvolvimentista do Governo Kubitschek” (FERREIRA, 1999, p. 49).

Para a execução do programas e projetos previstos nos Planos Diretores, segundo Carvalho (2014), a Sudene tinha a sua disposição os seguintes instrumentos: 1) Recursos orçamentários; 2) Renda tributária de União; 3) Fundo

²⁵ Para mais informações sobre os Planos Diretores, Atas, Pareceres, Proposições e outros documentos produzidos pelo Conselho Deliberativo da Sudene visitar o site do Procondel: <http://procondel.sudene.gov.br/>

dos ágios; 4) Recursos Cambiais; 5) Incentivos Fiscais; 6) Incentivos Financeiros; 7) Assistência técnica; 8) Apoio à pesquisa e 9) Apoio a situações de emergência.

Os mais diretamente relacionados com a industrialização foram: a) recursos cambiais para facilitar a importação de equipamentos considerados essenciais para o desenvolvimento da região; b) os incentivos fiscais, que correspondiam às deduções no imposto de renda destinadas ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela Sudene de interesse para o desenvolvimento do Nordeste. Esses incentivos ficaram conhecidos como Sistema 34/18 e futuramente seriam substituídos pelo Fundo de Investimentos do Nordeste, o FINOR; c) Incentivos financeiros através da concessão de créditos para obras de infraestrutura e empreendimentos de interesse do desenvolvimento regional. Os incentivos eram executados pela Sudene em conjunto ao BNB, BNDE²⁶, Banco do Brasil e, posteriormente, os bancos de desenvolvimento dos estados da região; d) o apoio à pesquisa e assistência técnica²⁷ é parte fundamental para desenvolvimento industrial da região, a autarquia incentivou estudos para a ampliação dos conhecimentos sobre os recursos naturais disponíveis, estimulou a criação de cursos nas universidades, escolas técnicas e promoveu a cooperação internacional no intuito de ampliar a qualificação e oferta de peritos para os projetos da instituição. Além disso, foram necessários estudos para adaptações tecnológicas dos equipamentos industriais importados, pois o modelo industrial priorizado foi pautado em pacotes tecnológicos exógenos (FERNANDES et al, 2014).

Tabela 5.4 – Nordeste, Pernambuco, Bahia e Ceará: Liberações de incentivos (34/18 e/ou Finor) – 1963/90 (US\$ 1.000,00)

Períodos	PE	(%)	BA	(%)	CE	(%)	NE
1963/69	109.063	36.9	96.849	32.8	29.994	10.1	295.668
1970/74	201.683	25.7	242.542	30.9	76.462	9.8	783.569
1975/84	590.364	16.5	1.028.729	29.0	497.287	14.0	3.548.824
1985/90	284.672	13.4	413.066	19.4	476.304	22.4	2.127.137
Total	1.185.672	17.5	1.781.186	29.4	1.080.047	16.0	6.755.198

²⁶ Atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

²⁷ Para análise aprofundada do papel da Sudene na qualificação de mão de obra no Nordeste ver Araújo (2015) e Andrade e Colombo (2014).

Fonte: Katz e Lima (1993)

Tabela 5.5 – Nordeste e Unidades Federadas regionais: número e distribuição de projetos industriais aprovados pela SUDENE (em %) de 1978 a 1988

Estados	Pesquisa de 1978		Pesquisa de 1988	
	Número de projetos	Distr. %	Número de projetos	Distr. %
Maranhão	13	1,7	26	2,9
Piauí	14	1,8	22	2,4
Ceará	130	17,0	180	19,8
R.G. do Norte	61	8,0	67	7,4
Paraíba	95	12,5	93	10,2
Pernambuco	203	26,6	221	24,3
Alagoas	24	3,1	33	3,6
Sergipe	27	3,5	32	3,5
Bahia	159	20,8	177	19,5
Minas Gerais	37	4,8	59	6,5
TOTAL	763	100,0	910	100,0

Fonte: Oliveira (2014)

Apesar de liderar o número de projetos industriais aprovados pela Sudene, de acordo com a Tabela 5.5, o estado de Pernambuco, que durante os anos 60 angariou maior parcela dos incentivos em relação aos outros dois estados, viu uma alteração de quadro a partir da década seguinte. Os estados da Bahia e depois o Ceará foram mais prepositivos em seus projetos e obtiveram maiores volumes financeiros para seus empreendimentos. O estudo de Katz e Lima (1993) oferece considerações para a dinâmica observada:

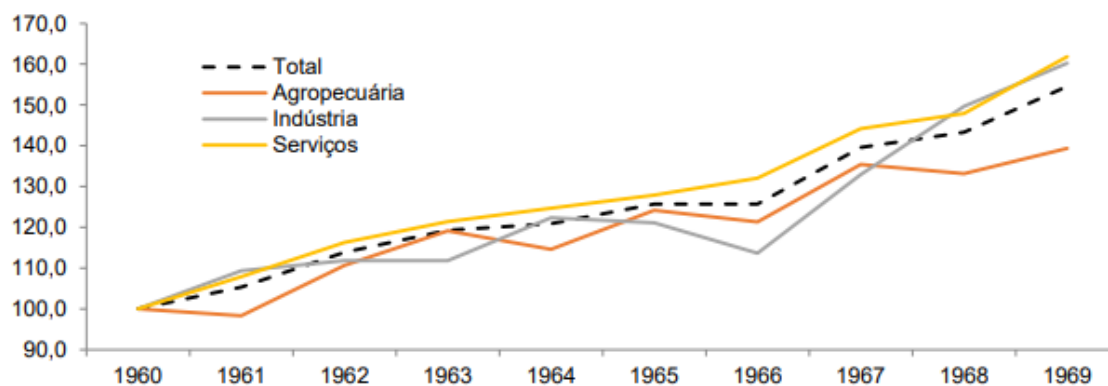
- 1) O processo crescente de maior integração da economia brasileira e de suas regiões diminuiu as funções econômicas e de entreposto comercial de Pernambuco: os estados nordestinos passaram a se associar diretamente com os centros dinâmicos do Centro-Sul. Conseqüentemente é observada a diminuição de importância do comércio atacadista de Pernambuco e as atividades a ele encadeadas;
- 2) o segmento empresarial pernambucano mais tradicional, a agroindústria álcool-açucareira, por ter contado com esquemas específicos de financiamento e por suas características conservadoras, ficou praticamente à margem das transformações e manteve-se preocupado com seu próprio setor e com a

continuidade das políticas protecionistas do Governo Federal²⁸. De acordo com os autores:

(...) esse fato contrasta bastante com o ocorrido em outros estados, principalmente na Bahia e no Ceará, onde os grupos líderes locais integraram-se ao processo de diversificação da indústria e participaram, juntamente com os governos estaduais, das pressões por maiores recursos oriundos da esfera federal. Junto com isso, investiram e diversificaram suas atividades em seus próprios estados, o que não ocorreu com a maioria dos grupos pernambucanos do setor álcool-açucareiro. Estes, em sua maioria, optaram por investir em outros estados, seja no próprio setor álcool-açucareiro, seja em projetos agropecuários, atraídos por vantagens locais e/ou incentivos específicos (KATZ, LIMA, 1993, p. 45).

- 3) A Região Metropolitana do Recife (RMR) permaneceu durante 1969 a 1987 fora da faixa de prioridade A para projetos que buscassem incentivos fiscais via SUDENE. Assim, ao lado da maior agressividade de outros estados que contaram com maior apoio do Governo Federal, Pernambuco teve reduzida sua participação nos recursos do Finor. De acordo com os autores, nesse período foram instalados no Nordeste, especialmente no Ceará, importantes projetos na indústria têxtil controlados por grupos empresariais do Sudeste que poderiam terem sido implantados em Pernambuco;
- 4) Pernambuco não ser um estado particularmente rico em matérias-primas.

Gráfico 5.1 – Pernambuco: evolução real do Produto Interno Líquido, a custo de fatores de 1960 a 1969



Fonte: Oliveira (2014)

²⁸ O atuação do IAA e programa PROÁLCOOL (OLIVEIRA, 2014).

Tabela 5.6 – Pernambuco: composição setorial do Produto Interno Líquido, a custo de fatores (em %) de 1960 a 1969

Anos	Agricultura	Indústria	Serviços
1960	30,2	15,8	54,0
1961	29,8	15,6	54,6
1962	33,0	14,4	52,6
1963	30,9	15,1	54,0
1964	30,9	14,9	54,2
1965	31,4	14,1	54,4
1966	28,9	14,4	56,7
1967	28,3	14,9	56,7
1968	26,0	16,8	57,2
1969	25,0	17,1	57,8

Fonte: Oliveira (2014)

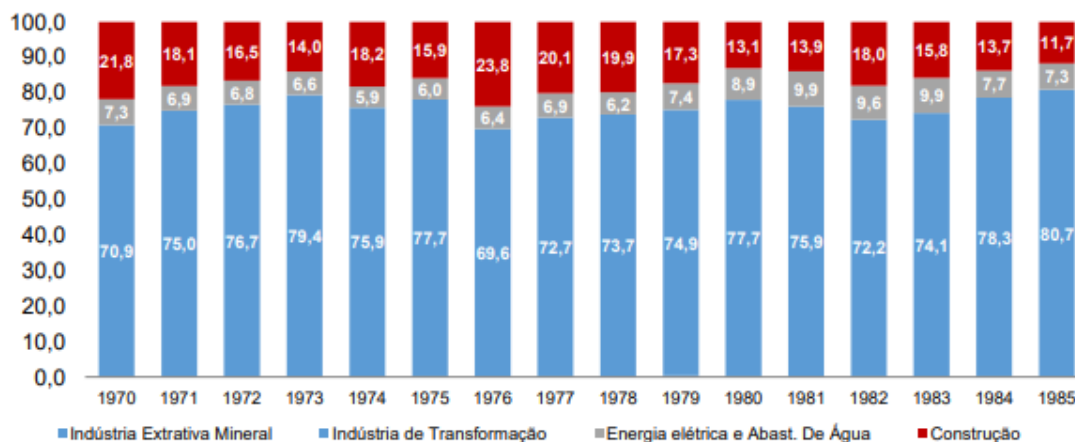
Se por um lado a Sudene foi constituída em 1959, os incentivos fiscais e financeiros aguardaram um período de tempo para serem efetivados: o primeiro plano diretor, aprovado em dezembro de 1961, apresentou o artigo 34 e no segundo plano diretor de 1963 o artigo foi revisado e acrescentado o item 18, formando o Sistema 34/18 (OLIVEIRA, 2014). Aliado a esses eventos há um intervalo inexorável entre a instituição da política pública e seus resultados. Logo, o setor industrial de Pernambuco seguiu o ritmo da década anterior até o ano de 1966, quando, de acordo com o Gráfico 5.1 e a Tabela 5.4, imprime progressivo aumento produtivo.

Tabela 5.7 – Nordeste e Pernambuco: taxa média de crescimento do PIB total e por setores da economia de 1970 a 1985

Períodos	Pernambuco				Nordeste			
	Prim.	Sec.	Terc.	Total	Prim.	Sec.	Terc.	Total
1970/75	9.3	13.8	9.5	10.6	10.5	7.7	10.7	10.2
1975/80	2.9	7.6	7.2	6.6	0.5	10.5	9.8	7.2
1980/85	3.0	1.2	2.9	2.4	5.3	0.8	5.9	4.4

Fonte: KATZ e LIMA (1993)

Gráfico 5.2 – Pernambuco: distribuição do VAB industrial (em %) de 1970 a 1985



Fonte: Sudene (1999) apud (OLIVEIRA, 2014)

De acordo com a Tabela 5.5, durante a década de 1970 o setor industrial de Pernambuco obteve notável crescimento, especialmente durante os anos do Milagre Econômico Brasileiro. O setor diminuiu o ritmo de crescimento nos anos 80 acompanhando o ritmo do Nordeste e da nova conjuntura econômica brasileira, marcada pela Crise da Dívida Externa. Dentro do segmento industrial, de 1970 a 1985 deu-se a expansão do setor de transformação, passando de 70,9% para 80,7% do VAB industrial: “este aumento frente aos outros segmentos esteve relacionado à implantação de empreendimentos industriais modernos, incentivados pela política de desenvolvimento regional da Sudene” (OLIVEIRA, 2014, p. 77).

As novas indústrias apresentavam, segundo Oliveira (2014), como principais características: a) controlada por capitais cuja origem remetia ao Centro-Sul; b) oligopolizada e, portanto, dotada de maiores escalas de produção; c) articulada com mercados fornecedores e consumidores localizados fora da região Nordeste e d) pautada em processos produtivos mais modernos e, por isso mesmo, demandante de máquinas e equipamentos e de mão de obra mais qualificada. O crescimento observado da indústria de transformação no estado se deu pela implantação dessas novas indústrias e pela modernização dos segmentos tradicionais. Através das informações presentes na Tabela 5.6 pode-se observar o crescimento dos segmentos de Metalúrgica, Material Elétrico e de Comunicação, Química, produtos de materiais plásticos e mecânica. Fato

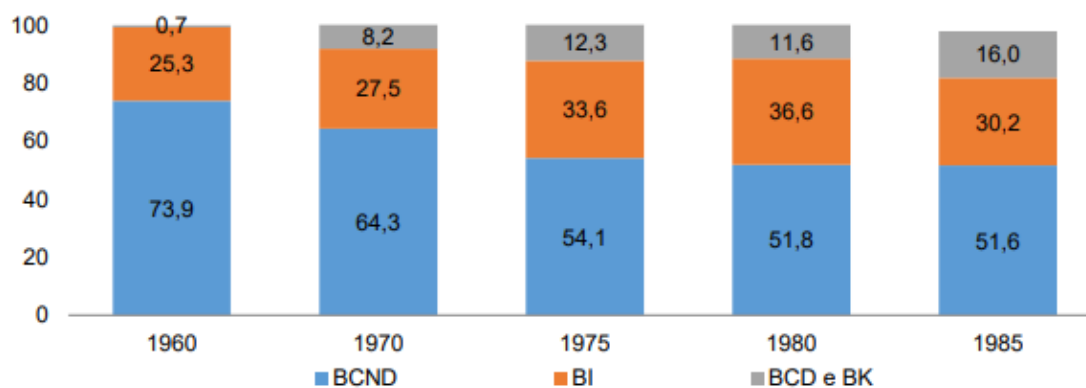
corroborado pela distribuição do valor de transformação industrial presente no Gráfico 5.3, nele é observado aumento da parte dos bens de consumo duráveis e os bens de capital.

Tabela 5.8 – Pernambuco: distribuição do Valor da Transformação Industrial, segundo segmentos da indústria de transformação (em %), 1960/1970/1975/1980/1985

Especificação	1960	1970	1975	1980	1985
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minerais não metálicos	8,1	13,2	9,3	9,5	6,4
Metalúrgica	3,0	5,4	10,1	7,1	5,9
Material elétrico e de comunicação	0,1	5,0	5,0	5,8	9,9
Papel e papelão	4,3	1,6	2,6	3,7	2,6
Química	6,4	5,1	7,4	10,1	11,9
Perfumaria sabão e velas	1,5	1,0	1,6	0,8	1,3
Produtos de matérias plásticas	0,1	1,1	3,5	5,0	3,0
Têxtil	19,9	13,2	11,0	10,9	10,2
Vestuário, calçados e artefato de tecido	1,0	2,2	4,5	6,3	8,1
Produtos alimentares	40,6	26,8	29,3	24,6	24,4
Bebidas	3,8	8,4	3,8	3,4	3,5
Mecânica	0,2	1,7	5,8	4,4	4,5
Outras	11,0	15,4	6,2	8,4	8,4

Fonte: (OLIVEIRA, 2014)

Gráfico 5.3 – Pernambuco: distribuição do Valor da Transformação Industrial, segundo grupos de indústrias de transformação (em %), 1960/1970/1975/1980/1985



Fonte: Oliveira (2014) Legenda: BCND – Bens de consumo não-duráveis; BI – Bens intermediários; BCD – Bens de consumo duráveis e BK – Bens de capital de acordo com tipologia adotada por CANO (2008) apud OLIVEIRA (2014).

O aumento na participação desses bens também é atribuído à crise acometida nos setores da cotonicultura e sucroalcooleira do estado na década de 80. De acordo com o trabalho de Galvão (2015), houve diminuição sistemática do parque têxtil de Pernambuco: declínio na década de 80 e seu perigo na segunda metade dos 90. A cenário é explicado por dois motivos: a concorrência da indústria local com os empreendimentos mais modernos do Centro-Sul e os

recém-instalados em outros estados da região e pela crise da cotonicultura do estado, ocorrida nos anos 80 devido à praga do Bicudo. Foi observada a quase extinção do cultivo do algodão, encarecendo a matéria-prima para a indústria têxtil pernambucana e limitando sua competitividade. Em relação ao setor sucroalcooleiro pernambucano, na mesma década uma grave crise se instalou após a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool. A nova política para o setor eliminou subsídios de equalização de preços provocando endividamento das usinas. Esse acontecimento, agravado por problemas de gestão, motivou a desativação de cerca de metade das usinas da região (GALVÃO, 2015).

Em 1971 foi divulgado pelo governo de Pernambuco o relatório “O Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações”. Segundo Gumiero (2018), o material, que recebeu contribuições dos estudos pioneiros de Le Bret e Oliveira, reconheceu o projeto de Suape como dínamo para a expansão do parque industrial, a estrutura impulsionaria a demanda das atividades econômicas complementares desenvolvidas no estado. Desse modo, em 1973, o Decreto nº 2845, assinado pelo governador de Pernambuco Eraldo Gueiros Leite (1971-1975), implantou o Complexo Industrial Portuário de Suape. Em 1982 foi elaborado o plano diretor de Suape, documento que aponta as vantagens competitivas do porto, apresenta o arranjo industrial dividido em zonas, discute os efeitos multiplicadores das indústrias, os meios financeiros possíveis de serem executados, a necessidade de projetos de infraestrutura viária e de energia elétrica e sua política social na medida em que seria ofertado qualificação técnica e empregos com o objetivo de diminuir a evasão de mão de obra para o Centro-Sul (GUMIEIRO, 2018). Porém, devido à conjuntura política e economia brasileira e de Pernambuco do período, o projeto teria de esperar o próximo século para sua adequada efetivação.

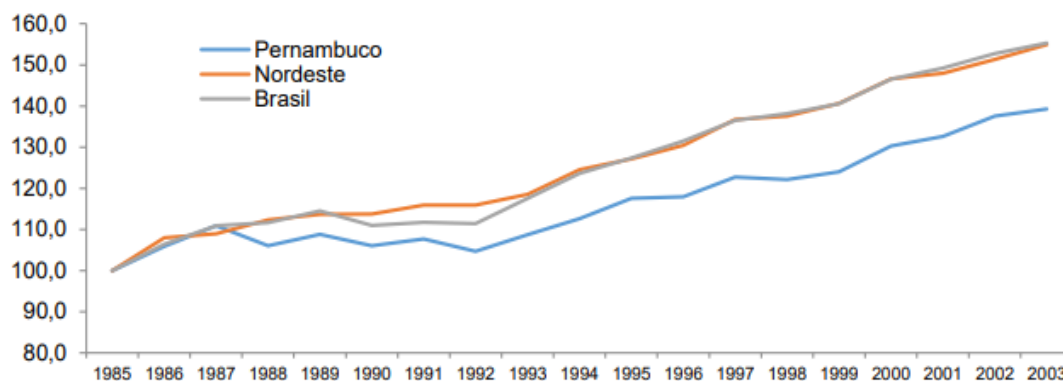
5.4 Crise do setor industrial ao Governo Lula (1985-2003)

Depois da acelerada industrialização presente nas três décadas²⁹ de crescimento, pautada na intensa ação estatal de natureza keynesiana e no modelo fordista de produção industrial, a economia brasileira, do Nordeste e de

²⁹ O Brasil acompanhou o crescimento econômico da maioria dos países durante o período conhecido como os trinta anos gloriosos do capitalismo.

