

A POLARIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LINHARES NA SUDENE CAPIXABA

Claudeci Pereira Neto*

Resumo

Esse artigo objetiva demonstrar que a polarização econômica de Linhares no norte do estado do Espírito Santo ocorreu de maneira mais rápida e definitiva com a entrada de parte do território capixaba na região da Sudene, em 1998. Tal polarização foi potencializada pelos incentivos fiscais e financeiros advindos dessa Superintendência e pelos incentivos fiscais do Invest-ES, desde 2003, capitaneado pelo governo do estado. Ademais, o município de Linhares tem se destacado por agregar vantagens locais dentro da área da Sudene, a exemplo da BR 101, que corta seu território, e da proximidade com a unidade de tratamento de gás natural. Ao examinar os indicadores econômicos, com base em dados de fontes oficiais, observa-se que a porção norte capixaba e, principalmente, Linhares estão com um ritmo de crescimento superior às demais regiões do Espírito Santo. Além disso, dados do último censo e as projeções de população revelaram que Linhares apresentou forte crescimento populacional em comparação com outras regiões capixabas.

Palavras Chave: Espírito Santo. Incentivos Fiscais. Invest-ES. ICMS. Desenvolvimento regional.

Classificação JEL: H25. R12.

Sessão Temática: Economia Regional e Urbana

Abstract:

This article aims to demonstrate that the economic polarization of Linhares in the north of the state of Espírito Santo occurred faster and more definitively with the entry of part of Espírito Santo's territory in the Sudene region, in 1998. Such polarization was boosted by fiscal and financial incentives of this Superintendence and by the tax incentives of Invest-ES, since 2003, headed by the state government. Furthermore, the municipality of Linhares has stood out for adding locational advantages within the Sudene area, such as the BR 101, which crosses its territory, and its proximity to the natural gas treatment unit. When examining the economic indicators, based on data from official sources, it is observed that the northern portion of Espírito Santo and, mainly, Linhares have a higher rate of growth than the other regions of Espírito Santo. In addition, data from the last census and population projections revealed that Linhares showed strong population growth compared to other regions of Espírito Santo.

Keywords: Espírito Santo. Tax Incentives. Invest-ES. ICMS. Regional development.

JEL Code: H25. R12.

Thematic Session: Regional and Urban Economy

* Economista do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes); email: claudecineto@bandes.com.br.

1. Introdução

Em 1998, o norte capixaba foi incluído na área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), fazendo com que as empresas tivessem a possibilidade de usufruir incentivos fiscais sobre o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e benefícios financeiros federais, por meio de financiamentos com taxas de juros subsidiadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), disponibilizado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Por seu turno, o governo estadual, no intuito de atrair empreendimentos produtivos, criou ferramentas de incentivos fiscais sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Em 2003, lançou o Programa de Incentivo ao Investimento no Espírito Santo (Invest-ES), em substituição aos Regimes Especiais de tributação que as empresas possuíam com a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz): os chamados “contratos de gaveta”.

O intrigante e perfeitamente compreensível pela lógica empresarial é o fato de que essa política do governo estadual reforçou a implantação de empreendimentos na Região da Sudene, principalmente nos municípios com melhor infraestrutura urbana, a exemplo de Linhares. A explicação ocorre pelo acúmulo de benefícios sobre o IRPJ e sobre o ICMS numa mesma região em detrimento das demais. O governo estadual, apesar de conceder incentivos para todo território capixaba, não conseguiu interferir, de maneira mais incisiva, na localização dos empreendimentos (principalmente dos maiores), de forma a levá-los para municípios interioranos, menos “desenvolvidos” economicamente ou não abrangidos pela Sudene.

Com o objetivo de demonstrar a polarização de Linhares na região da Sudene capixaba, tomou-se os dados de benefícios fiscais e financeiros de 2010 a 2017, do Portal Brasileiro de Dados Abertos, do Governo federal, e das estatísticas de aplicações de recursos do FNE. Os dados dos projetos enquadrados no Invest-ES, de 2003 a 2016, e o montante de investimentos foram fornecidos pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes). Além disso, os indicadores econômicos, sociais e demográficos utilizados para comparar as regiões do Espírito Santo foram elaborados com dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e dos censos demográficos e estimativas da população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Como ferramenta, utilizaram-se “números índices” para a elaboração dos gráficos. Assim, foi possível examinar as variações relativas dos indicadores em certo período de tempo. O primeiro ano da série foi escolhido como base (referência) e recebeu o valor igual a 100. Os gráficos não possuem a mesma periodicidade em razão da indisponibilidade de alguns dados.

A próxima seção contém breve fundamentação teórica sobre o desenvolvimento regional, com foco especial na interferência do Estado, através de suas políticas. Na seção 3 descreve-se uma concisa caracterização do município de Linhares. Em seguida faz-se uma memória da inclusão de parte do estado capixaba na Sudene. Os dados dos benefícios fiscais e financeiros da Sudene são expostos na seção 5. Assim também, na seção seguinte mostram-se os resultados do Invest-ES. Por último, analisam-se alguns indicadores que contribuem para ratificar o crescimento econômico da região da Sudene capixaba e de Linhares.

2. Fundamentação teórica

As bases keynesianas de intervenção na economia por meio de políticas estatais foram primordiais para os estudos sobre o desenvolvimento e as desigualdades entre regiões, especialmente no pós II Guerra Mundial. De acordo com Galves (2004, p. 6), Keynes

[...] mostrou que a manipulação dos mecanismos macroeconômicos, para obter resultados cada vez melhores para o país, só pode ser feita pelo Estado: com efeito, só o Estado tem, na sociedade humana, o interesse e o poder de atuar sobre o todo da economia do país. Ora, isso impõe que o Estado assuma uma função econômica substancial em face da sociedade (GALVES, 2004, p. 6).

A causalção circular cumulativa tem em Myrdal (1957) seu principal estudioso. Tal teoria procura demonstrar que a maior dinâmica econômica de uma região tende a impulsionar movimentos de capitais dentro dela e atrair capital humano, gerando um processo circular e cumulativo, um círculo virtuoso, em detrimento de algumas regiões. Nesse sentido, o autor destaca a necessária intervenção estatal capaz de evitar a concentração de atividades em poucas regiões.