Pernambuco são fortemente afetadas pela mudança do padrão internacional hegemônico de acumulação financeira (OLIVEIRA, 2014). O gráfico 5.4 mostra a estagnação econômica do estado, especialmente entre 1985 e 1992. Por outro lado, os estados nordestinos apresentaram evolução, em alguns períodos, superior à média brasileira.

Gráfico 5.4 – Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do Valor Adicionado, a preços básicos (1985=100) de 1985 a 2003



Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

Em um contexto de aceleração da marcha globalizante, de aumento da mobilidade de capitais e da intensificação da concorrência entre os territórios, o período apresentou um cenário turbulento para os responsáveis pelas estratégias de desenvolvimento de países e regiões (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004). Segundo os estudiosos, os principais pontos explicativos para a dinâmica da época são: 1) Crise da dívida externa brasileira; 2) hegemonia do neoliberalismo; 3) desmonte do planejamento estatal; 4) descentralização federal apoiada na Constituição de 1988; 5) arrefecimento das políticas de desenvolvimento regional e 6) fenômeno da Guerra Fiscal.

As mudanças nas políticas financeiras internacionais promovidas após a Crise do Petróleo conjugadas à dependência de oferta de crédito externa dos países latino-americanos engendraram alto nível de endividamento de suas economias. O quadro brasileiro não foi diferente, durante os anos 1970 o governo militar aproveitou a abundância de crédito internacional a baixos juros para realizar sua política desenvolvimentista de modernização conservadora. Porém, na virada da década, eventos como as cotações das matérias-primas exportadas em declínio e aumento das taxas de juros nos países industrializados

acarretaram em um cenário desfavorável para o modelo econômico brasileiro. Apesar das diversas tentativas de política econômica, o período ficou marcado pela dívida externa impagável, grandes déficits fiscais e volatilidade inflacionária e cambial, sendo chamado de Década Perdida.

Em resposta à crise fiscal e financeira dos Estados latino-americanos, no final da década seria elaborado o Consenso de Washington, organizado por economistas do governo dos EUA, FMI e Banco Mundial, representa um conjunto de medidas de política econômica neoliberal concebidas para promover o ajustamento macroeconômico nos países afetados. Essa conjugação de políticas, que foram testadas no Chile, nos EUA e na Inglaterra durante a década de 80, seriam adotadas pelo governo brasileiro no princípio dos anos 1990:

No início da década de 1990, ocorreu, em escala nacional, a adesão ao neoliberalismo. No primeiro momento, a abertura comercial e financeira do País ao exterior foi o principal instrumento de implantação de políticas neoliberais. Com um choque de competitividade, acreditava-se que a produtividade industrial brasileira alcançaria novos patamares e o "ajuste" seria, a posteriori, revertido em ganhos sociais (BACHA e BONELLI, 2005) apud (OLIVEIRA, 2014, p. 94).

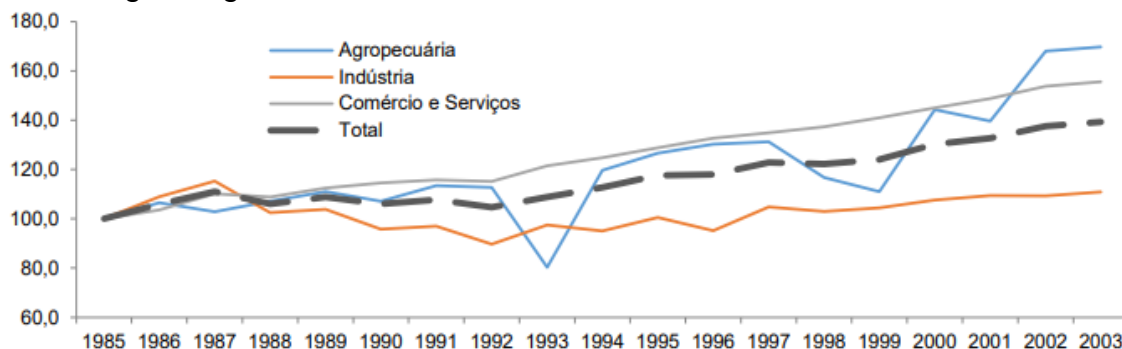
De acordo com Abreu (1990): “a adoção de políticas ortodoxas, de cunho restritivo, era justificada pela necessidade de fazer frente aos efeitos combinados da vulnerabilidade externa, da incapacidade fiscal e financeira do setor público e da galopante inflação” apud (OLIVEIRA, 2014, p. 93). A mudança ideológica do governo brasileiro induziu a adoção de políticas macroeconômicas de curto prazo, como a política de estabilização, desregulamentação e privatização. Estas passaram a figurar como condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento econômico e social, preterindo o desenvolvimento de outros segmentos como a política industrial:

Nessa década, os governos centrais da maioria dos países em desenvolvimento abandonaram o uso sistemático de políticas industriais, que foi característica marcante de suas estratégias de desenvolvimento nas décadas anteriores (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004, p. 3).

Com efeito, pode-se observar os impactos dessa mudança política nos indicadores de crescimento e participação da indústria na economia de Pernambuco (Gráfico 5.5 e 5.6). O setor secundário manteve-se dezoito anos praticamente estagnado. Após um breve crescimento decorrente do Plano Cruzado em 1987, o setor entra em recessão e amarga dez anos para retornar

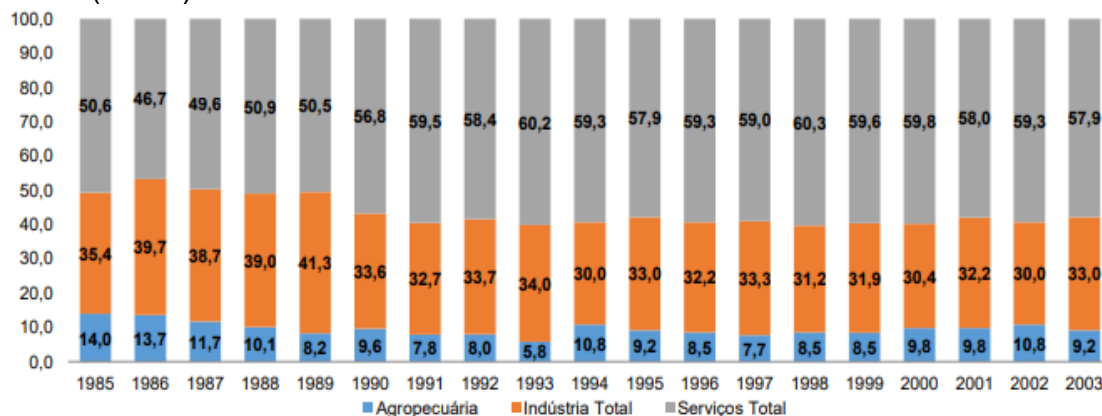
aos níveis de 1985. Conforme estudos, durante esse período estava em curso um processo de reestruturação produtiva a nível nacional cujos efeitos se traduzem, entre outras consequências, na desindustrialização do país. Pode-se ratificar, de acordo com a composição industrial do VAB apresentada no gráfico 5.6, a perda de relevância do setor secundário na economia pernambucana.

Gráfico 5.5 – Pernambuco: crescimento acumulado de Valor Adicionado Bruto, segundo grandes setores de 1985- 2003



Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

Gráfico 5.6 – Pernambuco: composição do VAB, segundo grandes setores (em %) de 1985 a 2003



Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

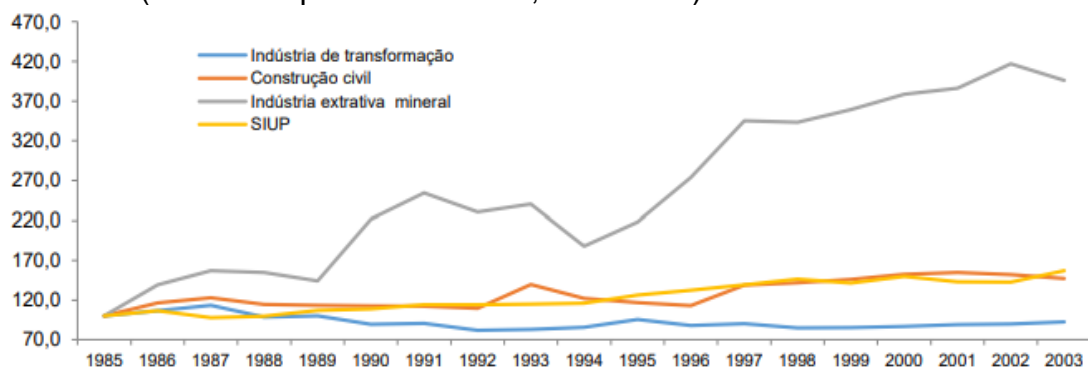
A reestruturação do debilitado Estado brasileiro resultou em um enxugamento institucional e de revisão dos padrões de intervenção na economia. A redução dos gastos públicos, o aumento dos juros, a abertura comercial, o afrouxamento das leis trabalhistas dentre outras medidas criaram dificuldades para os atores políticos centrais implementarem estratégias de desenvolvimento regional. O quadro foi agravado com o esvaziamento das instâncias de planejamento e executoras de políticas como a Sudene. Os recursos financeiros ligados à superintendência, o sistema 34/18 e Finor, tiveram

seus volumes reduzidos e seus objetivos iniciais pulverizados ao serem alocados para outras atividades, setores e regiões fora do Nordeste (GALVÃO, 2015). Em meados da década de 1990, motivada por denúncias de parlamentares, foi aberta a CPI do Finor para verificar desvios na efetivação dos incentivos: “O relatório do TCU detectou obras fantasmas, utilização de notas fiscais frias e outras graves irregularidades na utilização dos recursos do Fundo” (COLOMBO, 2015, p. 229). Ainda em relação à Sudene, segundo o trabalho de Colombo (2015), uma questão importante a ser discutida é o seu esvaziamento político. Com a progressiva perda de poder da instituição, começando no início do governo militar segundo a autora, em determinado ponto os estados mais poderosos optaram por tratar diretamente com as instâncias federais em vez de constituírem discussão coletiva entre os governadores da região no Conselho Deliberativo da superintendência³⁰.

Em contrapartida, nesse mesmo período, no arrefecimento de mecanismos nacionais de promoção do desenvolvimento regional motivado pelo quadro instaurado pela Constituição de 1988 de descentralização para os Entes subnacionais, os governadores decidiram agir individualmente para promover o crescimento econômico de seus estados (COLOMBO, 2015, FROTA, 2013). Desse modo, cada estado elaborou sua política de atração de investimentos - em sua grande maioria pautada em reduções tributárias - o que resultou no fenômeno da Guerra Fiscal. Os governos estaduais e municipais implementaram políticas proativas de atração de indústrias reacendendo a disputa dos territórios por investimentos (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004). Assim, na década de 1990, o governo de Pernambuco intensificou a sua política de incentivos fiscais estaduais, hoje representada pelo Prodepe, Programa de Desenvolvimento do estado de Pernambuco (FROTA, 2013).

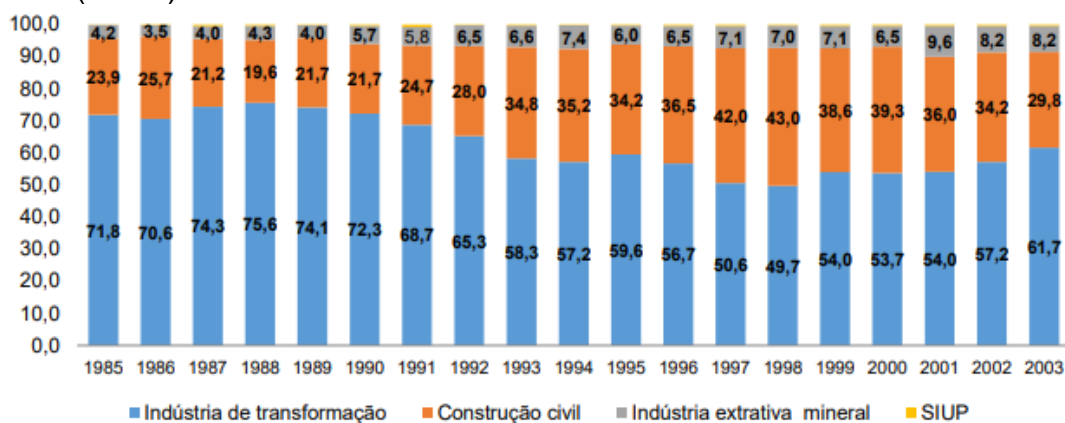
³⁰ A Sudene era principalmente uma arena política de cooperação regional, articulando os interesses econômicos e políticos, muitas vezes contraditórios dos governos estaduais da região, ampliando os incentivos para a ação coletiva entre os mesmos na federação, sem abrir mão da defesa dos princípios republicanos em oposição aos vícios patrimonialistas tradicionais (ISMAEL, 2014, p.168).

Gráfico 5.7 – Pernambuco: evolução do índice de quantum dos ramos da indústria (índice de quantum do VAB, 1985=100) de 1985 a 2003



Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

Gráfico 5.8 – Pernambuco: participação dos segmentos no VAB da indústria (em %) de 1985 a 2003



Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

Tabela 5.9 – Pernambuco: participação dos segmentos no total do VAB da indústria de transformação (em %) de 1985 a 2003

Anos	Minerais não metálicos	Metalúrgica	Material elétrico e de comunicação	Papel e papelão	Química	Perfumaria sabão e velas	Produtos de matéria plástica	Têxtil	Vestuário, calçados e artefato de tecido	Produtos alimentares	Bebidas	Outras	Total
1985	6,3	5,5	10,0	2,5	11,8	1,1	3,0	10,8	9,7	22,5	3,3	13,5	100,0
1986	6,4	6,4	10,4	2,5	11,7	0,6	2,5	8,8	8,2	25,5	4,6	12,6	100,0
1987	9,6	8,7	10,9	2,5	14,5	0,6	2,0	7,9	6,6	20,0	4,6	12,1	100,0
1988	10,2	9,6	11,2	3,1	10,4	0,8	2,4	8,1	7,0	21,8	3,4	11,9	100,0
1989	9,2	11,3	13,0	3,3	8,6	1,2	2,6	9,3	8,0	18,2	3,9	11,5	100,0
1990	8,1	8,9	17,6	2,7	8,2	1,2	2,3	6,7	7,1	18,8	6,1	12,4	100,0
1991	7,6	8,4	12,6	3,1	9,2	1,0	1,6	5,3	5,5	24,7	8,9	12,2	100,0
1992	8,5	9,6	9,2	3,4	11,4	1,6	1,1	5,3	4,1	23,2	10,6	12,0	100,0
1993	8,3	9,7	8,3	3,7	12,4	1,5	1,8	4,9	4,3	21,2	12,2	11,9	100,0
1994	7,9	12,2	7,8	2,2	9,1	1,2	1,7	4,6	4,5	24,0	13,2	11,6	100,0
1995	7,2	11,5	7,9	2,9	6,8	0,8	1,5	3,2	4,1	29,2	13,4	11,7	100,0
1996	8,1	13,3	7,1	2,5	7,2	0,8	1,9	2,5	4,4	26,7	14,1	11,7	100,0
1997	7,9	12,9	5,0	2,2	8,7	0,9	2,0	2,0	2,4	31,0	13,2	11,9	100,0
1998	8,9	12,4	5,0	2,3	8,6	1,2	2,1	1,6	3,0	29,2	14,0	11,7	100,0
1999	7,5	10,7	4,5	2,9	10,7	1,4	2,2	1,5	1,7	32,6	12,4	12,1	100,0
2000	8,2	12,4	4,1	3,4	13,7	1,2	2,6	1,9	1,8	27,8	10,5	12,5	100,0
2001	8,3	11,1	4,1	3,0	13,5	1,3	2,1	1,4	1,6	32,8	8,9	12,1	100,0
2002	8,0	12,5	3,8	2,8	15,7	1,2	1,8	1,2	1,5	31,0	8,5	12,1	100,0
2003	6,5	12,8	3,2	2,6	17,0	1,0	1,5	1,2	2,0	32,9	7,4	12,1	100,0

Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

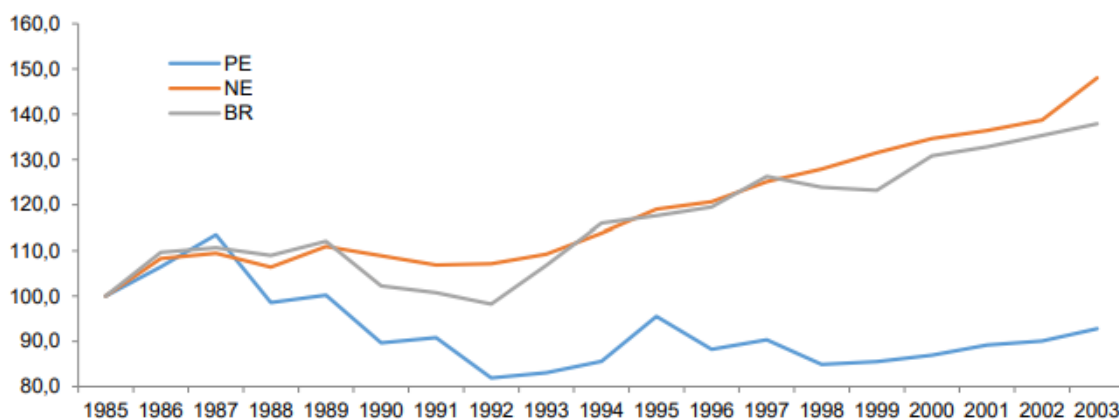
Conforme os indicadores presentes nos gráficos 5.7 e 5.8, a indústria de transformação de Pernambuco, como discutimos anteriormente, apresentou um efêmero crescimento no final dos anos 80 devido ao Plano Cruzado, contudo a década seguinte foi palco de clara deterioração do setor. Reiterando o apontamento presente no trabalho de Amaral Filho e Rocha (2004), verifica-se pelos gráficos que os incentivos fiscais para o segmento propostos pelo estado não obtiveram êxito no período. A tabela 5.9 apresenta a concentração, em poucos segmentos, de mais de 72% do VAB total: fabricação de alimentos; fabricação de bebidas; produtos químicos; metalurgia; material elétrico e de comunicação; e fabricação de produtos minerais não-metálicos. Um dos casos mais representativos de perda da participação foi o da indústria têxtil: de 10,8%, em 1985, para 1,2% do VAB da indústria de transformação, em 2003. A praga do bicudo é o principal motivo para a recessão do segmento que, junto ao açúcar, foram os principais produtos da indústria de transformação do estado por um longo período. Outro segmento que representa bem a dinâmica do período é o de material elétrico e de comunicação. O setor apresentava trajetória ascendente durante o final dos anos 1980, porém, na década seguinte, exibiu tendência de declínio, reforçada pelo período de abertura comercial, em que a importação de produtos similares foi barateada pela valorização do câmbio.