O desenvolvimento de uma região foi analisado pela teoria dos polos de crescimento, elaborada por Perroux (1967). Tais polos surgem mediante a instalação de uma indústria motriz (ou um conjunto de empresas do mesmo ramo), atraindo para o entorno outras empresas fornecedoras, fluxo populacional e uma gama de outras empresas para atender às necessidades econômicas da região, a exemplo de empresas comerciais e de serviços, o que tende a gerar um polo industrial complexo num espaço concentrado do território.

Já o modelo de desenvolvimento desigual e transmissão inter-regional de crescimento de Hirschman (1958) analisa o desenvolvimento de uma região e os transbordamentos positivos e negativos para outras regiões menos dinâmicas. Os positivos (*trickling-down effects*) nascem dos transbordamentos econômicos da região mais desenvolvida para localidades menos dinâmicas. Os negativos (*polarization effects*) advêm do menor grau de competitividade das localidades menos dinâmicas e da reduzida capacidade de concorrência econômica. O autor considera que os *trickling-down effects* são maiores que os *polarization effects*, e que os investimentos públicos, através de políticas direcionadas, podem impulsionar projetos em regiões com certo grau de dinamismo e potencializar os *trickling-down effects* para as demais regiões.

North (1955) em sua teoria da base exportadora considera que o investimento do setor público em infraestrutura, especialmente nos transportes, é essencial para redução dos custos das empresas. Juntamente com os investimentos públicos, o Estado possui um importante papel na adoção de subsídios e incentivos. Desse modo, as ações intervencionistas do Estado somadas ao crescimento de empresas especializadas em comércio exterior, à presença de trabalhadores qualificados, ao surgimento de empresas complementares e ao acesso ao crédito otimizará a base de exportação de uma região, e por consequência o seu crescimento econômico.

Assim também, os estudos do desenvolvimento regional e dos desequilíbrios regionais têm uma tradição muito forte na América Latina e no Brasil, especialmente com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. De acordo com Souza (1995, p. 143), “a Cepal liderou a maior corrente de pensamento desenvolvimentista da história das nações”.

Para os pensadores da Cepal¹, pelo menos até os anos 1990, o desenvolvimento da América Latina e Caribe, em grande parte, deveria ser fomentado pelo Estado “[...] através de melhor distribuição de renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 43). Nota-se também uma recorrente crítica ao arcabouço institucional estatal, que era incapaz de corrigir as distorções regionais provocadas pelo modelo de desenvolvimento.

[...] Desde os primórdios da Cepal os trabalhos eram fortemente *policy-oriented*. A ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida (BIELSCHOWSKY, 2000, p.35).

Na visão de Furtado (1977, p. 189), o subdesenvolvimento de uma região ou país é “[...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”, como aponta o modelo dos estágios lineares de Rostow (1960). Dessa concepção partem as teorias cepalinas do subdesenvolvimento, estabelecendo as causas da maioria dos países não conseguirem alcançar níveis mais satisfatórios de desenvolvimento e quais seriam os caminhos, sem abrir mão da ação estatal.

Foi nesse ambiente de discussões e um olhar mais direcionado aos problemas de desequilíbrios no crescimento/desenvolvimento entre regiões brasileiras que nasce a Sudene, em 1959. A idealização da Sudene contou com a importante presença e influência de Celso Furtado no Governo Juscelino Kubitschek.

Uma dificuldade já apontada pontada por Singer (1987), e que também se observa no Espírito Santo, é que as políticas de desenvolvimento em determinada região que o Estado almeja fomentar tendem a concentrar os investimentos em poucos municípios. De fato, as empresas inclinam-se pela escolha, dentro da região, de municípios com melhor infraestrutura logística e urbana, exceto quando buscam proximidade com matérias-primas e insumos ou quando são atraídas por municípios menores, mediante a oferta de vantagens, como doações de terrenos.

3. A inclusão de parte do Espírito Santo na Sudene

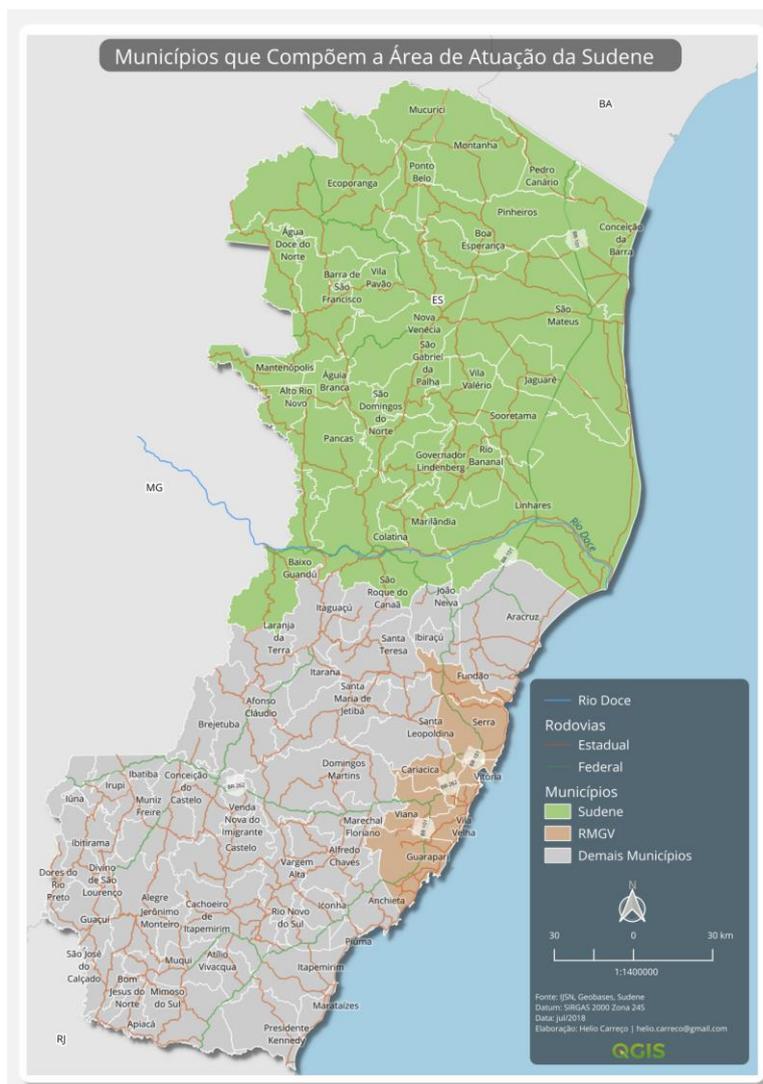
A Sudene, autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, foi criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, no governo Juscelino Kubitschek e abrangia toda a Região Nordeste e parte do estado de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas. A Lei nº 6.218, de 7 de julho de 1975 incluiu mais três municípios de Minas Gerais na área de atuação da Sudene (Manga, São Francisco e Januária), haja vista que todo ou parte de seus territórios foram considerados pertencentes ao Polígono das Secas.