De acordo com Amorim (2003), na década de 1980 se ensaiava a Guerra Fiscal entre os estados. Dava-se pela concorrência subterrânea através de incentivos financeiros camuflados, pois, de acordo com a jurisdição da época, eram proibidos benefícios fiscais não sancionados nacionalmente. O governo pernambucano foi um dos últimos estados da região a ingressar na Guerra Fiscal (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004). Em visto disso, diante do cenário de declínio econômico em que o estado vivia a mais de uma década, expresso no mau desempenho de seu setor industrial, o governo de Pernambuco cedeu às pressões econômicas e empresariais crescentes e decidiu instituir programas de fomento à atividade industrial:

O estado de Pernambuco, que sempre resistiu à adoção de incentivos fiscais como política pública, tendo, por diversas vezes, chamado a atenção para o estrito cumprimento das normas estabelecidas para concessão de incentivos, alertando para o respeito da legalidade para concessão de estímulos de natureza fiscal, acabou por ceder e rompendo o juridicismo até então tão defendido pelo que integravam o Governo. (...) Governo do período 1983-86, não resistindo às

pressões dos órgãos de fomento e da classe empresarial, resolveu contornar o jurisdicção fazendário e instituiu um incentivo financeiro a ser concedido durante a gestão: o Programa de Apoio ao Setor Industrial - PASI, pela Lei 9403/83. E, ao apagar das luzes, decide prorrogá-lo, através da Lei n.º 9857/86, e criar mais três incentivos financeiros: o Fundo de Desenvolvimento Industrial de SUAPE - FDS, pela Lei 9861/86; o Fundo de Desenvolvimento da Informática em Pernambuco - FDIP, pela Lei 9932/86; e o Fundo de Desenvolvimento para Microempresa, pela lei 9861/86. Assim, atendia às reivindicações das classes produtoras, ao mesmo tempo que não sacrificava sua gestão das finanças estaduais, pois transferia, conseqüentemente, para o próximo governo, a maior parte do ônus de implementar todos esses incentivos novos criados. Como resultado da avaliação dos resultados produzidos pelos incentivos fiscais, e, principalmente da constatação dos efeitos negativos que estes exerciam nas receitas públicas, em 1989 foi revogado o incentivo Dedução para Investimento, mantida pela Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 24/75 continuou a proibir benefícios fiscais não avalizados nacionalmente. Contudo, os Estados vizinhos, como forma de manter uma política de atração de novos investimentos privados, passaram a conceder incentivos financeiros, ou fiscais de forma camuflada (LIMA, 1997) apud (AMORIM, 2003, p. 41).

Gráfico 5.9 – Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do Valor Adicionado da indústria de transformação a preços básicos (índice de quantum do VAB, 1985=100) de 1985 a 2003



Fonte: IBGE/Agência CONDEPE-FIDEM apud Oliveira (2014)

Percebendo a crescente disparidade do seu desenvolvimento industrial, em especial aos estados do Nordeste a exemplo da Bahia e Ceará, presentes no gráfico 5.9, o governo de Pernambuco, na década de 90, desejando atender às promessas de campanha eleitoral, propõe medidas mais intensas de incentivos fiscais:

Em 1991, o Estado entra de forma mais agressiva na “guerra-fiscal” visando atender às promessas de campanha eleitoral, que defendia a retomada do crescimento econômico do Estado. Os administradores já expunham sua inquietação com a guerra fiscal, que, embora expressamente proibida pela Constituição Federal, representava um risco para os que dela se tornassem meros observadores,

principalmente pela visível incapacidade do sistema de coibi-la eficazmente (AMORIM, 2003, p. 42).

Desse modo, o governo de Pernambuco institui o Funcrece em novembro de 1991, concebido na gestão de Joaquim Francisco (1991-1994), o fundo tinha o objetivo de apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do Estado. A estratégia é semelhante às adotadas pela Bahia e pelo Ceará, baseada na atração de investimentos externos e retenção dos locais por meio de concessão de incentivos fiscais, financeiros e de investimentos em infraestrutura (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004). O fundo ofertava financiamentos subsidiados de parte do ICMS, disponibilizava terrenos e executava obras de infraestrutura e instalações para tentar atrair novas indústrias para o Estado além de incentivar a ampliação ou modernização das indústrias existentes. Entretanto o programa não obteve resultados satisfatórios na atração de novas indústrias para o território pernambucano de acordo com os estudiosos.

Na gestão seguinte, de Miguel Arraes (1995-1998), o governo de Pernambuco instituiu o Prodepe. A política expandia a capacidade anterior, com outros setores a serem contemplados. Entretanto, mesmo com a retomada dos investimentos no país pelo sucesso do Plano Real, o governo pernambucano não obteve eficácia na atração de novos investimentos: o programa nunca contou com o real apoio e empenho de Miguel Arraes, que havia definido outras prioridades para seu governo, além do estado apresentar as finanças deterioradas. As duas gestões foram marcadas pelo contexto político instável do estado, pela situação precária das finanças públicas e deterioração do aparato burocrático estatal. Portanto, os mecanismos institucionais foram desenvolvidos, a política começou a ser implementada, mas não se atingiu resultados expressivos no que se refere à atração de investimentos para o território pernambucano. (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004).

A década de 1990 marcou a perda de prestígio da Sudene: a reduzida participação da instituição nas decisões sobre os programas governamentais federais para a região Nordeste e o encolhimento dos recursos do Finor traduziu-se em perda da legitimidade e capacidade de articulação entre os governos estaduais da região. Com efeito, segundo Colombo (2015), a partir de 1996 há

um forte declínio da participação do Governo Federal e dos governadores da região nas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene, que passam a não acontecer com a periodicidade habitual. A perda de sua importância política em conjunto aos problemas relacionados ao gerenciamento do Finor encaminhou a extinção da autarquia no começo da virada do século.

Pelo outro lado, uma nova fase, marcada por uma atuação mais efetiva do governo, é iniciada em Pernambuco na gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2006). De acordo com Amaral Filho e Rocha (2004), o estado estabelece três medidas que proporcionaram melhores condições para um exercício mais ativo e consistente da política industrial: 1) reforma administrativa ampla, promovendo um rigoroso ajuste fiscal em cima de um maior controle dos gastos públicos, especialmente aqueles com pessoal e custeio da máquina administrativa; 2) implementação de um abrangente Programa de Valorização do Servidor (PVS), visando a profissionalização e qualificação dos servidores públicos estaduais; 3) o saneamento das contas públicas e a venda da Celpe possibilitaram os investimentos públicos praticamente paralisados a mais de uma década no estado.

O governo de Pernambuco realiza grandes investimentos em infraestrutura no começo dos anos 2000 como a ampliação do Porto de Suape, construção do Aeroporto Internacional dos Guararapes e ampliação da malha rodoviária sendo a duplicação da BR-232³¹ o evento mais representativo (FROTA, 2013; MONTEIRO NETO et al, 2015). Além disso, passa a utilizar incentivos fiscais em maior escala, recupera a confiança dos investidores e consegue atrair uma gama considerável de novos investimentos para o estado. Pernambuco passa a apresentar as mesmas condições favoráveis apresentadas pela Bahia e o Ceará no início da década, corroborando para uma intervenção mais sistemática e eficaz de fomento ao setor industrial. A nova postura do governo pernambucano aumentou a eficácia da política estadual de atração de investimentos: no período de 29/09/1996 a 09/12/1998 foram aprovados 224 projetos de incentivos do Prodepe (R\$ 1,8 bilhões) enquanto entre 30/06/1999 e

³¹ Trecho Recife-Caruaru-São Caetano.

25/10/2002 foram aprovados 516 projetos, equivalentes a R\$ 3,8 bilhões (AMARAL FILHO, ROCHA, 2004).

O modelo industrial mais antigo, que permeia diversas atividades do segmento e que, por vezes, é negligenciado pelo setor público, é a manufatura artesanal. Apesar de sua informalidade e de sua baixa representatividade econômica, pois não conta com o principal multiplicador da produção industrial, a escalabilidade, o setor detém importante papel social pela geração de renda, empregos e como fundamental reprodução da cultura do estado. Tendo em vista esses pontos, o Governo de Pernambuco realiza a Feira Nacional de Negócios do Artesanato, a Fenearte, cuja atividade iniciou-se em 1999 e ocorre anualmente com a presença tanto de artesãos pernambucanos como de outros estados e países. É considerada a maior feira da América Latina no segmento, indo para sua 21ª edição, abarcando, além da comercialização do artesanato, numerosas atividades como oficinas e premiações que valorizam o trabalho artesanal do estado.

6 ANÁLISE DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DE PERNAMBUCO (2003-2017)

A configuração da política brasileira, a contar de 2003, engendrou nova etapa de crescimento fomentado pela retomada do ativismo fiscal do Estado brasileiro. O governo de Lula (2003-2011) é marcado pela mudança de estratégia após o período neoliberal de FHC (1995-2003): políticas desenvolvimentistas voltam à agenda do governo, exercendo maior atuação, planejamento e expansão dos investimentos por parte do Estado. Conforme Monteiro Neto et al (2015), após uma primeira fase de ajustes, com aumento da taxa real de juros para contenção das despesas públicas no intuito de superar o descontrole inflacionário e as expectativas negativas criadas pelos investidores, foram tomadas decisões para ampliar a capacidade de inversões do Estado por dois meios: 1) de forma direta, através de gasto em investimentos em estatais e da administração pública e 2) financiar o investimento privado utilizando o BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e bancos regionais.

As políticas keynesianas propostas pelo novo direcionamento do governo federal contemplaram medidas de transferência de renda e de aumento real do salário mínimo. Logo, houve o crescimento do mercado interno *pari passu* ao aumento da demanda externa por *commodities*, especialmente da China. Esses movimentos, junto a outros fatos que serão desenvolvidos ao longo do capítulo, imprimiram forte crescimento na economia brasileira, sendo o primeiro ponto mais influente no Nordeste e em Pernambuco devido à característica socioeconômica da região. Desse modo, o gráfico 6.1 apresenta a evolução do PIB dos três recortes territoriais: todos apresentam basicamente a mesma trajetória, no entanto Pernambuco, que iniciou com desempenho abaixo dos outros, em 2012 supera a média brasileira:

As mudanças em curso na economia pernambucana se devem essencialmente às alterações que se verificam no setor industrial. Nesse sentido, elas concorrem, de um lado, para o reposicionamento do setor industrial por meio da adição de novos setores à estrutura industrial preexistente (petroquímica, estaleiro, automobilística) e, de outro lado, para o fortalecimento, via expansões e reinvestimentos, de setores já instalados (MONTEIRO NETO et al, 2015, p. 81).

Os estados do Nordeste demonstraram uma menor perda de desempenho econômico na crise internacional de 2008 devido ao perfil produtivo

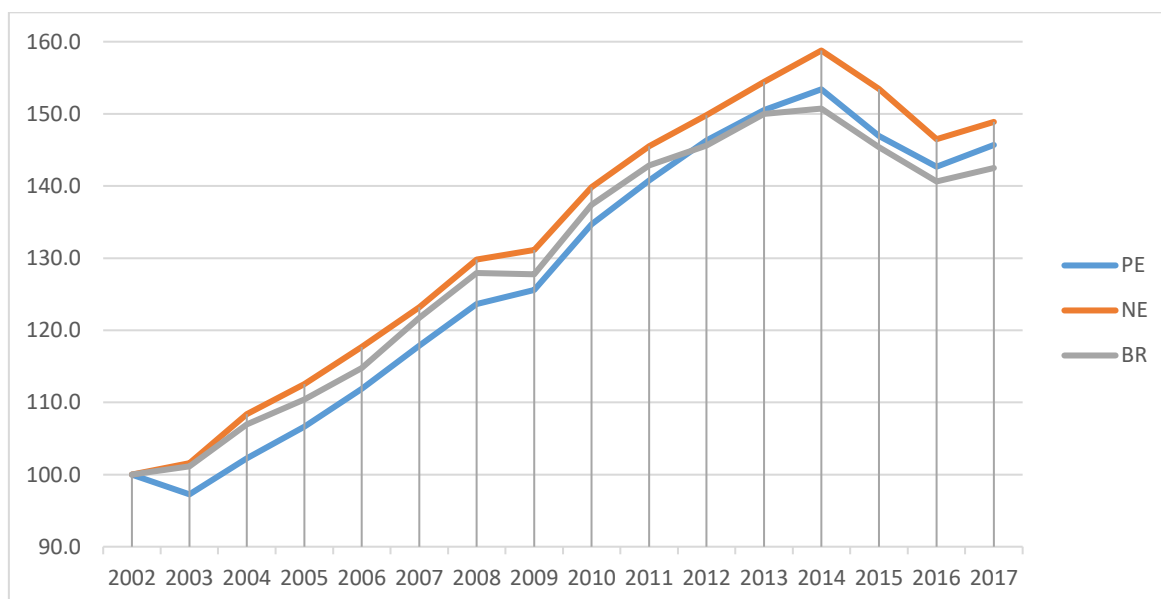
menos dependente de exportações para o mercado internacional (MONTEIRO NETO et al, 2015; OLIVEIRA, 2014). Observa-se, a partir de 2015, os efeitos da recessão econômica brasileira motivada pelo fim do ciclo de altos preços das commodities, crises fiscais, instabilidade política e outras temáticas que não fazem parte da discussão desse trabalho. No ano de 2017 é verificada a retomada do crescimento econômico geral. A tabela 6.1 identifica³² o crescimento da participação de Pernambuco e do Nordeste no PIB brasileiro durante o período.

Tabela 6.1 – Participação de Pernambuco e do Nordeste no PIB brasileiro, em porcentagem, anos selecionados.

Anos	2003	2007	2010	2014	2017
PE	2,3	2,3	2,5	2,7	2,8
NE	12,8	13	13,5	13,9	14,5

Fonte: SCN – IBGE, elaboração própria

Gráfico 6.1 – Brasil, Nordeste e Pernambuco: evolução do PIB (2002=100) de 2002 a 2017



Fonte: SCN – IBGE. Elaboração própria.

³² Um adendo: os dados utilizados na confecção dos gráficos e tabelas presentes neste capítulo não podem ser plenamente comparados com os utilizados nos segmentos anteriores devido a mudanças metodológicas no CNAE instituídas pelo IBGE nos anos 2000.

No bojo das políticas de matiz desenvolvimentista propostas pelo governo federal, a edição da PITCE³³, apresentada no final de 2003, representou a volta das políticas industriais explícitas em âmbito nacional:

O lançamento da PITCE em fins de 2003 representa, por si só, um fato positivo na medida em que demonstra ter sido superado o viés anti-PI que prevalecera por tanto tempo. E porque demonstra decisão política em favor de uma política industrial, ainda que sua formulação e implementação estejam longe de enfrentar o amplo leque de problemas impostos por uma estratégia de desenvolvimento centrada na indústria, impulsionada pela inovação e norteadas por transformações tecnológicas e mudanças estruturais de empresas e indústrias, segundo o enfoque neoschumpeteriano/evolucionista. De todo modo, é notável que a PI voltou a ocupar espaço na agenda política e de política econômica. Ao lado de alguns pontos fortes, a PITCE tem muitas fraquezas que dificultam seu funcionamento como política de desenvolvimento. Os pontos fortes são: as metas, o foco na inovação e, em certa medida, o reconhecimento da necessidade de uma nova organização institucional para executar a coordenação da política. As fraquezas resultam de: incompatibilidade entre a PITCE e a política macroeconômica (particularmente juros e estrutura tributária), falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, precariedade da infraestrutura, insuficiências do sistema de C,T&I, e fragilidade de comando e coordenação do processo da PI. (FURTADO, SUZIGAN, 2006, p. 174).

Em 2008, o governo federal apresenta a PDP, Política de Desenvolvimento Produtivo. Segundo Herrlein Júnior e Stein (2016), é uma versão mais bem estruturada da PITCE, com metas mais ambiciosas. A política foi desenvolvida em uma conjuntura econômica brasileira auspiciosa, assim, nas suas diretrizes principais estavam: 1) aumentar o nível de investimento; 2) elevação dos gastos privados com P&D; 3) ampliação das exportações industriais brasileiras e 4) dinamizar as médias e pequenas empresas. Buscou-se melhorar o fluxo de informações entre os atores privados e públicos em um esforço para uma melhor coordenação além do fortalecimento dos bancos públicos e a redução do Imposto sobre Produção Industrial (IPI). A desoneração de tributo apresentada no último ponto combinado com a Crise de 2008 produziram efeitos adversos sobre o nível de recursos esperados pelos governos estaduais, pois, além da diminuição da atividade econômica, as transferências do FPE, Fundo de Participação dos Estados, são compostas pela soma do IPI com o IR³⁴. (MONTEIRO NETO, 2014).

³³ Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

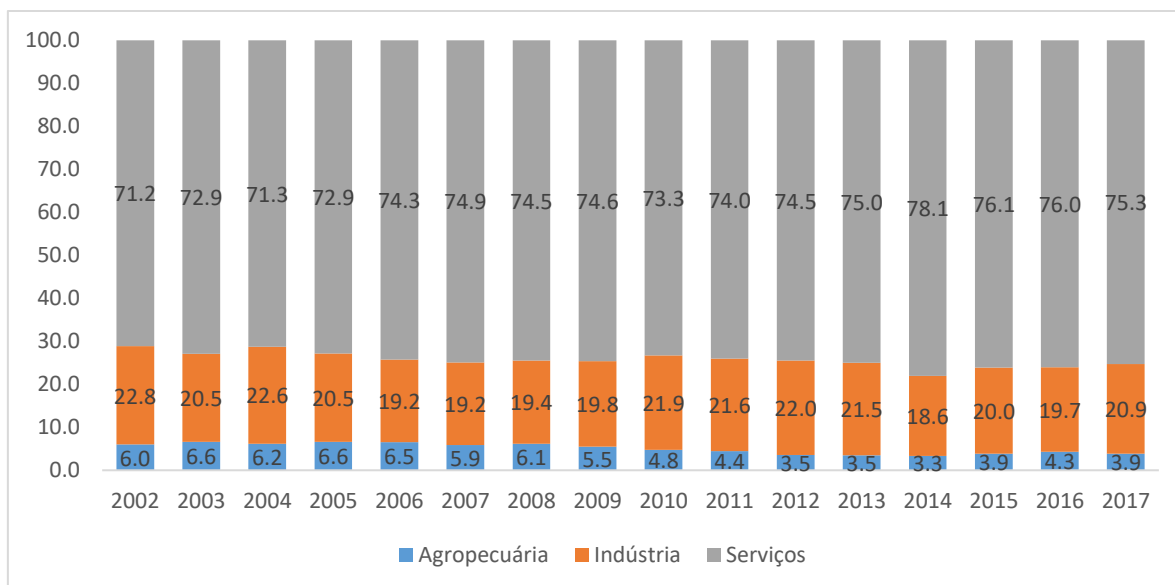
³⁴ Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

O Plano Brasil Maior (PBM) foi lançado em 2011 estipulando medidas a serem executadas até o ano de 2014. A conjuntura em que a política foi concebida não era tão favorável para o setor industrial, com a presença de juros altos, câmbio valorizado, pouca margem para manobras macroeconômicas, crise internacional e queda nos índices de crescimento da indústria (Herrlein Júnior, Stein, 2016). Conforme trabalho dos autores mencionados, o PBM expressa fragilidade na sua formulação: a grande ampliação do número de setores contemplados na política industrial indica a ausência de qualquer seletividade setorial, seja de cunho neoschumpeteriano, seja de tipo desenvolvimentista. Com efeito, a terceira política industrial brasileira do século XXI, talvez por efeitos de *path dependence*, sinaliza práticas clientelista presentes nas antigas políticas industriais cujo modelo é amplamente criticado por incentivar o *rent-seeking*³⁵.

Durante esse intervalo de tempo, os indicadores econômicos de Pernambuco exibiram uma relativa manutenção da importância industrial para o VAB do estado (Gráfico 6.2). Contudo, a participação do segmento da indústria de transformação, depois de um desempenho irregular na primeira década do século, imprimiu constante evolução de 2012 para frente, terminando o período com a maior participação no VAB industrial em 16 anos (Gráfico 6.3).

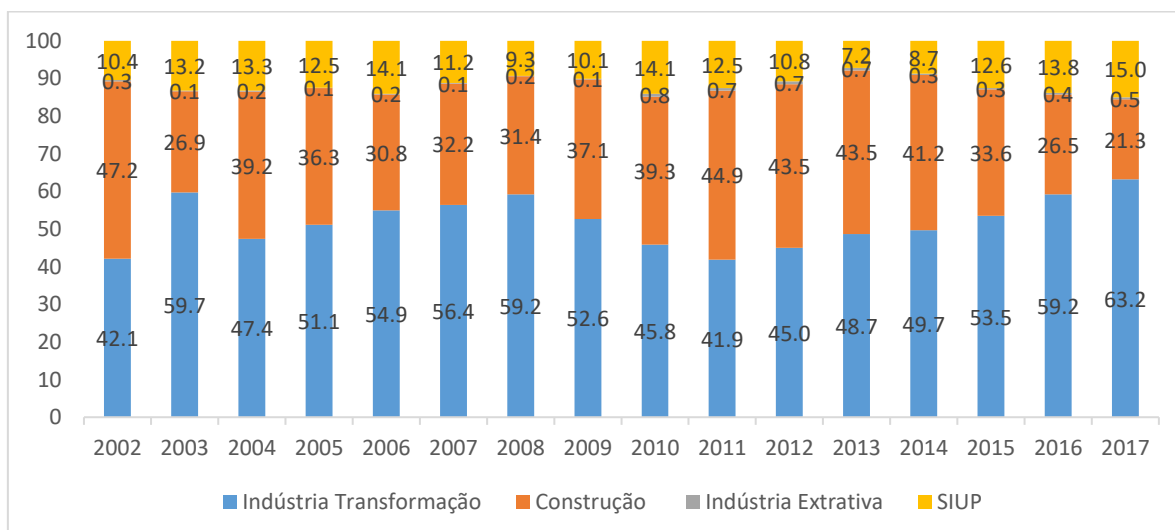
³⁵ Rent-seeking é a concessão de benefícios financeiros ou fiscais públicos para aumentar os lucros de uma empresa, setor ou pessoa.

Gráfico 6.2 – Pernambuco: composição do VAB, segundo grandes setores (em %) de 2002 a 2017



Fonte: SCR – IBGE, elaboração própria.

Gráfico 6.3 – Pernambuco: participação dos segmentos no VAB da indústria (em %) de 2002 a 2017



Fonte: BDE – PE, elaboração própria.

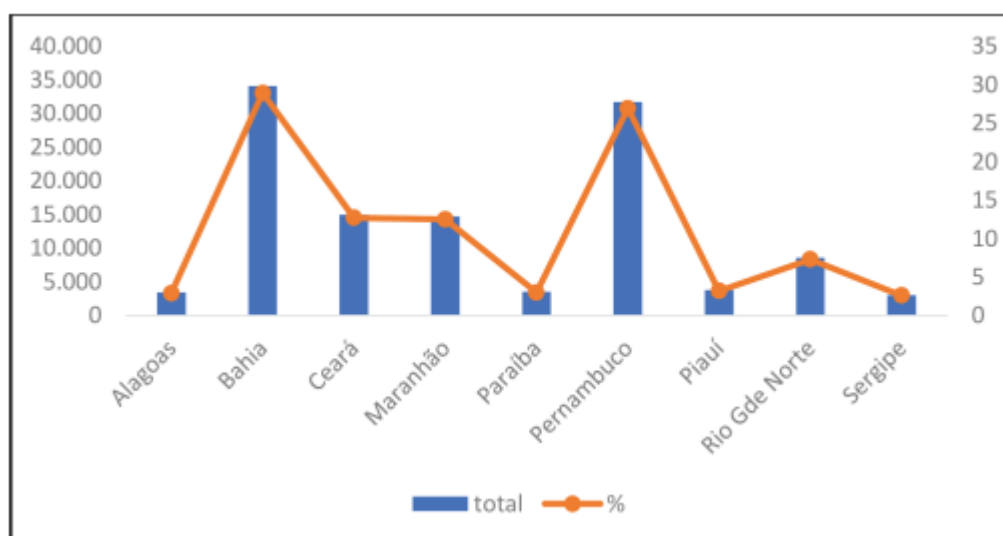
A evolução dos indicadores econômicos apresentados no primeiro mandato do governo de Lula permitiu a expansão da estratégia de desenvolvimento aplicada. Desse modo, observou-se tanto a retomada dos investimentos em infraestrutura quanto as discussões sobre os desequilíbrios regionais presentes no país. Assim, no segundo período foram instituídas, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política Nacional

de Desenvolvimento Regional (PNDR) com a retomada das antigas superintendências regionais de desenvolvimento.

O PAC foi concebido pelo governo federal em 2007 visando à retomada de investimentos em setores estruturantes da economia brasileira. Na sua primeira versão, ainda em 2007, ele contemplava o montante de R\$ 503,9 bilhões para obras de infraestrutura logística, energética, social e urbana. O programa se tornou um importante instrumento de coordenação federal para fomentar o desenvolvimento econômico e regional brasileiro. Com vultosos recursos previstos para a ampliação da infraestrutura social e econômica nacional, o impacto sobre as economias estaduais tem sido substancial (MONTEIRO NETO et al, 2015). Segundo os autores, para o estado de Pernambuco, em sua primeira fase (2007-2010), o PAC previu a aplicação do montante de R\$ 33,6 bilhões até 2010 e a articulação de mais R\$ 32,0 bilhões para o período pós-2010.

Durante os anos mais ativos do PAC, que teve sua atuação arrefecida diante da recessão da economia brasileira de 2014, os recursos do BNDES destinado ao Nordeste totalizaram R\$ 117,7 bilhões. De acordo com o gráfico 6.4, houve concentração inter-regional de recurso na Bahia, com R\$ 34.046 bilhões e em Pernambuco, com R\$ 31.683 bilhões (GUMIERO, 2018).

Gráfico 6.4 - Valor total de desembolsos do BNDES por estado NE 2007-2013 (R\$ milhões)



Fonte: GUMIERO (2018)

Além dos recursos estabelecidos pelo PAC, administrados pelo BNDES, outro importante recurso federal utilizado por Pernambuco é o Fundo Constitucional para o Desenvolvimento do Nordeste (FNE), gerenciado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O fundo foi originado na Constituição brasileira de 1988 como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), tendo como objetivo o desenvolvimento econômico e social do Nordeste através do financiamento dos setores produtivos. Não obstante, passado o período neoliberal, a questão regional é revisitada, com a recriação das superintendências regionais de desenvolvimento e instituição da PNDR³⁶. Assim, o FNE se apresenta como um dos principais instrumentos financeiros para a concretização das estratégias de desenvolvimento do Nordeste. É observada expansão gradativa de suas aplicações a partir de 2003, segundo dados e relatórios do banco.

Ambas as fontes monetárias foram utilizadas para financiar as políticas federais em Pernambuco, são recursos que buscam expandir a limitada capacidade de investimento das esferas estaduais de governo no Brasil (MONTEIRO NETO et al, 2015). Conforme a pesquisa dos autores, o estado de Pernambuco, no período 2000-2012, utilizou o acumulado de R\$ 12,6 bilhões do FNE. De acordo com as estatísticas presentes no site do Banco do Nordeste³⁷, entre 2010 e 2017 Pernambuco contratou R\$ 14,2 bilhões, 14,3% dos recursos disponibilizados pelo FNE. Desse valor R\$ 5,3 bilhões (37,3% do total para o estado) correspondem a investimentos industriais. Para comparação, os investimentos industriais do FNE no Nordeste somaram R\$ 20,1 bilhões no mesmo período, Pernambuco contando 26,3% deles, o que é representativo, contando que, além dos estados nordestinos, o FNE contempla territórios de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Segundo Monteiro Neto et al (2015), as relações aproximadas do ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos (2007-2014), como presidente nacional do PSB, agremiação importante da aliança político-partidária de

³⁶ Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Para aprofundamento da discussão sobre a recriação das superintendências regionais e instituição da PNDR ver trabalho de Portugal e Silva (2020).

³⁷ Informações obtidas no site: <https://bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos#FNE>.

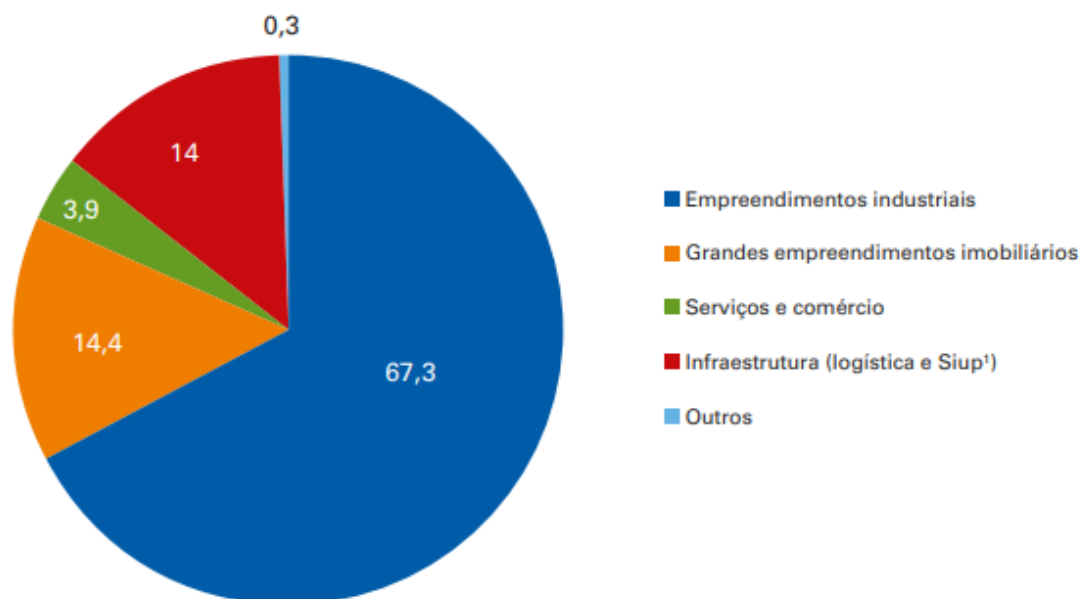
sustentação do mandato presidencial do PT, com o ex-chefe do executivo possibilitaram uma relação estreita entre o estado e o governo federal. Em vista disso, é observada maior dotação de recursos para Pernambuco comparado a épocas pretéritas. Assim, nos anos imediatos se seguiram vários projetos de investimento em que a atuação federal foi decisiva, principalmente aqueles relacionados a projetos estruturadores, obras de infraestrutura logística e de transportes que, mesmo sendo nacionais ou regionais, passavam necessariamente por Pernambuco.

Entre os mais diversos estágios em que as obras se encontram, há 2070 empreendimentos³⁸ abarcados pelo PAC em municípios pernambucanos. São empreendimentos de infraestrutura energética, social, urbana e logística. Dentre os mais importantes para este trabalho estão: Refinaria Abreu e Lima, Estaleiro Naval, Usinas Eólicas, duplicação de BR-101, o arco metropolitano de Recife, expansão do Porto de Suape, Ferrovia Transnordestina e a transposição do Rio São Francisco. Em um levantamento de investimentos realizado pela Fiepe em múltiplas fontes³⁹, no período 2007 a 2016 foram anunciados para o estado o montante de R\$ 64,7 bilhões de investimentos. A pesquisa, visualizada no gráfico 6.5, indica que aproximadamente dois terços das aplicações anunciadas se destinam a empreendimentos industriais (FIEPE, 2013).

³⁸ Informação obtida no site: <http://pac.gov.br/estado/pe>

³⁹ Relatório Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC-PE) e coligadas AD-Diper e Suape; sites de empresas. Levantamento feito em 2013, tendo como base investimentos anunciados entre 2004 e dez./2012, com previsão de realização de 2007 até 2016. Não foram considerados investimentos com valores abaixo de R\$ 100 mil.

Gráfico 6.5 – Distribuição dos investimentos anunciados em Pernambuco em porcentagem de 2007 a 2016.



Fonte: Fiepe (2013)

O êxito do crescimento de Pernambuco não pode ser justificado apenas pelos auxílios federais. Como foi discutido no final do capítulo anterior, governo estadual, desde a gestão Jarbas Vasconcelos, veem implementando um conjunto de mudanças gerenciais e administrativas visando à melhoria do planejamento e da gestão:

Inicialmente um modelo integrado de planejamento e gestão foi criado pela Secretaria de Planejamento e sua implementação paulatina, com crivo pessoal do governador, passou a ser feita dentro e por orientação do palácio do governo, com reuniões presenciais de secretários e governador. O modelo permitiu a definição de metas prioritárias para todo o governo bem como sua avaliação constante. Desse modo, parte relevante do orçamento tornou-se alocado segundo critérios mais bem-definidos ao longo do tempo. De maneira a corresponder a essas novas funções de planejamento, monitoramento e avaliação, ainda em 2008 (edital no 1, de 19 de dezembro de 2008. Secretaria de Administração – SAD-governo de Pernambuco) o governo criou novas carreiras de serviço público com setecentas vagas distribuídas para os cargos de analista de gestão administrativa (trezentas vagas), analista de planejamento, orçamento e gestão (220 vagas) e analista de controle interno (180 vagas). Requalifica, portanto, o serviço público estadual com novos quadros para o trabalho de uma nova administração pública em moldes gerenciais – chamada de administração por resultado –, como se vem fazendo no governo federal desde o governo Fernando Henrique (reforma Bresseriana), e também nos governos estaduais de São Paulo e Minas Gerais, entre outros (MONTEIRO NETO et al, 2015, p. 166).

Desse modo, além do ponto anterior, um conjunto de fatores notáveis viabilizou esse novo bloco de investimentos. Eles se relacionam tanto pelas decisões de investimento do governo federal em projetos estruturadores, atratividade pela oferta de infraestrutura montada, polos tecnológicos estaduais e políticas de incentivos fiscais implementadas por diversas gestões do governo de Pernambuco. Esses fatores são um bom exemplo dos efeitos de causalção circular cumulativa para o crescimento preconizados por Myrdal (1960). Alguns pontos elencados por Fiepe (2013), Monteiro Neto et al (2015) e outros estudos:

1) O diferencial da localização do Complexo Portuário e Industrial de Suape, abrangendo num raio de 800 km uma população de 36 milhões de pessoas, 90% do produto interno bruto do Nordeste e seis capitais regionais, com vantagens locacionais reconhecidas, infraestrutura de logística portuária e área para instalação de empreendimentos industriais;

2) A decisão estratégica do governo federal de construir, com investimentos da Petrobras, novas refinarias no Brasil e localizá-las no Nordeste, começando pela implantação da Refinaria General Abreu e Lima, em Suape. Em conjunto ao projeto estruturador, foi planejada a implantação de plantas petroquímicas e a retomada dos investimentos na indústria naval brasileira, com a implantação do Estaleiro Atlântico Sul (EAS), vinculando esses investimentos à demanda da Petrobras por navios petroleiros e plataformas;

3) A realização de importantes investimentos em infraestrutura, a exemplo da modernização do porto de Suape, duplicação da BR-232 e da BR-101, Ferrovia Transnordestina e transposição do São Francisco (FROTA, 2013);

4) A expansão observada ao longo da primeira década do século XXI do mercado consumidor nordestino e pernambucano atraiu novas empresas, em especial aquelas voltadas para o consumo não durável e semidurável como é o caso das indústrias de alimentos, de bebidas e de têxtil e confecções;

5) Esforço do governo estadual, federal e atores privados para prover o estado de um sistema de inovação⁴⁰ que seja compatível com o nível tecnológico das empresas e projetos recém-instalados. O empenho foi refletido na PINTEC,

⁴⁰ Chamado de Sistema Pernambucano de Inovação (SPIn) por Fernandes e Melo (2017).

Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica, realizada pelo IBGE: a taxa de inovação na indústria de transformação e extrativa de Pernambuco foi de 36,0% no triênio 2015-2017, superando a taxa do Nordeste (33,8%) e a nacional (33,9%), o mesmo cenário foi observado ao analisar a taxa de dispêndio com atividades inovativas por RLV⁴¹ (BARROSO, 2020). Dentre os responsáveis por esses resultados estão os institutos e polos tecnológicos de Pernambuco, dentre eles: PARQTEL⁴², Porto Digital, SISTFARMA⁴³, polo automotivo em Goiana, além do estado contar com a demanda de possuir o segundo maior polo de serviços médicos do país. O crescimento econômico e industrial observado em Pernambuco é uma variável imprescindível para a expansão da escolaridade: o treinamento no trabalho⁴⁴ é uma das maiores fontes de acumulação de capital humano, ou seja, uma variável retroalimenta a outra (GALVÃO, 2015; RODRIK, 2004). Desde 2007 o estado apresenta evolução constante no IDEB, Índice de desenvolvimento da educação básica, e, assim como toda a região Nordeste, foi beneficiado com expansão e interiorização das universidades e institutos técnicos durante o período (Figura 6.1). Em um momento cuja indústria, apesar de ainda imprescindível para o desenvolvimento regional, carece de atuar em fina integração com serviços tecnológicos de ponta, esses fatores são essenciais para a formação de recursos humanos capacitados para conduzir empreendimentos industriais em solo pernambucano:

Tendo sido um dos primeiros estados do país a criar uma universidade (a Universidade do Recife, em 1946, atual Universidade Federal de Pernambuco - UFPE), é hoje uma importante referência nacional em diversos campos de conhecimento, incluindo ensino, pesquisa e extensão. São três Universidades Federais (UFPE, Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE e Universidade do Vale do São Francisco - UNIVASF), uma estadual (Universidade de Pernambuco - UPE), uma privada (Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP) e dois institutos federais (Instituto Federal de Pernambuco - IFPE e Instituto Federal do Sertão Pernambucano - IF Sertão-PE), que também desempenham atividades de pesquisa e estão distribuídos em várias regiões pernambucanas (FERNANDES, MELO, 2017, p. 31).