Posteriormente, a Lei nº 9.690 de 15 de julho de 1998 incluiu na região da Superintendência mais 45 municípios de Minas Gerais, do Vale do Jequitinhonha, e 27 municípios do Espírito Santo² ou 52,8% do território capixaba. O recorte inicia-se por Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Linhares, banhados pelo Rio Doce, e estende-se até a divisa com a Bahia e Minas Gerais, conforme Mapa 1.

¹ Não é o objetivo aqui discorrer sobre as diferentes correntes de pensamento dentro da própria Cepal, a exemplo da estruturalista, dependentista e neoestruturalista. Para uma visão geral a esse respeito, pode-se consultar BIELSCHOWSKY (2000).

² O município de Governador Lindenberg foi instalado em 1º de janeiro de 2001, tendo sido desmembrado do município de Colatina, completando assim os 28 municípios da Sudene capixaba atual.

Mapa 1 – Área de atuação da Sudene no Espírito Santo



Fonte: Elaboração com base na relação de municípios do BNB, Programação Regional FNE 2018.

Em meio a denúncias de desvios de recursos e má gestão, o Governo Fernando Henrique Cardoso, mediante a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, extinguiu a Sudene e criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). A área de atuação foi ampliada. Somaram-se à área anterior 27 municípios de Minas Gerais (25 do Vale do Mucuri e 2 do Norte) e o restante dos municípios do estado do Espírito Santo.

Em janeiro 2007, no governo Lula, a Sudene foi recriada pela Lei Complementar nº 125, a qual retornou com a abrangência territorial de 1998 e acrescentou 38 municípios de Minas Gerais. O Espírito Santo voltou a ter, portanto, 28 municípios na Sudene. Atualmente, em todo o Brasil, são 1.990 municípios pertencentes à Sudene, perfazendo uma área de 1.790.701,41 km², ou 21,0% do território brasileiro (Mapa 2).

O estado do Espírito Santo desde a década de 1960 pleiteava, sem obter sucesso, sua inclusão na Sudene. A aprovação em 1998 foi fruto do esforço de articulação política da bancada capixaba e da liderança da deputada federal Rita Camata. As dificuldades para aprovação de ambas as áreas na Sudene foram enormes. Isso pode ser percebido no testemunho da Rita Camata:

vezes acalorados. As defesas pró e contra a entrada do norte capixaba foram embasadas ora pela caracterização geográfica ora pelos aspectos socioeconômicos assemelhados ao Nordeste brasileiro. Somado a isso, houve o questionamento do funcionamento da própria Sudene, que possuía recursos insuficientes para atender a área vigente na época (PEREIRA NETO, 2020).

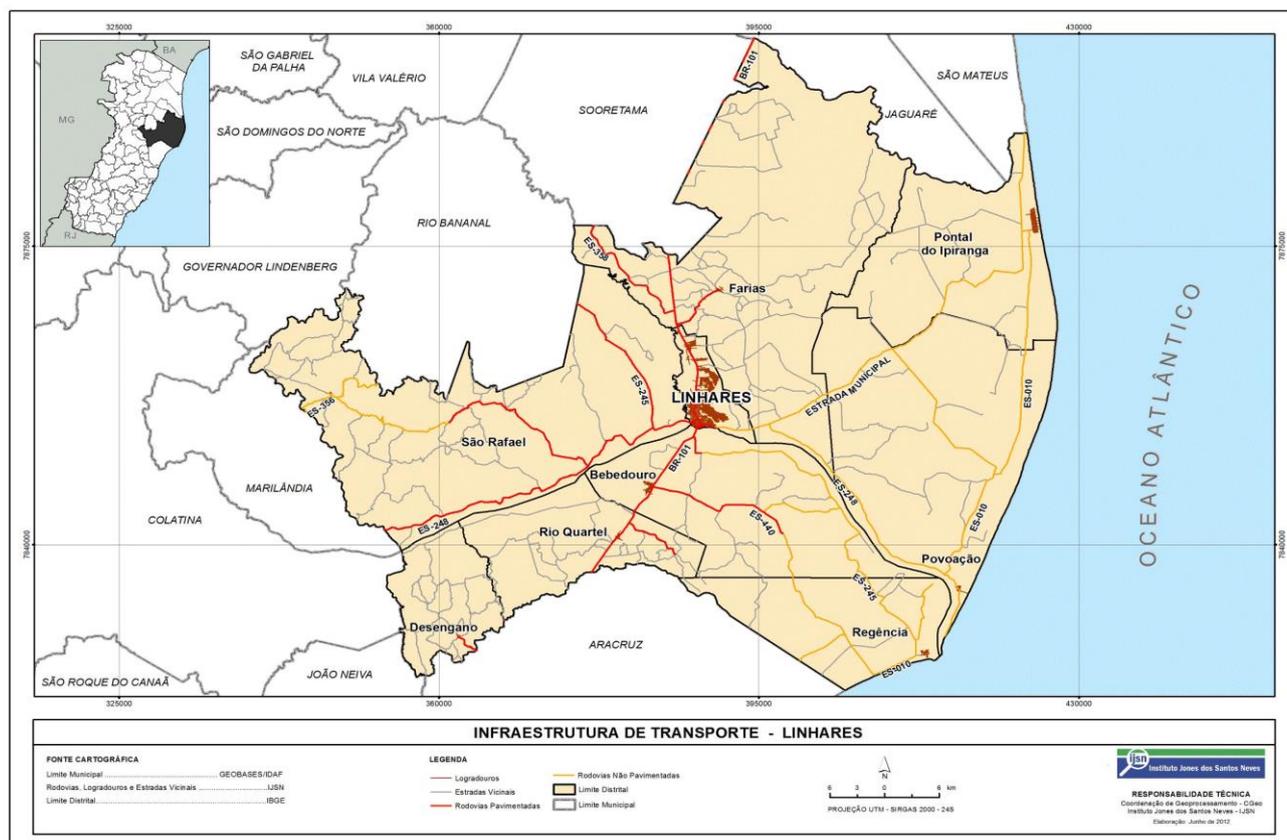
A ex-deputada Rita Camata, autora da emenda que incluiu parte dos municípios capixabas na Sudene, em entrevista, relata a importância histórica desse acontecimento e seus rebatimentos nos dias atuais:

Especialistas sobre economia do Espírito Santo afirmam que é o maior evento econômico de todos os tempos do nosso Estado. Muitos até disseram-me que, se nada estivesse feito nos meus mandatos, bastava ter feito isso [viabilizar a entrada de municípios do estado na Sudene] (CAMATA, 20 fev. 2018).

4. Breve caracterização do município de Linhares

Linhares é o maior município do Espírito Santo com 3.496,6 km², o que representa 7,6% do território capixaba. Em 2010, possuía nove distritos e uma população muito concentrada no distrito-sede: 77,2% dos 141.306 habitantes do município. Ademais, faz limite com outros nove municípios e detém a maior costa litorânea atlântica do estado. Contudo, diferentemente de boa parte dos municípios capixabas banhados pelo mar, sua população litorânea é inexpressiva. A população concentra-se no distrito-sede, onde se formou o núcleo mais antigo de ocupação, próximo às margens do Rio Doce, que corta o território do município, de oeste a leste, e em torno da BR-101 (Mapa 3). No distrito-sede, 17 dos 25 bairros apresentam parte de seu perímetro nessa rodovia federal.

Mapa 3 – Infraestrutura de transporte do município de Linhares, 2010



Fonte: IJSN, Coordenação de Geoprocessamento (CGeo).

Historicamente, esse maior dinamismo é de um período recente. Em 1921, sem grande notoriedade de crescimento populacional e dinamismo econômico, Linhares foi incorporado ao município de Colatina. Somente no início dos anos 1930 chegaram até Linhares os trabalhos da estrada rodoviária (atual BR-101), que ligaria o município à capital Vitória e a São Mateus, ao norte. Assim, a Vila ganha maior movimentação em virtude do embarque madeireiro para a capital. A recriação do município aconteceu em 1943 (GONÇALVES, 2014).

Todavia, o impulso para seu crescimento foi realmente notado após a inauguração, em 1954, da ponte Presidente Getúlio Vargas sobre o Rio Doce, e o posterior término do asfaltamento do trecho da BR-101: da capital Vitória à divisa com a Bahia, em 1969 (ROCHA; MORANDI, 1991). Bittencourt (1987) e Buffon (1992) reconhecem que esse foi o grande estímulo para a derrubada da floresta e a expansão das atividades pecuárias, canavieiras e de silvicultura no norte do Espírito Santo.

Até meados dos anos 1980, a cacauicultura, introduzida no final da década de 1920, era a principal atividade econômica de Linhares (ZUNTI, 1982). Atualmente a produção de cacau ainda tem relevância, mas a base agrícola diversificou, com a produção de cana-de-açúcar, pimenta-do-reino e várias culturas frutíferas, principalmente com o mamão. Linhares é um dos maiores exportadores de mamão papaia do Brasil.

A criação do Sindicato das Indústrias da Madeira e do Mobiliário de Linhares e Região Norte do Espírito Santo (Sindimol), em 1987, concedeu maior organização e dinamismo ao arranjo moveleiro que vinha se desenvolvendo desde o fim dos anos 1960 (GUEDES, 2008). Atualmente o setor moveleiro no norte do estado, especialmente em Linhares, assume grande importância econômica. O Sindimol possui mais de 60 empresas associadas que geram aproximadamente 2.800 empregos (SINDIMOL, acesso em 2 ago. 2020).

O empreendimento que colocou Linhares em destaque no setor de petróleo e gás, como apontam Villaschi Filho, Oliveira e Felipe (2011), foi a Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas (UTGC), inaugurada em 2006, em seu território. Assim, o município abriga um dos maiores polos de processamento de gás brasileiro e responde pelo tratamento de gás proveniente tanto dos campos terrestres quanto dos campos marítimos.

Em que pese à relevância das atividades de petróleo e gás, que se encontram próximas do litoral do município de Linhares (*onshore*) e *offshore*, o crescimento populacional e a maioria das atividades econômicas urbanas foram potencializados mediante o eixo da BR-101. A rodovia federal corta o núcleo urbano do distrito-sede e a expansão da mancha urbana ocorre em torno dela em direção ao norte. Há também ampliação de pequenos núcleos urbanos no distrito de Bebedouros, mas também em torno da BR-101. Assim também, as empresas instaladas nos últimos anos têm procurado estabelecer-se nas margens da rodovia, em razão da facilidade de recebimento de matérias-primas e insumos, de escoamento da produção e de acesso dos trabalhadores.

5. Benefícios fiscais e financeiros da Sudene

As principais vantagens que um município possui ao fazer parte da Região da Sudene são as possibilidades de atração, manutenção e desenvolvimento de empreendimentos em seu território. Os incentivos fiscais mais significativos incidem sobre o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ). Já os benefícios financeiros são obtidos por meio das linhas de financiamento com juros subsidiados e prazos de amortização e carência elásticos, com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Para requerer os benefícios sobre o IRPJ, a empresa deve ser optante pela tributação com base no lucro real. Além disso, está obrigada a apresentar à Sudene e à Secretaria da Receita Federal os resultados do projeto objeto do benefício.

No Espírito Santo, conforme a Tabela 1, 80 solicitações de benefícios fiscais de redução e de reinvestimento do IRPJ foram aprovadas entre 2010 e 2017. Somente para o município de Linhares foram 44 pleitos aprovados, representando 55% do total. Em segundo lugar aparece Colatina com 13 requerimentos aprovados (16,3%). Assim, já se observava a maior capacidade de Linhares para atração de empresas e/ou maior dinamismo das empresas existentes. Neste município, 38 pleitos foram para redução de 75% do IRPJ e 6 para reinvestimento de 30% do referido imposto.

Nota-se também que, dos 28 municípios da Sudene capixaba, apenas 12 obtiveram, no período, incentivos fiscais sobre o IRPJ, o que retrata uma concentração espacial das empresas beneficiárias.

Tabela 1 – Pleitos de Redução e Reinvestimento do IRPJ aprovados por município do Espírito Santo abrangido na área da Sudene, 2010-2017

Municípios	Pleitos Aprovados	%
Linhares	44	55,0
Colatina	13	16,3
Barra de São Francisco	4	5,0
São Mateus	4	5,0
Sooretama	4	5,0
Nova Venécia	3	3,8
Conceição da Barra	2	2,5
Montanha	2	2,5
Baixo Guandu	1	1,3
Jaguare	1	1,3
Marilândia	1	1,3
São Domingos do Norte	1	1,3
Total	80	100

Fonte: Elaboração com base nos dados do governo federal, Portal Brasileiro de Dados Abertos, Incentivos fiscais na Sudene.

Com relação aos incentivos financeiros, a alínea “c” do inciso I do artigo 159 da Constituição Federal de 1988 destinou 3% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos de desenvolvimento regionais. Com base nesse mandamento, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

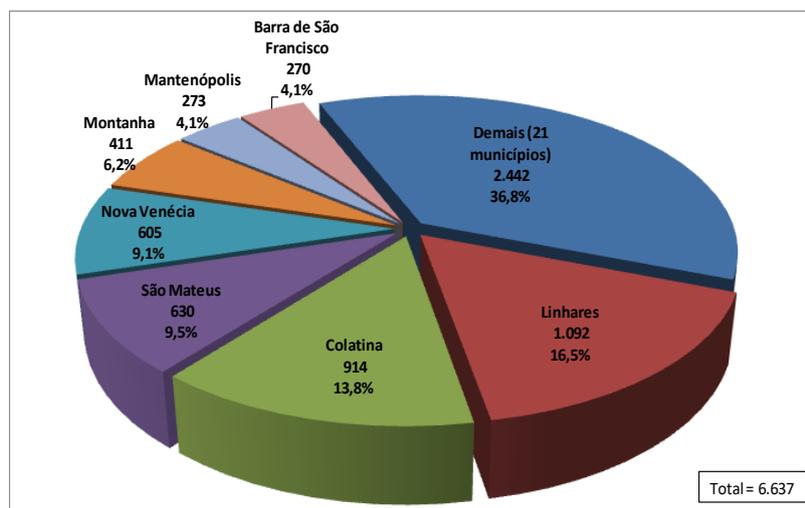
A política de benefícios financeiros na área de atuação da Sudene é viabilizada com recursos do FNE e operacionalizada, via financiamentos, pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e bancos e agentes credenciados³. A expressão benefícios financeiros aqui aplicada diz respeito ao subsídio embutido nas taxas de juros, tornando-as menores que as encontradas nas linhas de crédito de outros bancos do sistema financeiro. As condições, como o valor-limite, a taxa de juros, o prazo de carência e de amortização,

³ Em 2018 o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) assinou convênio com o BNB para ser repassador de recursos do FNE na área da Sudene capixaba.

variam de acordo com os programas de financiamento, o tipo de tomador, o porte da empresa e a localização do empreendimento⁴.

Ao examinar o número de contratações por município do Espírito Santo, percebe-se uma forte concentração em Linhares, Colatina, São Mateus e Nova Venécia. Eles foram responsáveis por 3.241 das 6.637 operações ou 48,8% do total (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de contratações na Região da Sudene no Espírito Santo com recursos do FNE, por município, 2010 - 2017

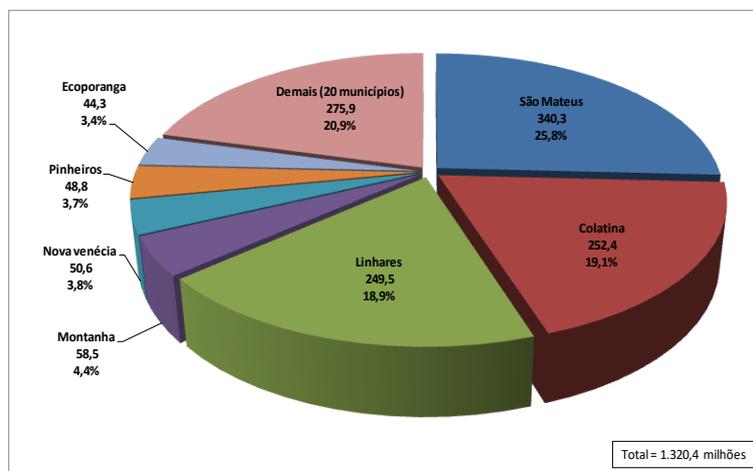


Fonte: Elaboração com base nos dados do BNB, Estatística de aplicações do FNE e outros recursos.

Apesar de São Mateus constar em terceiro lugar no *ranking* dos municípios capixabas com maior número de contratações com recurso do FNE, ele era o primeiro em valor contratado (R\$ 340,3 milhões). Isso revela que as operações nesse município foram de maior *ticket* médio, quando comparadas com as de Linhares, por exemplo. Ademais, a concentração por valor contratado foi significativa na Sudene capixaba: São Mateus, Colatina e Linhares, com a soma de R\$ 842,2 milhões, reúnem 63,8% do montante de R\$ 1,3 bilhão contratado nos 28 municípios (Gráfico 2).

⁴ Os recursos são orçados a cada ano de acordo com a Programação Regional Anual. Dentro dela há Programas de Financiamento para várias atividades e setores econômicos. As Programações Regionais de cada ano podem ser encontradas em <https://www.bnb.gov.br/fne>.

Gráfico 2 – Valor contratado (R\$ milhões) na Região da Sudene no Espírito Santo com recursos do FNE, por município, 2010 - 2017



Fonte: Elaboração com base nos dados do BNB, Estatística de aplicações do FNE e outros recursos.