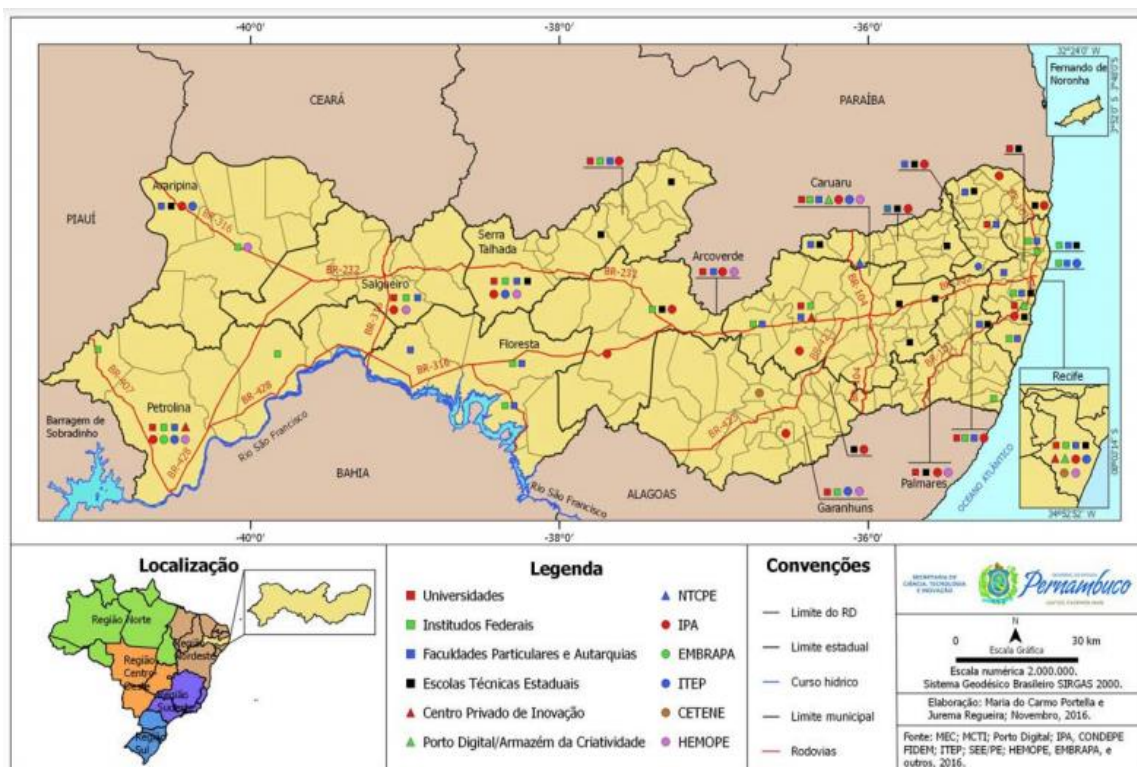
⁴¹ Receita Líquida de Vendas.

⁴² Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologia Associada de Pernambuco.

⁴³ Sistema de Inovação e Produção de Farmacoquímicos em Pernambuco.

⁴⁴ Traduzida da expressão inglesa on-the-job training.

Figura 6.1 - Distribuição das principais Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) integrantes do SPIn.



Fonte: Fernandes e Melo (2017)

6) Por fim, os estímulos do governo estadual à instalação de novos projetos no Complexo Portuário e Industrial de Suape, em municípios do seu entorno, na região polarizada pelo município de Goiana e em outras regiões de Pernambuco, provendo, entre outras iniciativas, a disponibilização de política diferenciada de incentivos fiscais.

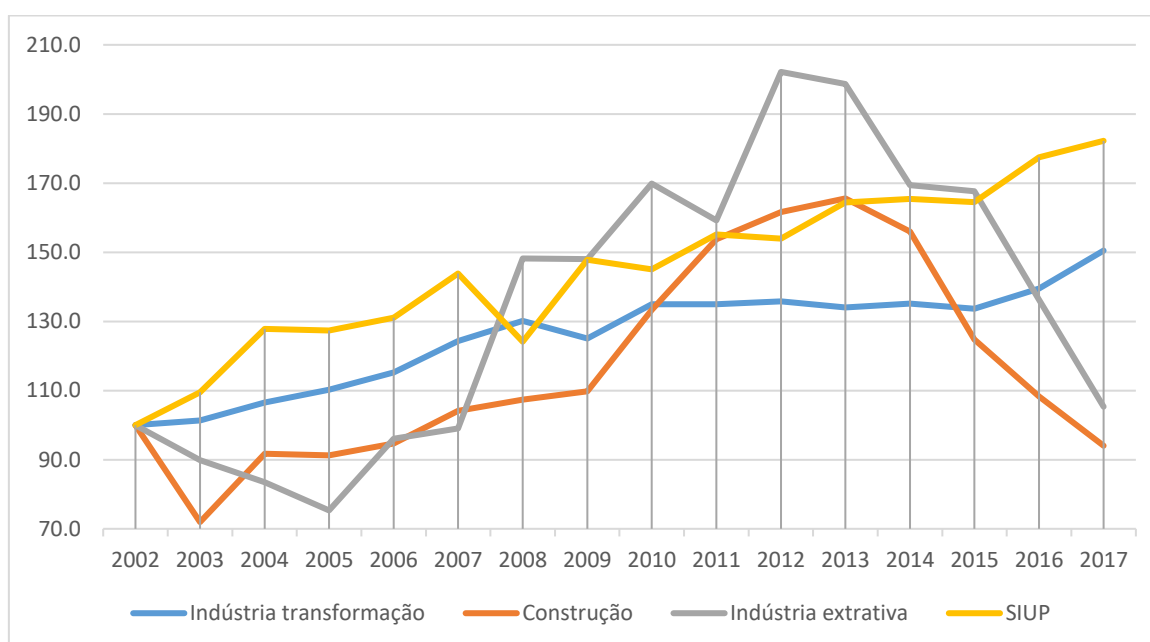
Essa gama de fatores situados em uma conjuntura favorável permitiu gradativa expansão da indústria de transformação de Pernambuco, especialmente entre 2015 e 2017, quando importantes empreendimentos entraram em operação. A tabela 6.2 exibe a diminuição na participação da indústria manufatureira no VAB total de Pernambuco durante quase toda série, todavia constata-se um forte aumento entre 2014 e o ano de 2017, encerrando a série no seu ponto máximo. Entre 2003 e 2017 observa-se uma evolução de cerca de 50% no VAB do segmento, com um acentuado crescimento nos anos finais (Gráfico 6.6). Vale lembrar que os segmentos da indústria extrativa e do SIUP, apesar de seus relativos crescimentos robustos, são pouco representativos do VAB total como foi observado no gráfico 6.3.

Tabela 6.2 - Participação indústria de transformação no VAB total de cada região.

Anos	2003	2007	2010	2014	2017
PE	12,3	10,8	10,1	9,2	13,2
NE	11,6	10,5	9,7	7,7	9,6
BR	16,9	16,6	15	12	12,4

Fonte: SCN – IBGE, elaboração própria.

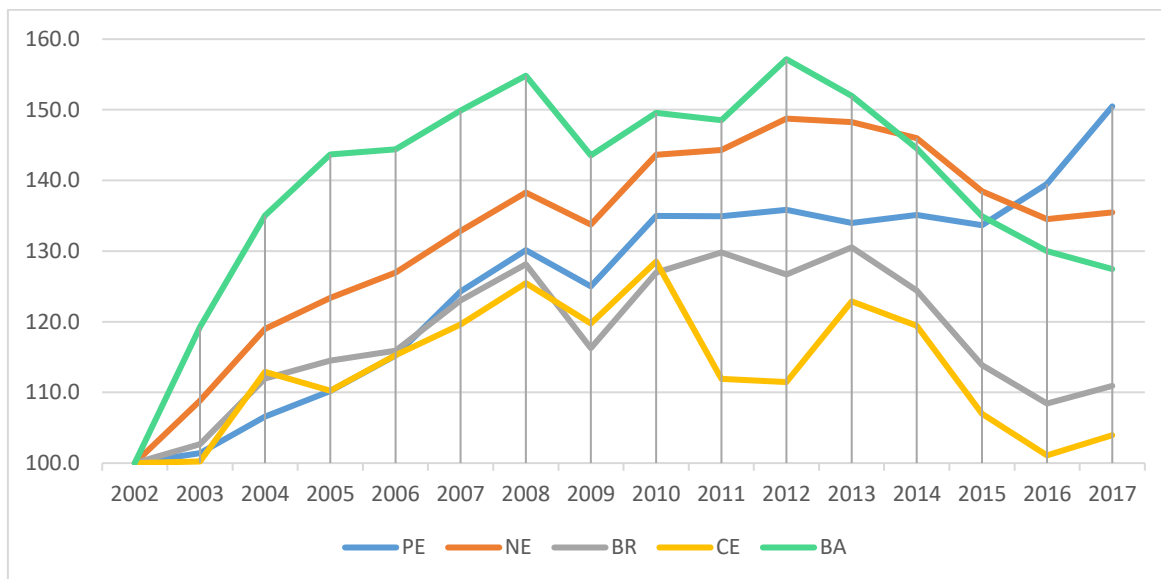
Gráfico 6.6 – Pernambuco: evolução do índice de quantum dos ramos da indústria (índice de quantum do VAB, 2002=100) de 2002 a 2017



Fonte: BDE – PE, elaboração própria.

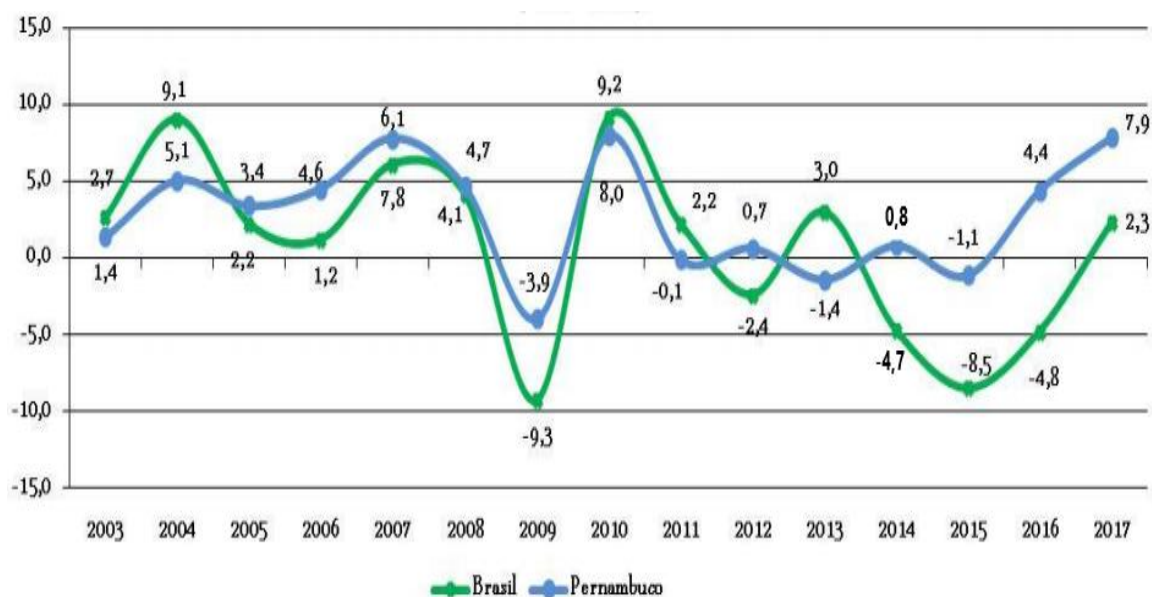
Comparativamente, até 2013, Pernambuco imprime evolução do VAB da indústria de transformação semelhante à maioria dos outros territórios presentes no Gráfico 6.7. Contudo, a partir desse ano, enquanto os outros apresentam trajetória descendente, os dados pernambucanos indicam movimento positivo, finalizando a série no seu auge. Apesar de utilizar outro recurso estatístico, similar constatação pode ser aferida no Gráfico 6.8. De acordo com a CNI, Pernambuco é o estado com a 10ª maior participação no PIB industrial do país em 2017. Conforme o Sistema de Contas Nacionais de Pernambuco, elaborado pelo Condepe-Fidem, o estado transitou de décimo segundo para oitavo maior VAB da indústria de transformação das UFs entre 2002 e 2017, fato corroborado pela tabela 6.3.

Gráfico 6.7 – Brasil, Nordeste, Bahia, Ceará e Pernambuco: evolução do Valor Adicionado da Indústria de Transformação a preços básicos (índice de quantum do VAB, 2002=100) de 2002 a 2017



Fonte: SCR – IBGE, elaboração própria.

Gráfico 6.8 – Pernambuco e Brasil: taxa de crescimento (%) do Valor Adicionado Bruto da Indústria de transformação, de 2002 a 2017



Fonte: CONDEPE-FIDEM, Nota: retificação do ano de 2014 pelo autor.

Tabela 6.3 – Participação de Pernambuco e do Nordeste em porcentagem do VTI brasileiro em anos selecionados.

Anos	2003	2007	2010	2014	2017
PE	1,7	1,5	1,7	2,1	2,9
NE	9,1	8,4	9	9,1	11,4

Fonte: SCR – IBGE, elaboração própria

A entrada de novos empreendimentos indústrias no estado alterou a participação dos tipos de bens produzidos no VTI pernambucano (Tabela 6.4). Apesar da tradicional indústria do açúcar e outras empresas produtoras de alimentos e bebidas que se instalaram no estado nos últimos anos, houve diminuição da participação dos Bens de Consumo não duráveis. A Refinaria Abreu e Lima, o polo petroquímico de Suape e o polo automotivo em Goiana, de acordo com os dados presentes, alteraram o cenário da produção industrial pernambucana: os bens de consumo duráveis e de capital, de maior sofisticação tecnológica e alto valor agregado, vem, desde 2005, aumentando sua participação no VTI do estado. Com efeito, entre 2010 e 2017, segundo os gráficos 6.9 e 6.10, os indicadores do Brasil e de Pernambuco sobre o tema estão se equalizando. Essas mudanças reverberam na intensidade tecnológica dos produtos produzidos e, conseqüentemente, na alocação da mão de obra para esses segmentos (Gráfico 6.11).

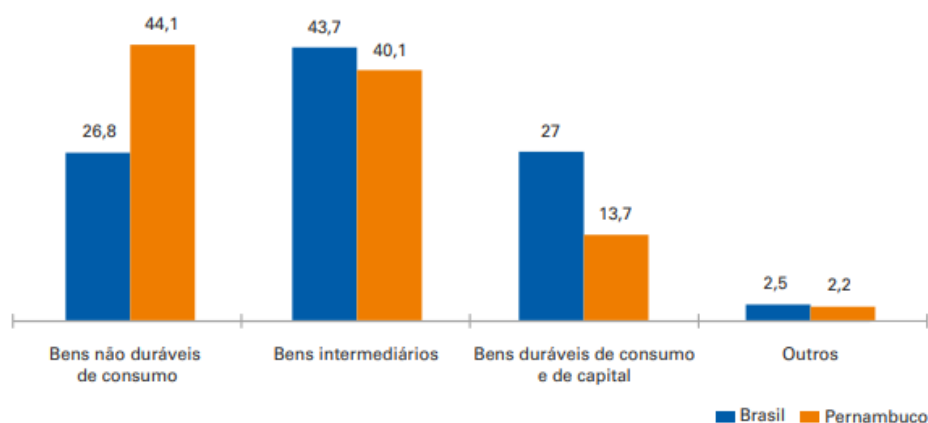
Tabela 6.4 – Participação (%) dos segmentos industriais no Valor da transformação industrial de Pernambuco nos anos de 2005, 2010 e 2017

Segmentos industriais	2005	2010	2017
Indústria de transformação	100	100	100
Bens de Consumo não duráveis	46,5	44,1	37,6
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	38,2	37,8	33,5
Fabricação de produtos têxteis	2,1	1,7	1
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1,3	2,4	1,6
Preparação de couros e fabricação de artigos de couros, artigos para viagem e calçados	0,9	0,9	0,9
Impressão e reprodução de gravações	4	1,4	0,6
Bens intermediários	42,7	40,1	42,3
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	2,4	3	2,7
Fabricação de coque, produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	0,6	0,1	11,9
Fabricação de produtos químicos (inclusive farmoquímicos e farmacêuticos)	14	12,2	10,9
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	4,5	5,4	3,6
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	7,5	8,5	4,6
Metalurgia	9,6	6,5	4,7
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	4	4,4	3,9
Bens de consumo duráveis e de capital	9,1	13,7	17,6

Fabricação de máquinas, equipamentos e materiais eletroeletrônicos	7,3	7,5	3,8
Fabricação de veículos motores, reboques e carrocerias	0,1	0,3	11
Fabricação de equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	1,7	5,9	2,8
Outros	1,8	2,2	2,5
Fabricação de produtos de madeira e móveis	1,6	2,2	1,9
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e fabricação de produtos diversos	0,2	X	1,6

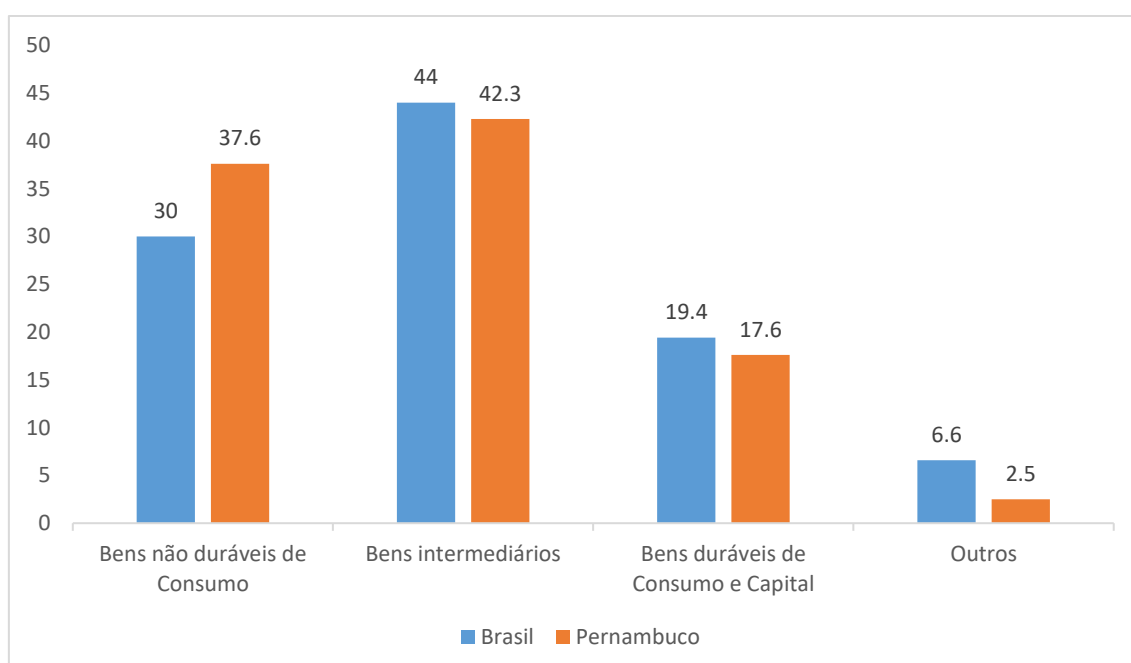
Fonte: Fiepe (2013) e BDE-PE, elaboração própria.

Gráfico 6.9 – Participação dos segmentos da indústria de transformação no VTI de Pernambuco e do Brasil em 2010



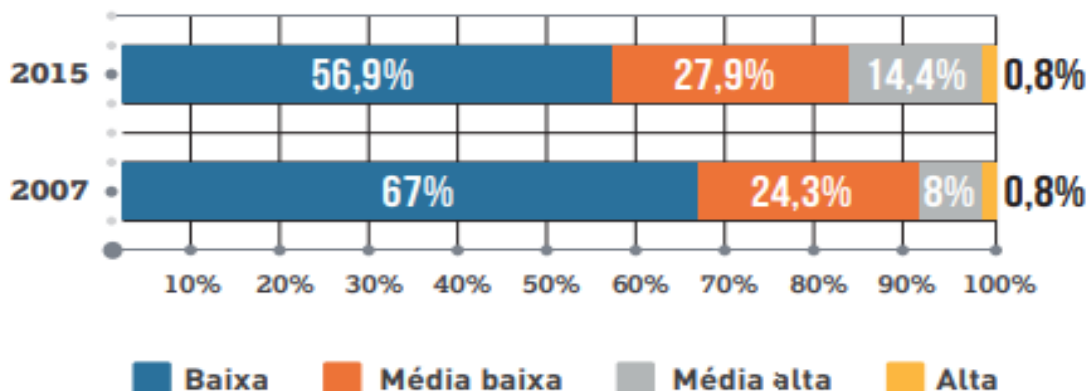
Fonte: FIEPE (2013)

Gráfico 6.10 – Participação dos segmentos da indústria de transformação no VTI de Pernambuco e do Brasil em 2017



Fonte: PIA - IBGE, BDE – PE, elaboração própria.

Gráfico 6.11 – Distribuição percentual dos empregos formais da indústria de transformação em segmentos classificados segundo intensidade tecnológica nos anos de 2007 e 2015



Fonte: Fernandes e Melo (2017)

O Programa de Desenvolvimento de Pernambuco, o Prodepe, é o principal instrumento do governo do estado para atrair estabelecimentos e fomentar atividades industriais e comerciais com o intuito de gerar renda, emprego e aumentar a circulação de mercadorias na economia estadual (MONTEIRO NETO et al, 2015). No que diz respeito à indústria, os incentivos fiscais são destinados à implantação, ampliação e revitalização de empreendimentos. A concessão dos incentivos fiscais e financeiros envolve atribuições da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco⁴⁵ (AD-DIPER) e da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ): esses órgãos analisam projetos, monitoram investimentos e controlam a situação fiscal do estado:

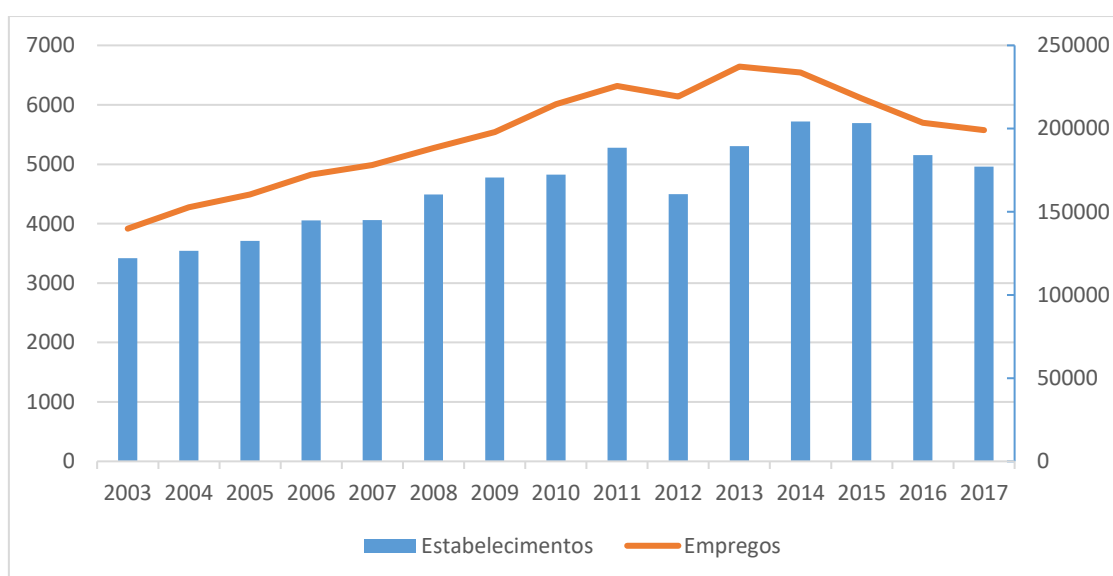
Na perspectiva do setor público estadual, o PRODEPE é justificado pela ausência de uma política regional explícita e efetiva de fomento produtivo. Em face da descoordenação de iniciativas públicas subnacionais, o Governo do Estado tem reiterado o fato de lhe ser lícito lançar mão de instrumentos que atraiam investidores, impulsionando a geração e circulação de riqueza na economia estadual (MONTEIRO NETO et al, 2015, p. 202).

De acordo com os dados obtidos no portal da lei de acesso à informação do estado de Pernambuco, de 2007 a 2017 o Prodepe aprovou 1.040 projetos industriais, gerando 90.931 empregos diretos e movimentando pouco mais de

⁴⁵ A agência objetiva tanto a atração de investimentos como: 1) diversificar a pauta de exportações do Estado; 3) aumentar o volume exportado; 4) comercializar produtos com maior valor agregado e 5) dar apoio às empresas que buscam o mercado externo pela primeira vez (LIMA et al, 2007).

R\$ 22,6 bilhões. Esses dados representam parte do esforço estadual na ampliação dos empregos e estabelecimentos ligados à indústria de transformação cujas trajetórias apresentaram gradual crescimento de 2003 até cerca de 2014, sendo afetados pela recessão nacional. Pode-se discutir pelo Gráfico 6.12, que, apesar da evolução de indicadores econômicos e industriais pernambucanos no período 2015-2017, houve uma diminuição no número de manufaturas, enquanto indústrias de maior porte se instalaram empregando tecnologias *labor-saving*.

Gráfico 6.12 – Estabelecimentos e Empregos da indústria de transformação em Pernambuco, de 2003 a 2017



Fonte: PIA – IBGE, elaboração própria.

A concentração de investimentos e indústrias nas regiões metropolitanas do litoral do Nordeste é um problema observado desde os anos 1970 pela Sudene (COLOMBO, 2015). Isto posto, uma das missões do Prodepe é possibilitar o desenvolvimento econômico e social no interior do estado. Ele tem estimulado a instalação de empresas fora da Região Metropolitana do Recife por meio de incremento progressivo de concessão de crédito e redução do ICMS conforme o empreendimento esteja afastado da capital e seu entorno. Para aferir a desconcentração da manufatura estadual utilizaremos uma metodologia de divisão geográfica do estado intitulada Regiões de Desenvolvimento⁴⁶ cujo recorte se faz por doze agrupamentos de municípios com características

⁴⁶ Formulada pela SEPLAG, Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco. Instituída na Lei Estadual 12.427/09/2003.

socioeconômicas, políticas e culturais semelhantes (GUMIERO, 2018). Tal regionalização é utilizada pelos órgãos estatais pernambucanos para a implementação de suas políticas e sua representação visual está presente no ANEXO A deste trabalho.

Assim, mediante os dados presentes na tabela 6.5, observa-se uma sistemática diminuição da importância industrial da região metropolitana frente a outras RDs do Estado entre 2003 e 2017. Algumas considerações: 1) forte crescimento da RD Mata Norte no VAB e empregos manufatureiros motivados pela instalação do polo automotivo, farmoquímico e indústrias de bebidas; 2) expansão dos estabelecimentos e empregos industriais⁴⁷ nas regiões do Agreste Setentrional e Central, motivadas pelas indústrias de alimentos e do polo de confecções, este último com produção pulverizada em pequenas e médias empresas cuja característica industrial demanda maior número de colaboradores e 3) estagnação industrial das regiões sertanejas do estado: mesmo com uma indústria vinífera consolidada nacionalmente, a região do São Francisco apresentou desempenho insatisfatório, enquanto no Sertão Central a cidade de Salgueiro elevou os indicadores regionais no ano de 2010 pela atração de investimentos motivados pela Ferrovia Transnordestina, apesar disso problemas e atrasos na execução das obras⁴⁸ ocasionaram regressão dos indicadores⁴⁹.

Tabela 6.5 – Distribuição do valor adicionado bruto da indústria, dos estabelecimentos e dos empregos formais do setor industrial por Regiões de Desenvolvimento em (%) nos anos de 2003, 2010 e 2017.

Estado e Regiões de Desenvolvimento	VAB industrial			Estabelecimentos industriais			Empregos do setor		
	2003	2010	2017	2003	2010	2017	2003	2010	2017
RDs de Pernambuco	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Metropolitana	70,8	69,9	58	49	53,3	42	54,6	64,7	50,1
Mata Norte	5,6	4,4	19,3	4,1	3,7	4,8	11,3	9,6	14,4
Mata Sul	4,4	4,4	4,6	5,4	3,7	4,2	16,7	11,8	11,9

⁴⁷ Especialistas relatam que essa expansão provavelmente é maior do que a representada nos números devido à subnotificação e informalidade observada no Polo de Confecções do Agreste.

⁴⁸ BELFORT, Angela. Transnordestina deixa região Nordeste nos trilhos do atraso. Jornal do Commercio, Recife. 23 de set. de 2018. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2018/09/23/transnordestina-deixa-regiao-nordeste-nos-trilhos-do-atraso-355738.php>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

⁴⁹ CORREIA, Mariama. Salgueiro, a cidade que ficou no meio do caminho. Marco Zero Conteúdo, Recife. 03 de maio de 2018. Disponível em: <https://marcozero.org/salgueiro-a-cidade-que-ficou-no-meio-do-caminho/> Acesso em: 05 de nov. de 2020.

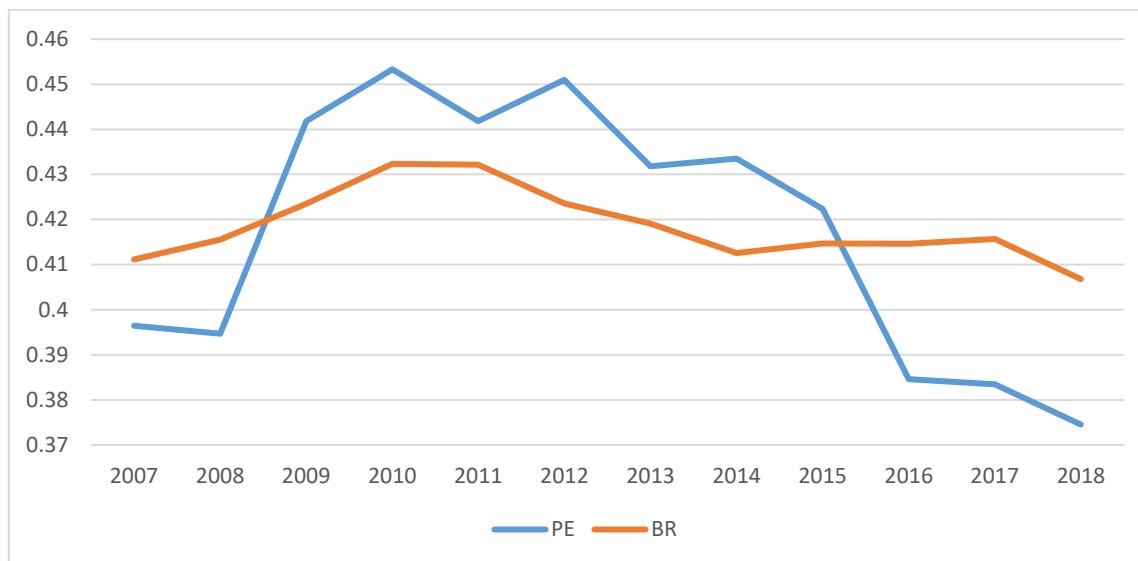
Agreste Setentrional	1,1	2,0	2,2	8,6	8,3	14,6	3,2	1,6	5
Agreste Central	3,4	5,1	6	14,8	16	18,9	8,2	5,9	11,5
Agreste Meridional	1,5	1,4	3	4,9	2,9	3,4	1,4	1,4	1,6
Sertão do Moxotó	0,3	0,6	0,4	1,8	1,3	1,2	0,5	0,6	0,7
Sertão do Pajeú	0,7	0,8	0,8	2,4	1,7	2	0,7	0,7	0,7
Sertão de Itaparica	7,2	4	2,0	0,6	0,4	0,4	0,1	0,4	0,1
Sertão Central	0,4	2,6	0,3	0,8	0,7	0,5	0,1	0,3	0,1
Sertão do São Francisco	3,4	3,7	2,2	3,7	4,5	3,9	1,6	1,9	2
Sertão do Araripe	1,2	1,1	1,2	3,9	3,5	3,8	1,3	1,3	1,3

Fonte: Ministério da Economia - RAIS, BDE – PE, elaboração própria.

Ao instituir modernas plantas industriais, chamadas de projetos âncora, caracterizados pela magnitude dos investimentos e pelas potenciais relações intersetoriais, dentre os objetivos do estado estava o aumento dos efeitos encadeadores, no médio-longo prazo, do parque industrial. Pela demanda de insumos dessas grandes empresas, as manufaturas locais seriam dinamizadas ao ingressarem na cadeia produtiva. Porém, no primeiro momento, a produção estadual não estaria apta a fornecer esses materiais e, mesmo no futuro, empresários locais não teriam qualquer garantia de que essa integração será realizada (OLIVEIRA, 2014). Para aferir os efeitos de encadeamento da estrutura industrial do estado utilizaremos a metodologia presente em estudos sobre industrialização cujos autores empregam a razão entre o valor da transformação industrial⁵⁰ sobre o valor bruto da produção industrial (CANO, 2012; SAMPAIO, 2017).

⁵⁰ O valor da transformação industrial é igual à diferença entre o valor bruto da produção industrial e o custo das operações industriais. Por valor bruto da produção industrial, compreende-se a soma da receita líquida de vendas industriais, mais a variação de estoque dos produtos acabados e em elaboração, mais a produção própria realizada para o ativo imobilizado. O custo das operações industriais refere-se aos custos ligados diretamente à produção industrial, ou seja, ao somatório do consumo de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes, da compra de energia elétrica, do consumo de combustíveis e peças e acessórios, e dos serviços industriais e de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos ligados à produção prestados por terceiros (BARROSO, 2020, p. 2).

Gráfico 6.13 – Relação VTI/VBP do setor da indústria de transformação de Pernambuco e do Brasil entre 2007 e 2018



Fonte: PIA – IBGE, elaboração própria.

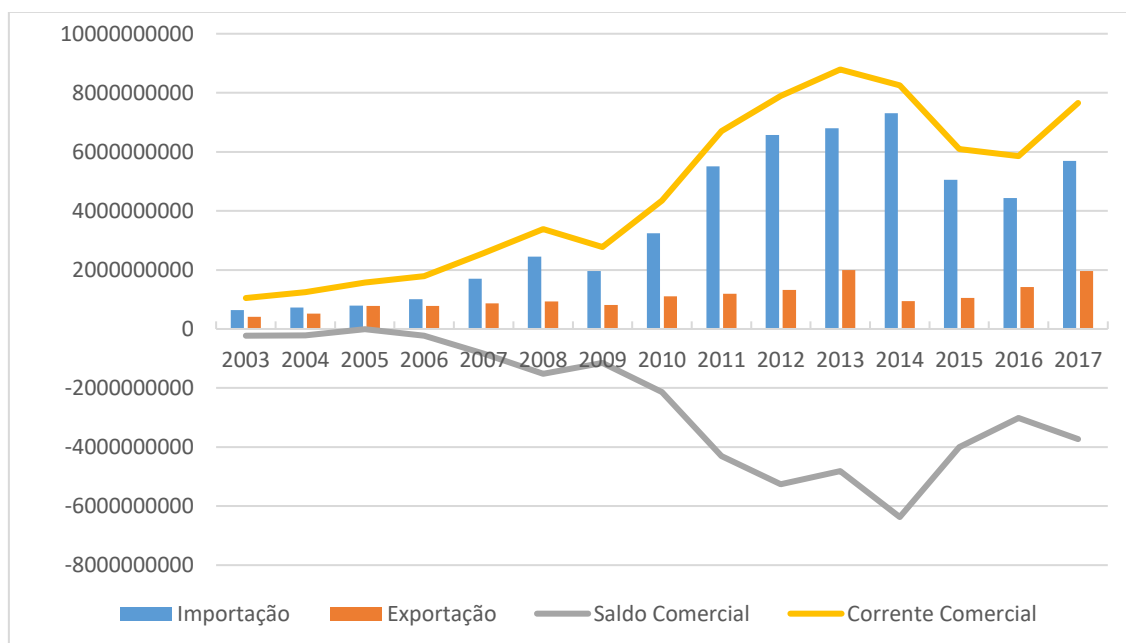
Analisando as informações do Gráfico 6.13, constata-se que, apesar do aumento dos efeitos encadeadores em 2009, eles diminuem com intensidade ao longo de 2015 motivados pelo início das operações dos grandes empreendimentos, que, a princípio, aumentariam a demanda por insumos importados:

Uma análise das informações referentes à origem dos insumos e ao destino das vendas confirma que, no momento atual e pelo menos nos próximos anos, os efeitos encadeadores desse bloco de empreendimentos não incidirão de forma a "ativar" empresas locais. São pouco evidentes as possibilidades de a indústria local tornar-se fornecedora imediata de bens e serviços. Nos novos empreendimentos, são mais expressivas as relações interindustriais com o resto do País e mesmo do mundo, o que se conecta com o fato de tais indústrias se estruturarem em bases mais modernas. Pode-se afirmar o mesmo quanto ao caso da FIAT, cuja planta industrial em instalação na Mata Norte do Estado – uma das maiores e mais modernas do grupo no mundo – entrará em operação no início de 2015. Em evento no Recife, o presidente da unidade brasileira da montadora afirmou que espera "pernambucanizar" a produção o quanto antes, o que obriga reconhecer que, em um primeiro momento, praticamente 100% do fornecimento de insumos à fabricação de motores e veículos é originada de empresas cujo capital é de fora do Estado (OLIVEIRA, 2014, p. 156).