6. Incentivo do governo estadual: o Invest-ES

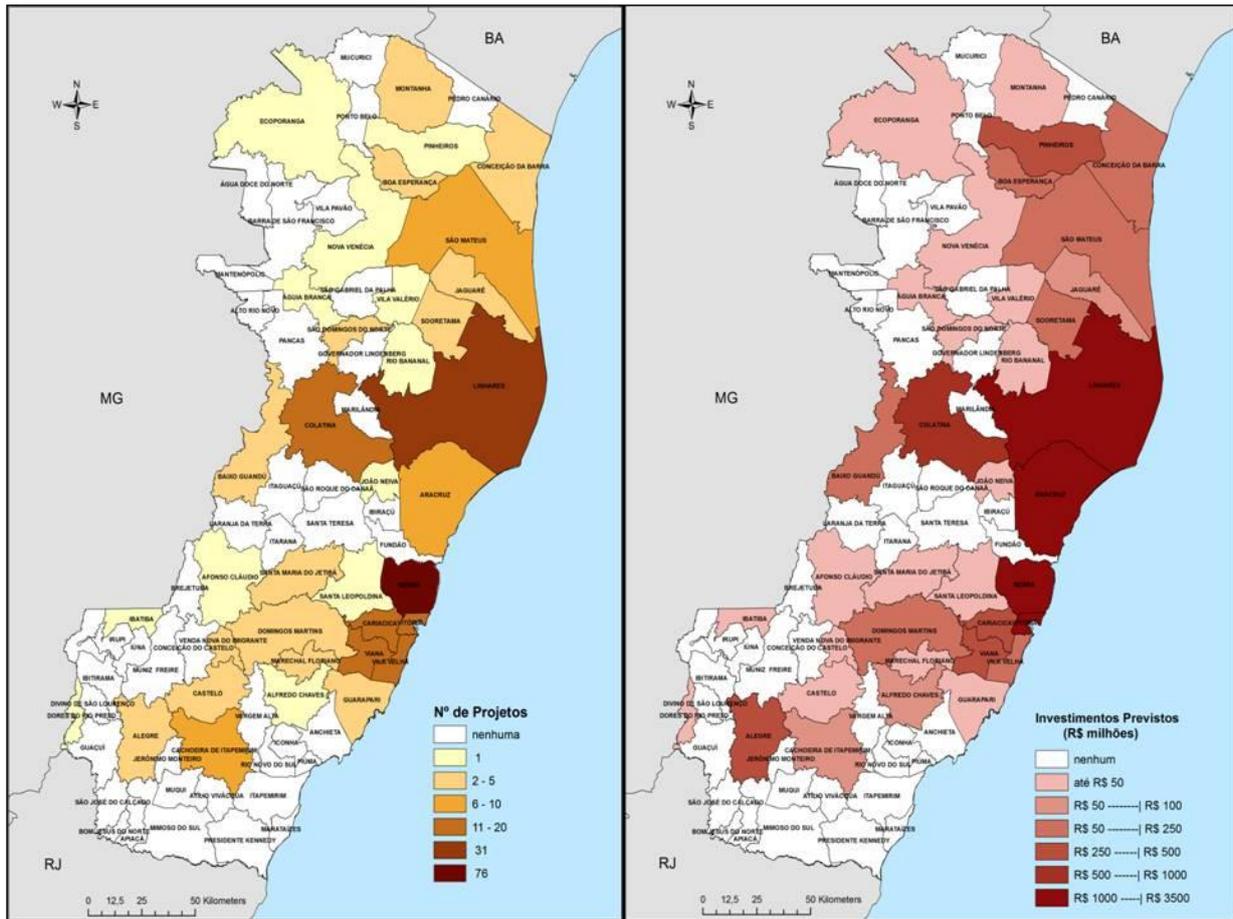
Em 2003, o governo estadual lançou o Invest-ES, que passou a conceder incentivos fiscais incidentes sobre o ICMS. Assim, em qualquer município do estado capixaba, novos empreendimentos e empresas já instaladas, que investissem na ampliação de suas plantas, passaram a ser beneficiados pelo Invest-ES.

Os projetos enquadrados no Invest-ES na modalidade indústria, de 2003 a 2016, somavam 249, dos quais 149 eram de implantação de unidade industrial e 100 de ampliação/modernização. Nota-se, pelo Mapa 4, que os municípios que mais receberam projetos foram os municípios da Serra (74) e Linhares (31). Em terceiro lugar aparece Cariacica com apenas 16 projetos. De fato, na Serra, existe uma área industrial bem desenvolvida e a proximidade com a área portuária concede uma vantagem locacional para esse município. Já Linhares, além da prerrogativa de situar-se às margens da BR-101 e possuir fornecimento de gás natural, é um dos municípios com melhor infraestrutura urbana entre os situados na área de atuação da Sudene capixaba. Verifica-se, ainda, que dos 78 municípios, 42 não tiveram nenhum projeto enquadrado, 12 apresentaram apenas 1 projeto e outros 14 municípios de 2 a 5 projetos.

Com esses incentivos fomentadores das atividades econômicas beneficiadas e que também dinamizam outros setores, a exemplo do comércio e dos serviços, somados, por exemplo, à expansão do setor de petróleo e gás, a cidade de Linhares passou por grandes transformações espaciais, sobretudo em razão da atração de empresas e fluxo de pessoas para seu território.

O fato é que essas políticas dos governos estadual e federal reforçaram a implantação de empreendimentos na Região da Sudene, principalmente nos municípios com melhor infraestrutura urbana, como Linhares, Colatina e São Mateus. A explicação ocorre pelo acúmulo de benefícios sobre o IRPJ e sobre o ICMS numa mesma região em detrimento das demais. O governo estadual, apesar de conceder incentivos para todo território capixaba, não conseguiu interferir, de maneira mais incisiva, na localização dos empreendimentos (principalmente dos maiores), de forma a levá-los para municípios interioranos, abrangidos ou não pela Sudene.

Mapa 4 – Número de projetos enquadrados e investimentos previstos, em R\$ milhões, no INVEST-ES Indústria, 2003 a 2016.