Os gráficos 6.14 e 6.15 expõem o comércio internacional de Pernambuco e o recorte relativo à indústria de transformação, ambos apresentando a mesma dinâmica durante o período devido à grande importância do segmento da manufatura tanto nas importações como exportações do estado. A produção do

setor representa entre 70 e 90% do que foi transacionado, a depender do ano, segundo dados do MDIC. Com a entrada dos novos empreendimentos, a exportação de óleos combustíveis de petróleo e veículos automóveis de passageiros passaram a representar as maiores frações nos valores das exportações de Pernambuco. De acordo com estatísticas do BDE-PE, houve um aumento das exportações dos bens de capital, de alta intensidade tecnológica, durante o período. Enquanto o trabalho de Lima et al (2007) discutia a necessidade de aumentar as transações comerciais do estado com os países do Mercosul, na década seguinte a Argentina se tornou o principal destino das exportações pernambucanas⁵¹, com 69% do valor exportado correspondendo a veículos. Na transação inversa, os produtos advindos da indústria de transformação estão entre os mais importados pelo estado no período.

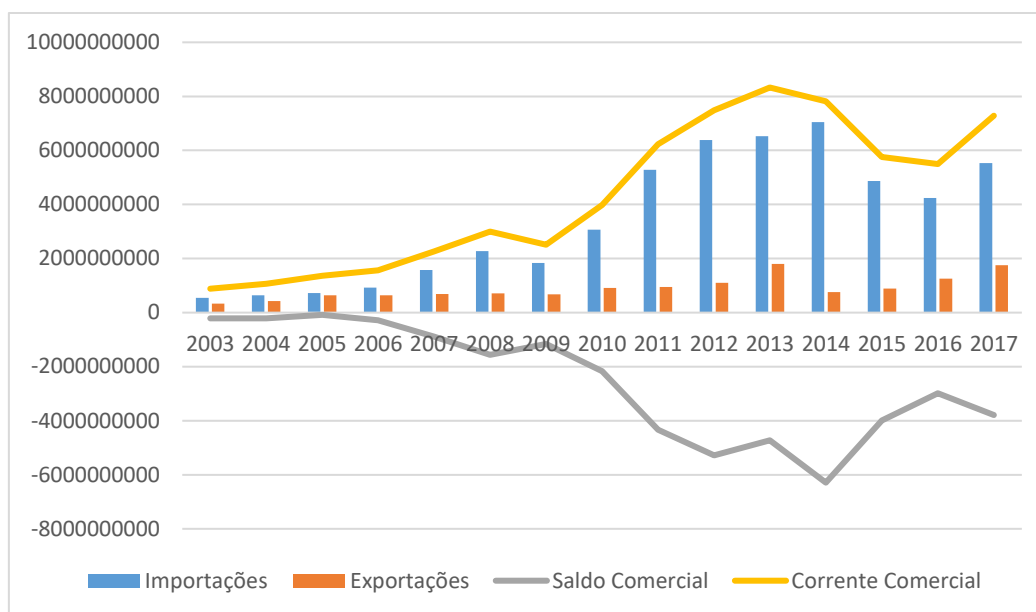
Gráfico 6.14 – Comércio internacionais de Pernambuco: importações, exportações, saldo comercial e corrente comercial em US\$, de 2003 a 2017



Fonte: Comexstat – MDIC, elaboração própria.

⁵¹ MOROSINI, Fernanda. Exportações de Pernambuco dependem da Argentina e eleições dificultam cenário. Diário de Pernambuco, Recife. 05 de out. de 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2019/10/exportacoes-de-pernambuco-dependem-da-argentina-e-eleicoes-dificultam.html>. Acesso em: 07 nov. de 2020.

Gráfico 6.15 – Indústria de transformação de Pernambuco: importações, exportações, saldo comercial e corrente comercial em US\$, de 2003 a 2017



Fonte: Comexstat – MDIC, elaboração própria.

Depois dos efeitos da Crise Internacional de 2008, observa-se crescimento notório especialmente das importações do estado: entre as explicações está a necessidade de bens de capital para instalação dos empreendimentos industriais. Com a inauguração dos projetos e a recessão econômica em 2015, é verificada a diminuição nas cifras ao longo de dois anos. Porém, no último ano da série, é percebida nova elevação dos números, podendo ser explicado pelo crescimento do VTI, presente nos gráficos anteriores. Assim, considera-se que há, por um lado, maior exportação da manufatura e por outro, ainda maior importação de insumos relativos a essa produção.

O saldo comercial deficitário exibido no gráfico 6.15 é reflexo da posição industrial pernambucana de fornecedora de bens e insumos ao mercado regional e nacional. Apesar da mudança que está sendo induzida no estado durante os últimos anos, limitada fração do que é produzido seria destinado ao mercado externo, pois os novos projetos visam majoritariamente o mercado nacional (MONTEIRO et al, 2015). Segundo a CNI, a produção industrial pernambucana contou apenas 1,5% das exportações brasileiras de manufaturados de 2019. Para efeito de comparação, a produção baiana representou 4,2%. Assim, segundo os autores, o déficit comercial da economia pernambucana com o

exterior precisa ser entendido como uma estratégia industrial para conceber um nível maior de valor adicionado a ser escoado, na forma de bens e produtos industriais, para o mercado nacional. Na ausência de dados sobre o comércio por vias internas no Brasil, considera-se que o cenário desfavorável da balança comercial do estado são compensados por meio das vendas realizadas no mercado brasileiro.

Apesar do esforço público em desenvolver uma estratégia para garantir os investimentos e a infraestrutura adequada para a nova fase da indústria de Pernambuco, diferente do anunciado pela propaganda estatal, o processo não ocorre sem atritos e eventos políticos e econômicos afetaram pontos importantes da agenda de desenvolvimento industrial pernambucana. A recessão econômica brasileira de 2015, a corrupção divulgada pela Operação Lava Jato e as mudanças nas estratégias da Petrobrás, eventos interligados, afetaram intensamente alguns dos principais empreendimentos anunciados.

A construção da Refinaria Abreu e Lima, o principal projeto estruturador do estado, representou imbróglio a nível internacional: inicialmente o empreendimento seria financiado em conjunto com a estatal de petróleo venezuelana, a PDVSA, fato que não chegou a ocorrer. O empreendimento teve seu custo inicial aumentado em cinco vezes, uma série de atrasos no cronograma das obras, contendas trabalhistas, problemas na manutenção nos equipamentos⁵² e, recentemente, foi responsável por vazamentos de óleo⁵³ em uma área de mangue em Suape. A Companhia Siderúrgica de Suape, que junto com a refinaria constituiriam as duas mais importantes indústrias de base do estado, até o presente ano de 2020, não saiu do papel. Ao indagar a ouvidoria do Complexo de Suape sobre o empreendimento, a instituição nos respondeu que tem fiscalizado a execução do contrato, cobrando e adotando providências necessárias à efetivação da implantação do projeto, que na visão dos

⁵² BARBOSA, Marina. Refinaria Abreu e Lima sofre com falta de manutenção. Folha de Pernambuco, Recife. 12 de dez. de 2018. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/economia/refinaria-abreu-e-lima-sofre-com-falta-de-manutencao-veja-fotos/90195/> Acesso em: 07 de nov. de 2020.

⁵³ MEIRELES, Marina. Refinaria Abreu e Lima é multada em R\$ 705 mil por vazamento de óleo. Globo PE, Recife. 13 de out. de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2019/09/13/refinaria-abreu-e-lima-e-multada-em-r-705-mil-por-vazamento-de-oleo.ghtml> Acesso em: 07 de nov. de 2020.

investidores sofreu impactos pelas crises econômicas dos últimos anos, mas que por outro lado alegam a existência de perspectiva de implantação a partir de 2021. O polo naval pernambucano, projetado para abrigar estaleiros e fornecedores, chegou a ter uma carteira bilionária de petroleiros e navios-sonda, contudo, após a Operação Lava Jato, o setor foi drasticamente afetado pelo cancelamento dos contratos com a Petrobrás.

Além dos empreendimentos, importantes obras de infraestrutura apresentaram problemas e tiveram suas execuções atrasadas ou nem chegaram a ser iniciadas. O caso mais emblemático é a Ferrovia Transnordestina: projetada para ligar o cerrado piauiense, com os portos de Pecém no Ceará e Suape. A trajetória atravessaria todo o território pernambucano, diminuindo os custos de transporte das matérias-primas e manufaturas, oxigenando a economia do interior do estado, possibilitando novas oportunidades para as indústrias. No entanto, a obra que iniciou em 2006 e deveria ter sido entregue dez anos depois, foi paralisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por apresentar descompasso dos cronogramas de obras e dos valores financeiros liberados. Do custo inicial de R\$ 4,7 bilhões, a obra consumiu, até 2020, R\$ 6,7 bilhões, com 53% do projeto finalizado e sem prazo para sua conclusão⁵⁴. A Transposição do rio São Francisco, após 12 anos de trabalho e 7 de atraso, com R\$ 12 bilhões gastos de um custo inicial de R\$ 4 bilhões, entrou em operação em 2017. Há diferentes impactos sociais e ambientais, tanto positivos como desfavoráveis, que são examinados em ampla gama de trabalhos⁵⁵. Ademais, economicamente as indústrias de alimentos do sertão e agreste pernambucano serão as maiores beneficiadas pelo aumento da disponibilidade hídrica. Por fim, com o objetivo principal de facilitar o intercâmbio entre os polos industriais da RD Mata Norte e Suape, o projeto do Arco Viário Metropolitano ainda não foi executado (IPEA, 2015). Questões financeiras e de natureza ambiental, conforme relatório do CPRH, Agência Estadual de Meio Ambiente, são impeditivos para o início das obras.

⁵⁴ MADEIRO, Carlos. Prevista para 2010, Transnordestina vive incerteza após R\$ 6,7 bi gastos. UOL, Maceió. 3 de ago. de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/30/prevista-para-2010-transnordestina-encara-incerteza-apos-r-67-bi-gastos.htm> Acesso em: 07 de nov. de 2020

⁵⁵ Para aprofundamentos sobre a questão ver Castro (2009) e Barreto e Maia (2014).

Por uma série de contingências econômicas e políticas, alguns pontos inicialmente idealizados do projeto industrial pernambucano não foram bem-sucedidos ou tiveram seus cronogramas atrasados e ainda estão em fase de implementação. Todavia, o período é bastante positivo para o estado, especialmente ao comparar com a dinâmica apresentada na época anterior. Após um breve intervalo de declínio, a série termina com a maior parte dos indicadores sinalizando movimento ascendente no desempenho da indústria de transformação do estado para os próximos anos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo emprego da metodologia quantitativa, os dados econômicos e industriais apresentados na segunda parte por meio de séries temporais complementaram as discussões teóricas abordadas nas seções introdutórias da dissertação. Desse modo, ampliam-se as reflexões sobre a importância e os efeitos da indústria de transformação no desenvolvimento econômico de Pernambuco, uma região periférica situada em um país em desenvolvimento.

A manufatura é um segmento da indústria que atua na transformação física, química e biológica de materiais, substâncias e componentes com a finalidade de se obterem novos produtos de maior valor agregado. O aumento da produtividade engendrada pelo modo de produção industrial permitiu uma melhor qualidade de vida para a população ao serem conjugadas com as políticas de desenvolvimento social de cada região. Assim, ela é parte essencial de uma estratégia de desenvolvimento regional adotada por vários países e entes subnacionais.

Em todo período contemplado pela dissertação, dos finais do século XIX a 2017, os momentos de maior dinamismo econômico apresentados pelo estado foram, em boa parte, devido à ação manufatureira de imprimir maior valor agregado às matérias-primas. As primeiras indústrias de Pernambuco estavam associadas aos dois principais insumos produzidas pelo estado na época, o açúcar e o algodão. A infraestrutura erigida, as mudanças sociais, as tecnologias e processos decorrentes da adoção do modo de produção industrial operaram auspiciosa urbanização em bairros da capital e nos entornos da atual região metropolitana. O estado foi um dos mais industrializados até as primeiras décadas do século XX, em um Brasil ainda caracterizado por arquipélagos produtivos. Até esse momento as teorias sobre desenvolvimento e indústria ainda estavam tomando forma nos países centrais. A introdução das técnicas e equipamentos industriais sucederam em Pernambuco por simples oportunidades comerciais para os empreendimentos, alienada de intenção política e social *ex-ante*.

Desde a década de 1930, o governo de Getúlio Vargas promoveu a concentração dos investimentos industriais na região Centro-Sul do Brasil aliada

à expansão da infraestrutura viária. Os eventos refletiram negativamente na atividade industrial de Pernambuco. A concorrência com indústrias mais avançadas de outras regiões e a perda de mercados internacionais do açúcar foram os principais motivos. Os gráficos apresentados sinalizaram o crescimento da desigualdade econômica e de produção industrial entre Pernambuco e os estados do Centro-Sul especialmente durante o período de 1930 a 1960. Nesses anos Raúl Prebisch inaugura a discussão internacional sobre a deterioração dos termos de intercâmbio nas relações comerciais dos centros e periferias. O conceito é indispensável para esse trabalho: ele interliga as discussões apresentadas ao longo da dissertação e justifica a importância da indústria de transformação para o desenvolvimento regional.

O debate centro-periferia é nacionalizado pelo trabalho acadêmico e político de Celso Furtado. O economista amplia as capacidades teóricas do pensamento cepalino ao trazer a dimensão histórica para o estudo das estruturas políticas e socioeconômicas. Ele foi responsável por articular a gênese e a coordenar as intervenções da Sudene, autarquia fundamental para o desenvolvimento industrial de Pernambuco. Por meio de uma nova estratégia de política econômica para a região, ocorre a reestruturação e o ingresso de novas indústrias. Desse modo o estado passa a acompanhar o intenso padrão do crescimento brasileiro no período.

A investigação da trajetória política, econômica e industrial pernambucana é indispensável para as discussões propostas pela dissertação sendo os dados coletados materiais valiosos para nossas considerações, em especial a base de dados do IBGE. Como pesquisadores lutamos para que os métodos de coleta dos dados sejam aprimorados constantemente, porém, como utilizamos um período de tempo extenso, a metodologia do IBGE foi alterada algumas vezes e assim não se pode comparar com total precisão os resultados entre os intervalos de tempo que selecionamos. Além disso, utilizamos dados não apenas do IBGE, mas da Sudene, presentes em artigos, em teses, livros, em portais da lei de acesso à informação e em sites oficiais de instituições como BNB e ADDIPER. Então cada um deles, de certa forma, utiliza sua metodologia própria. Esses pontos eram conhecidos de antemão, logo, no desenho da pesquisa, seccionamos os intervalos de tempo para que essas diferenças não tivessem

relevância nos apontamentos. Para efeito de comparação, ao lado dos indicadores de Pernambuco foram utilizados a média do Brasil, do Nordeste e dos outros dois estados de maior relevância econômica da região, Ceará e Bahia.

Com os incentivos da Sudene a indústria de Pernambuco diversificou sua oferta de produtos. Foi observada o crescimento da fabricação dos bens de consumo duráveis e dos bens de capital, de maior intensidade tecnológica, com a chegada de novos empreendimentos dirigidos por investidores do Centro-Sul ou internacionais. Por outro lado, as indústrias pioneiras da região, do açúcar e do algodão, perderam espaço especialmente em meados da década de 80. A indústria do açúcar pernambucano, que subsistia pelas barganhas políticas do IAA, tem sua ineficiência exposta com a extinção do instituto. Em relação ao algodão, a crise do bicudo impôs sérias restrições à lucratividade do setor têxtil. Entretanto, o Polo de Confeções do Agreste, constituído a partir dos anos 2000, localizado nas áreas Central e Setentrional da região, revela a nova fase do setor, representando uma parcela importante do emprego industrial do estado. O polo simboliza um caso especial, pois, diferente dos outros segmentos que invariavelmente utilizam de recursos públicos, os empreendimentos a princípio expandiram em grande medida pelo esforço dos empresários locais e configura um dos maiores casos de sucesso para o setor em nível nacional.

Divergente ao quadro apresentado pelo polo de confeções, os outros setores da manufatura pernambucana são historicamente dependentes dos recursos públicos e federais. Os momentos de maior dinamismo são motivados por iniciativas estatais como as políticas da Sudene e do PAC. A centralização federativa é uma das razões para a falta de recursos dos estados, que, em certa medida, impede os governos locais de implementar estratégias de desenvolvimento. Discussões sobre um novo pacto federativo abarcando reformas tributárias são essenciais para a atividade da indústria regional.

Do outro lado, durante o período de maior atuação da Sudene, os grupos empresariais pernambucanos do tradicional setor álcool-açucareiro optaram por investir em outros estados, seja no próprio setor álcool-açucareiro, seja em projetos agropecuários, atraídos por vantagens locais e incentivos específicos. Em contraste, os grupos empresariais tradicionais do Ceará e da

Bahia integraram-se ao processo de diversificação da indústria e participaram, juntamente com os governos estaduais, das pressões por maiores recursos oriundos da esfera federal. Assim, investiram e diversificaram suas atividades em seus próprios estados. Um outro ponto importante a ser mencionado foi a utilização dos incentivos industriais da Sudene como *rent-seeking*, fato que veio à tona com as investigações de corrupção na autarquia, que foram o principal motivo para seu encerramento em 2001. Problemas no arranjo institucional da política e em sua implementação representaram transferência de parte dos impostos pagos pela população para usos privados.

Essa última ocorrência remete aos tipos ideais de política industriais preconizadas por estudos discutidos nesse trabalho. As políticas 34/18 e Finor instituídas pela Sudene, dentre outros pontos, careciam de fiscalização e *accountability*. Por outro lado, a política industrial pernambucana, o Prodepe, padece de dois graves problemas: o primeiro é a insuficiência de efeitos encadeadores dos grandes empreendimentos recentemente instalados com as indústrias locais. O segundo faz parte de uma questão federativa: a falta de coordenação com os outros estados. Na ausência de um órgão que coordene as políticas e incentivos entre os entes, como foi o Conselho Deliberativo da Sudene durante o auge da autarquia, observa-se mais receitas para empresas interessadas, principalmente as grandes multinacionais, em detrimento de perdas na arrecadação de impostos que todos os estados terão de abrir mão para estarem “aptos a concorrer” no mesmo nível. Nessa disputa dos lugares, as questões locais, vantagens comparativas estáticas ou dinâmica, terminam em segundo plano e o capital político prevalece. Pernambuco foi um dos estados mais beneficiados pela aliança política de Eduardo Campos com Lula de 2007 a 2014. Uma iniciativa recente e alvissareira é constituída pelo Consórcio do Nordeste, um esforço federativo por parte dos governadores da região, sinalizando, dentre vários pontos, a cooperação industrial entre os estados nordestinos a fim de maximizar as potencialidades industriais de cada um. Trabalhos que estudem a atividade da organização são mais do que bem-vindos.

A aliança entre o governo federal e o estadual marcou o forte crescimento econômico do estado de Pernambuco. Influenciado pelos investimentos locais

previstos pelo PAC, uma série de grandes empreendimentos se instalaram especialmente no litoral do estado. Apesar do sucesso de vários projetos, as “faraônicas” obras da Ferrovia Transnordestina e a Transposição do São Francisco, que junto às políticas do Prodepe podem diminuir a concentração industrial no litoral, demandaram muito mais recursos que o inicialmente previsto, com gigante atraso no cronograma das obras.

Um ponto importante a ser destacado correlato ao desenvolvimento industrial é o esforço do governo de Pernambuco de prover uma melhor qualidade educacional pública e investir em um sistema de inovação estadual. É visível a evolução no desempenho dos indicadores educacionais, a criação de escolas técnicas em todo o estado combinadas com o esforço federal de interiorização das universidades e o apoio às iniciativas de polos tecnológicos como o Porto Digital. Com efeito, o estado está se capacitando para realizar a integração entre os serviços de alta intensidade tecnológica e a indústria contemporânea. A associação é fator chave para capacitar o setor produtivo manufatureiro pernambucano para atividades da chamada Indústria 4.0. De uma combalida indústria açucareira, que apresenta pouco encadeamento produtivo para frente e para trás nos padrões hodiernos, os carros SUVs produzidos no polo de automóveis de Goiana são um exemplo de atividade industrial que utiliza recursos da Indústria 4.0, com alto grau de encadeamento a montante e a jusante, apesar desse potencial ainda não ser explorado devidamente pela indústria do estado.

Para expandir a compreensão sobre os efeitos da industrialização em Pernambuco, uma interessante pesquisa a ser realizada seria utilizar os IDHs municipais do próximo censo, dentre outros indicadores sociais e ambientais, para discutir as possíveis mudanças além do setor econômico que a industrialização está proporcionando nas cidades que detém as maiores parcelas das atividades manufatureiras do estado.

Pelo que foi exposto ao longo do trabalho pudemos discutir a importância da indústria de transformação na economia de Pernambuco que conjugada ao setor de serviços representam quase a totalidade do que é produzido no estado. Conclui-se que os ciclos de melhor desempenho da economia pernambucana estão ligados à uma boa performance do setor manufatureiro. A elite política

pernambucana foi bem-sucedida em suas barganhas durante a fase de bonança econômica brasileira recente: após quase vinte anos de desempenho econômico abaixo da média brasileira e nordestina, a aliança política entre o gestor estadual e o chefe do executivo do período ampliaram os investimentos locais. Com efeito, a expansão do setor de manufatura foi um dos os principais responsáveis pelo bom desempenho da economia do estado iniciado em meados dos anos 2000 e seus efeitos continuam reverberando positivamente não obstante a última recessão econômica.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D; JOHNSON, S; ROBINSON, J. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4, pp. 1231-1294, The MIT Press, 2002.

ACOSTA, A. Um Convite à Utopia. EDUEPB. 2016

AMARAL FILHO, J; ROCHA, A. As políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco: existe algo mais que guerra fiscal? IX Encontro Regional de Economia, ETENE, Fortaleza, 2004.

AMARAL FILHO, J. Celso Furtado e a Economia Regional. In: Celso Furtado e o século XXI. Organizado por João Sabóia e Fernando J. Cardim de Carvalho, São Paulo, 2007.

_____. Prebisch-Cepal: revisitando o “Manifesto de Havana”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 1 (62), p. 29-59, abr. 2018.

AMORIM, E. PRODEPE – INCENTIVO FISCAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO: Avaliação dos controles para o acompanhamento das atividades incentivadas. Dissertação (Mestrado PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE). UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE, SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO, 2003.

ANDRADE, M. Espaço e tempo na agroindústria canavieira de Pernambuco. *ESTUDOS AVANÇADOS* 15 (43), 2001.

ANDRADE, T; COLOMBO, L. CIÊNCIA E TECNOLOGIA NOS PLANOS DIRETORES DA SUDENE. In: O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão / organização: Angela Nascimento, Marcos Costa Lima. – Recife: editora UFPE, 2014.

ARAÚJO, E; MARCONI, N; REIS, C. O PAPEL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E DAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURAS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DE RENDA MÉDIA. IPEA. 2014

ARAÚJO, P. Energia elétrica no Nordeste Brasileiro: Das primeiras termelétricas às usinas fotovoltaicas e eólicas. Procondel/Sudene, 2016.

_____. O papel da Sudene na qualificação de mão de obra no Nordeste. Procondel/Sudene, 2015.

ARCOVERDE, M. Lutas operárias num espaço semirural: trabalhos e conflitos sociais em Moreno-PE. 1946-1964. Dissertação de mestrado, Departamento de História, UFRPE, 2014.

AVELLAR, A; VERÍSSIMO, M; VIEIRA, F. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 3 (136), pp. 485-502, julho-setembro/2014

BARRETO, L; MAIA, R. Análise crítica do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do projeto de Integração do rio São Francisco. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos, Vitória, 2014.

BARROSO, L. Pesquisa de Inovação (PINTEC 2008 a 2017): considerações sobre o desempenho do Nordeste e seus Estados. Informe ETENE, Ano 5, Nº 11, 2020.

BECK, U. Sociedade de Risco. Rumo a uma outra Sociedade. Editora 23. 2011

BIELSCHOWSKY, R. Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo. Revista da CEPAL, número especial em português, p. 183-191, maio 2010. Disponível em:<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11397/NEP183191.pdf?squence=1>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

_____. DO “MANIFESTO LATINO-AMERICANO” DE RAÚL PREBISCH AOS DIAS DE HOJE: 70 ANOS DE ESTRUTURALISMO NA CEPAL. Rev. Econ. Contemp., v. 24, n. 1, p. 1-25, 2020.

BRANDÃO, C. Processo de industrialização e disparidades inter-regionais no Brasil: a necessidade do diálogo entre as políticas industriais e as políticas regionais. In: Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas / Organizador: Jackson De Toni - Brasília: ABDI, 2015.

_____. Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Editora da Unicamp, 2ed, Campinas, 2012.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

BRESSER-PEREIRA, L. Globalização e Competição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BUARQUE, S. Celso Furtado, o desvelador da realidade nordestina. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2017.

BURNETT, A. O “ponto de mutação” da Sulanca no Agreste de Pernambuco. História Oral, v. 17, n. 2, p. 153-171, jul./dez. 2014

BURSZTYN, Maria A.; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro. Garamond. 2013

CANO, W. Prefácio. In: BRANDÃO, C; CASTRO, C; MONTEIRO NETO, A. Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

_____. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. Cadernos do Desenvolvimento, v. 9, n. 15, p. 139-174, jul./dez. 2014.

_____. A desindustrialização no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.

CASTELLS, M. A Sociedade em Rede. Paz e Terra. 2011

- CARVALHO, O. Desenvolvimento regional: um problema político. EDUEPB. 2014
- CASTILLO, M; MARTINS NETO, A. Premature deindustrialization in Latin America. United Nations, Santiago, 2016.
- CASTRO, J. Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CASTRO, C. TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO. BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL, IPEA, Brasília, 2009
- CAVALCANTE, L. Classificações tecnológicas: uma sistematização. Notas técnicas, IPEA, Brasília, 2014.
- CHANG, H. 23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo. São Paulo, Cultrix, 2013.
- _____. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHESNAIS, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- COLISTETE, R. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Estud. av. vol.15 no.41 São Paulo Jan./Apr. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004#not1. Acesso em 2 oct. 2018.
- COLOMBO, L. A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e queda de uma instituição. Recife: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, 2015.
- CORREIA, T. De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, núm. 4, maio, 2001.
- COSTA, L; RIBEIRO, M. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL. Revista Orbis Latina, vol.8, nº 2, Foz do Iguaçu/ PR (Brasil), Julho – Dezembro de 2018.
- DADUSH, U. Is Manufacturing Still a Key to Growth? OCP Policy Center, Rabat. 2015
- DE TONI, J. Introdução. In: Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas / Organizador: Jackson De Toni - Brasília: ABDI, 2015.
- DINIZ, C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova Economia. Belo Horizonte. 2009
- _____. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. Revista Economia. 2006
- FEIJÓ, C; J, OREIRO. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.

FEIJÓ, C; BRESSER-PEREIRA, L; NASSIF, A. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 3 (144), pp. 493-513, julho-setembro/2016

FENERICH, J, L; PAMPLONA, J, B. Desenvolvimento e Centralidade da Indústria: Uma Atualização do Debate no Brasil. *DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO*. Editora Unijuí. Ano 14. n. 36 . out. /Dez. 2016.

FERNANDES, A; FERREIRA, J; LIMA, M. Espaço, inovação e desenvolvimento: estudo de casos de sistemas estaduais de inovação do Nordeste. In: *O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão / organização: Angela Nascimento, Marcos Costa Lima. – Recife: editora UFPE, 2014.*

FERNANDES, A; MELO, L (coord.). *Estratégia de ciência, tecnologia e inovação para Pernambuco 2017-2022: uma política localmente inspirada, globalmente conectada*. Recife: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco, 2017.

FERREIRA, A. A SUDENE E O NORDESTE: SOBRE OS PRIMÓRDIOS DE SUA ATUAÇÃO. *REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS UFC* V. 30 N. 1/2 1999. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/10115/1/1999_art_aferreira.pdf. Acesso em: 04 de ago. de 2020.

FIEPE. *Política Industrial. Proposta de uma política industrial para o Estado de Pernambuco*. 2013. Disponível em: <http://www1.fiepe.org.br/fiepe/defesa/politica-industrial.html>. Acesso em: 02 set. 2018.

FONSECA, P. O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: HISTÓRICO E DESAFIOS DA ATUALIDADE. *CADERNOS do DESENVOLVIMENTO*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.117-128, jul.-dez. 2016.

FROTA, I. *Evolução recente da economia pernambucana: as políticas em curso e seus impactos no crescimento do Estado*. 2013. 231 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2013.

FURTADO, C. *Essencial*. Companhia das Letras. 2013

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1974.

_____. *A Fantasia Organizada*. Paz e Terra, 1985.

_____. *FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL*. São Paulo: Companhia das Letras. 2007.

FURTADO, J; SUZIGAN, W. *Política Industrial e Desenvolvimento*. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

GADELHA, C. *Política Industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais*. IN: Lastres, H.M.M.; Cassiolato, J. E; Laplane, G.; e Fernando, S. (orgs). *O Futuro do Desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, pp 215-351, 2016.

GALINDO, B. A CIDADE DAS CHAMINÉS: HISTÓRIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO DE PESQUEIRA. Dissertação (Mestrado Administração), do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração da Faculdade Boa Viagem. 2007.

GALVÃO, O. A ECONOMIA DE PERNAMBUCO: DA LONGA ESTAGNAÇÃO A UM NOVO CICLO DE CRESCIMENTO SUSTENTADO. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 46, n. 3, p. 131-154, jul. - set., 2015

GODOY, J. A práxis de Lebre: economia humana, desenvolvimentismo católico e a industrialização do Nordeste. Religião e Sociedade, Rio de Janeiro, 36(2): 188-219, 2016.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. Estudos Avançados 11(29). 1997

GUMIERO, R. Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse, Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado. Dissertação (mestrado) Universidade Federal de São Carlos, 2011.

_____. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2014.

_____. A concepção de desenvolvimento nos quatro momentos de implementação do complexo industrial portuário de Suape (1955 a 2015). Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. (ONLINE), SÃO PAULO, V.20, N.1, p.32-50, JAN.-ABR. 2018.

HARAGUCHI, N. The importance of manufacturing in economic development: Has this changed? UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. 2016

HARVEY, D. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989

HERRLEIN JÚNIOR, R; STEIN, G. POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS PROPOSTAS NA EXPERIÊNCIA RECENTE (2003-2014). planejamento e políticas públicas | ppp | n. 47 | jul./dez. 2016.

IAMMARINO, S; RODRÍGUEZ-POSE, A; STORPER, M. Why Regional Development matters for Europe's Economic Future. London School of Economics and Political Science, Department of Geography & Environment. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, 2017.

_____. Censo Industrial de 1920, Rio de Janeiro, 1927.

_____. Censo Industrial de 1940, Rio de Janeiro, 1948.

_____. Censo Industrial de 1950, Rio de Janeiro, 1957.

_____. PIA – Pesquisa industrial anual, Rio de Janeiro, 2017.

_____. Sistema de Contas Regionais, Rio de Janeiro, 2017.

IEDI. A importância da indústria e os riscos da desindustrialização prematura. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. 2016

_____. OCORREU UMA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL? Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. 2005

_____. Reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2014.

IPEA. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1), Região Metropolitana do Recife. Rio de Janeiro, 2015

JONAS, H. A natureza modificada pelo agir humano. O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro. Contraponto, 2006.

KATZ, F; LIMA, J. A ECONOMIA DE PERNAMBUCO: PERDA DE DINAMISMO E A NECESSIDADE DE BUSCAR CAMINHOS POSSÍVEIS. Cad. Est. soc., Recife, v.9, n.1, P. 41-64, jan./jun., 1993.

KUPFER, D. Política industrial. Econômica, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.91-108, 2004.

LAPLANE, M. A indústria ainda é o motor do crescimento? Teoria e evidências. In: Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas / Organizador: Jackson De Toni - Brasília: ABDI, 2015.

LEWIS, W. A. Development with Unlimited Supplies of Labor. The Manchester School. 1954. Disponível em: http://faculty.smu.edu/tosang/pdf/Lewis_1954.pdf. Acesso em: 05 out. de 2020

LIMA, A; PINTO, G. INDÚSTRIA 4.0: um novo paradigma para a indústria. Interface Tecnológica - v. 16 n. 2 (2019).

LIMA, A; SIMÕES, R. TEORIAS CLÁSSICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA: O CASO DO BRASIL. RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Salvador, BA. Ano XII Nº 21, 2010.

LIMA, J; PADILHA, M; SICSÚ, A. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 4, out-dez. 2007

LIPIETZ, A. Fordismo, Fordismo periférico e Metropolização. Ensaios FEE, Porto Alegre. 1989

MARCONI, N; ROCHA, M. DESINDUSTRIALIZAÇÃO PRECOCE E SOBREVALORIZAÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO. IPEA, 2011.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos / Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MCMILLAN, M; RODRIK, D; SEPÚLVEDA, C. STRUCTURAL CHANGE, FUNDAMENTALS, AND GROWTH A Framework and Case Studies. International Food Policy Research Institute, 2016.

MONTEIRO NETO, A; VERGOLINO, J; SANTOS, V. Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco (2000-2012) – Brasília: IPEA, 2015.

MONTEIRO NETO, A. FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DE RECURSOS NO BRASIL: UM MAPA DO PADRÃO DE ATUAÇÃO FEDERAL NO TERRITÓRIO NO PERÍODO RECENTE (2000-2015) – REGIÃO NORDESTE EM PERSPECTIVA. In: Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas / Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, A; SILVA, R. DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL E REESTRUTURAÇÃO REGRESSIVA DA INDÚSTRIA NO BRASIL: PADRÕES E RITMOS. Brasília: IPEA, 2018.

MONTE-MÓR, R. L. O que é urbano, no mundo contemporâneo. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2006a.

_____. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCO, M. A. (Eds.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

MORAES, S. Desconcentração Produtiva no Brasil: olhares sobre o período 2000-2015. 2017. 232 f. Dissertação (Mestrado - Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM / Universidade de Brasília - UnB, 2017.

MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. ISEB, Rio de Janeiro, 1960. Disponível em: <https://institutomyrdal.files.wordpress.com/2015/03/teoria-econoc3b4mica-das-regic3b5es-subdesenvolvidas.pdf>. Acesso em: 28 set. de 2020.

OCDE. Regions Matter: ECONOMIC RECOVERY, INNOVATION AND SUSTAINABLE GROWTH. 2009.

OLIVEIRA, F. DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E TRAJETÓRIAS EMPRESARIAIS EM PERNAMBUCO. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico. CAMPINAS, 2014.

PALMA, J, G. QUATRO FONTES DE “DESINDUSTRIALIZAÇÃO” E UM NOVO CONCEITO DE “DOENÇA HOLANDESA”. Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento. FIESP e IEDI. 2005.

_____. Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms? The economic consequences of a rentier-dominated power structure and a narcissistic ideology. Cambridge Working Papers in Economics (CWPE). Faculty of Economics, Cambridge University, 2010.

POLANYI, K. A grande transformação. Elsevier, 2012.

PONTUAL, V. Tempos do Recife: representações culturais e configurações urbanas. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 21, nº 42, p. 417-434. 2001.

PORTUGAL, R; SILVA; S. *História das Políticas Regionais no Brasil*. IPEA, Brasília, 2020.

PREBISCH, R. *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas*. 1949. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443>. Acesso em 02 set. 2018.

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. Ministério da Economia, 2020.

RAMASWAMY, R; ROWTHORN, R. *Growth, Trade, and Deindustrialization*. IMF Staff Papers Vol. 46, No. 1, 1999

RODRIK, D. *INDUSTRIAL POLICY FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY*. UNIDO. 2004.

_____. *Normalizing Industrial Policy*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008.

_____. *Work and Human Development In a Deindustrializing World*. UNDP Human Development Report Office. United Nations Development Programme. 2015a

_____. *Premature Desindustrialization*. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. 2015b

_____. *STRUCTURAL CHANGE, FUNDAMENTALS, AND GROWTH: AN OVERVIEW*. Institute for Advanced Study. 2013

ROSLING, H. *Factfulness: O hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos*. Editora Record, 2019.

SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro. Garamond. 2004

SAIANI, C; VERÍSSIMO, M. Evidências da importância da indústria e dos serviços para o crescimento econômico dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 905-935, setembro-dezembro 2019.

SAMPAIO, D. *DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1985-2015)*. In: BRANDÃO, C; CASTRO, C; MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SANTOS, D. *Intervenção Federal no Nordeste: uma análise dos fatores que favoreceram a criação da Sudene*. Procondel/Sudene. 2016.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das letras. São Paulo, 2008.

SEVERIAN, D. *Indústria e território no Brasil: Desenvolvimento regional e divisão interna do trabalho industrial no Brasil entre 1995 e 2015*. Dissertação (Mestrado em economia), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

SOUZA, N. ECONOMIA REGIONAL: CONCEITO E FUNDAMENTOS TEÓRICOS. *Perspectiva Econômica*, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano XVI, v. 11, n. 32, p. 67-102, 1981.

SQUEFF, G. DESINDUSTRIALIZAÇÃO: LUZES E SOMBRAS NO DEBATE BRASILEIRO. IPEA. 2012

UNCTAD. TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 2003 CAPITAL ACCUMULATION, GROWTH AND STRUCTURAL CHANGE. UNITED NATIONS New York and Geneva, 2003

VERGOLINO, J. A economia de Pernambuco no período 1850-1900: uma interpretação. *Série história do Nordeste Recife* vol. 1, 1993.

_____. FEDERALISMO E AUTONOMIA FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PERÍODO RECENTE (1990-2010). In: *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate* / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014.

VESENTINI, J. O conceito de região em três registros. Exemplificando com o Nordeste brasileiro. *Revista Confins*, número 14, 2012.

ANEXO A – MAPA DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO