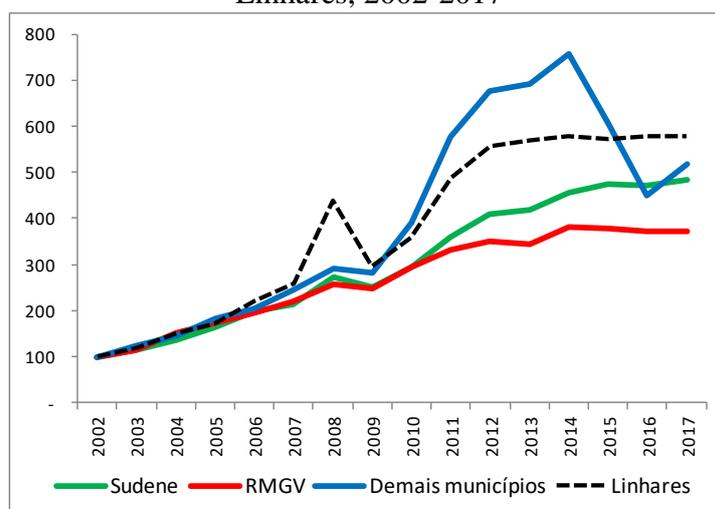
Fonte: Elaboração com base nos dados do BANDES, Gecre.

7. A polarização de Linhares: indicadores selecionados

O objetivo desta seção é analisar alguns indicadores que retratem, de forma geral, a evolução econômica (relativa) de regiões do Espírito Santo, no período de 2002 a 2017, aqui estabelecidas como a junção de municípios que compõem a Região Sudene, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e a Região que engloba os demais municípios capixabas, denominada “Demais municípios”. A fim de tecer comparações, destacaram-se também nos gráficos os indicadores somente do município de Linhares.

Nota-se, pelo Gráfico 3, que os acontecimentos desde o início dos anos 2010 foram cruciais para as diferenças nos ritmos de crescimento entre as Regiões. A Região “Demais municípios” viu seu Produto Interno Bruto (PIB) aumentar muito rapidamente em virtude da exploração de petróleo offshore, especialmente nos municípios de Presidente Kennedy e Itapemirim. Em 2015 e 2016, com a paralisação das atividades da Samarco, em decorrência do rompimento da barragem em Mariana (MG), e com a redução dos preços internacionais do petróleo, seu PIB retraiu abruptamente. Contudo, percebeu-se uma recuperação em 2017.

Gráfico 3 – Índice do Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes, das regiões do Espírito Santo e de Linhares, 2002-2017



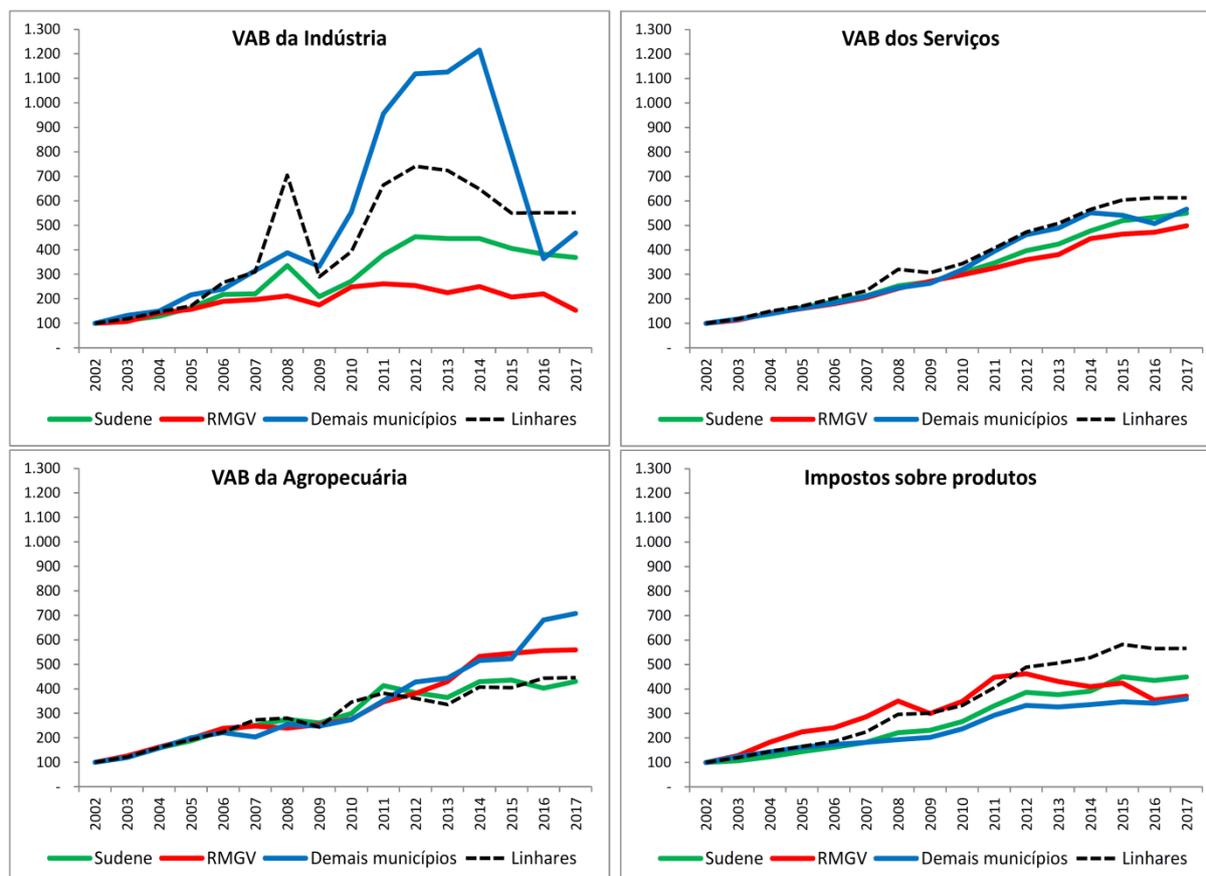
Fonte: Elaboração com base nos dados do IJSN – dados socioeconômicos. Base: PIB de 2002.

A Região da Sudene, desde 2011, vem imprimindo um ritmo de crescimento maior que a RMGV. Neste caso, percebe-se a importante participação do município de Linhares nesse dinamismo. O maior crescimento percentual de Linhares em relação à RMGV verificou-se já em meados dos anos 2000. Em 2002, Linhares possuía o 7º maior PIB do Espírito Santo. Em 2017, era o 5º, ultrapassando Aracruz e Cachoeiro de Itapemirim e atrás apenas de municípios da RMGV: Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica.

O Valor Adicionado Bruto (VAB) é aquele que os setores agropecuário, industrial e de serviços acrescentam ao valor final de tudo que foi produzido em uma região. O PIB é a soma do VAB de cada setor e dos impostos.

O diferencial da Região da Sudene e, especialmente de Linhares, está no setor industrial. Em contraposição, o Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria na RMGV, notadamente nos anos 2010, vem oscilando entre retração ou baixas taxas de crescimento (Gráfico 4). O crescimento do VAB da indústria e dos serviços no município de Linhares, em 2008, pode ser resultado da maior produção da Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas (UTGC), que entrou em operação em 2006. Esse fato tem consonância com o crescimento de 50,0% da arrecadação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) em 2008 em relação à observada em 2007, passando de R\$ 32,6 milhões para R\$ 48,8 milhões, respectivamente (AEQUUS, 2009). Assim, também se cogita que a rápida queda do setor, em 2009, pode ser explicada pela crise econômica iniciada em 2008.

Gráfico 4 – Índice do Valor Adicionado Bruto (VAB) e dos impostos sobre produtos, a preços correntes, das regiões do Espírito Santo e de Linhares, 2002-2017



Fonte: Elaboração com base nos dados do IJSN – dados socioeconômicos. Base: VAB de 2002.

Nota: O VAB de serviços inclui a administração pública, saúde e educação públicas e seguridade social. Os Impostos sobre produtos são líquidos de subsídios.

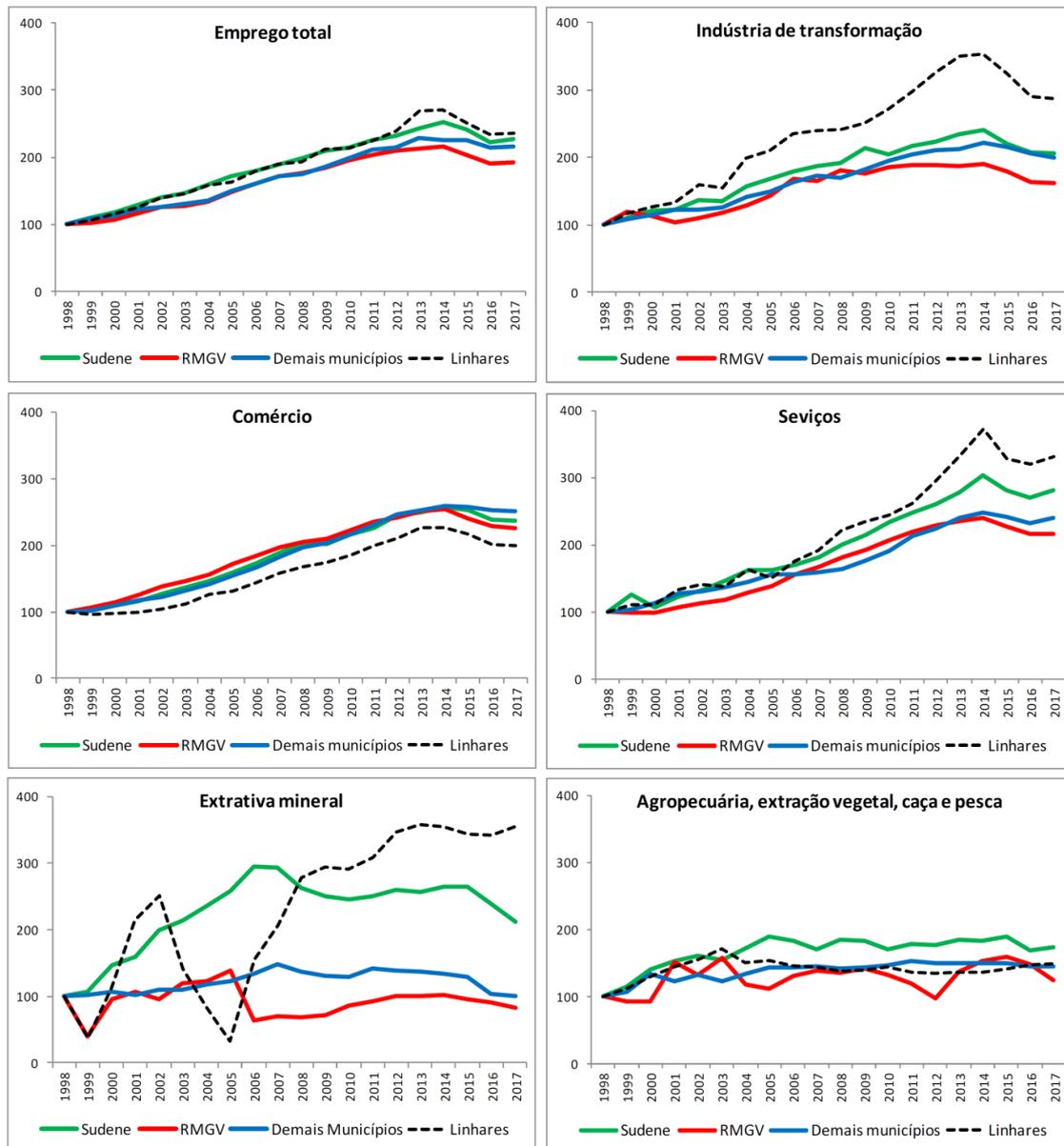
No período 1998-2017, a Região da Sudene e o município de Linhares se destacaram no crescimento relativo do estoque de empregos formais, principalmente nas atividades de indústria de transformação, extrativa mineral e de serviços (Gráfico 5).

Segundo o IJSN (2019), em 2017, três municípios possuíam participação acima de 10,0% no valor adicionado total da indústria de transformação do Espírito Santo: Aracruz, Serra e Linhares. A importante participação do valor adicionado no município de Linhares foi também em consequência da instalação e ampliação de empreendimentos industriais no município e isso pode explicar a rápida evolução do estoque de trabalhadores formais empregados na indústria de transformação.

Outra atividade com potencialidade em Linhares é a extrativa mineral. Em 2017, a participação do município no valor adicionado total da indústria extrativa capixaba estava na faixa de 1,1% a 5,0% (e somente mais quatro municípios se encontraram nessa faixa). A capital Vitória tinha participação de 5,0% a 10,0% e somente Presidente Kennedy apresentava participação acima de 10,0% (IJSN, 2019)⁵.

⁵ Os percentuais exatos não estão disponíveis em razão do sigilo estabelecido pelo convênio entre o IBGE e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

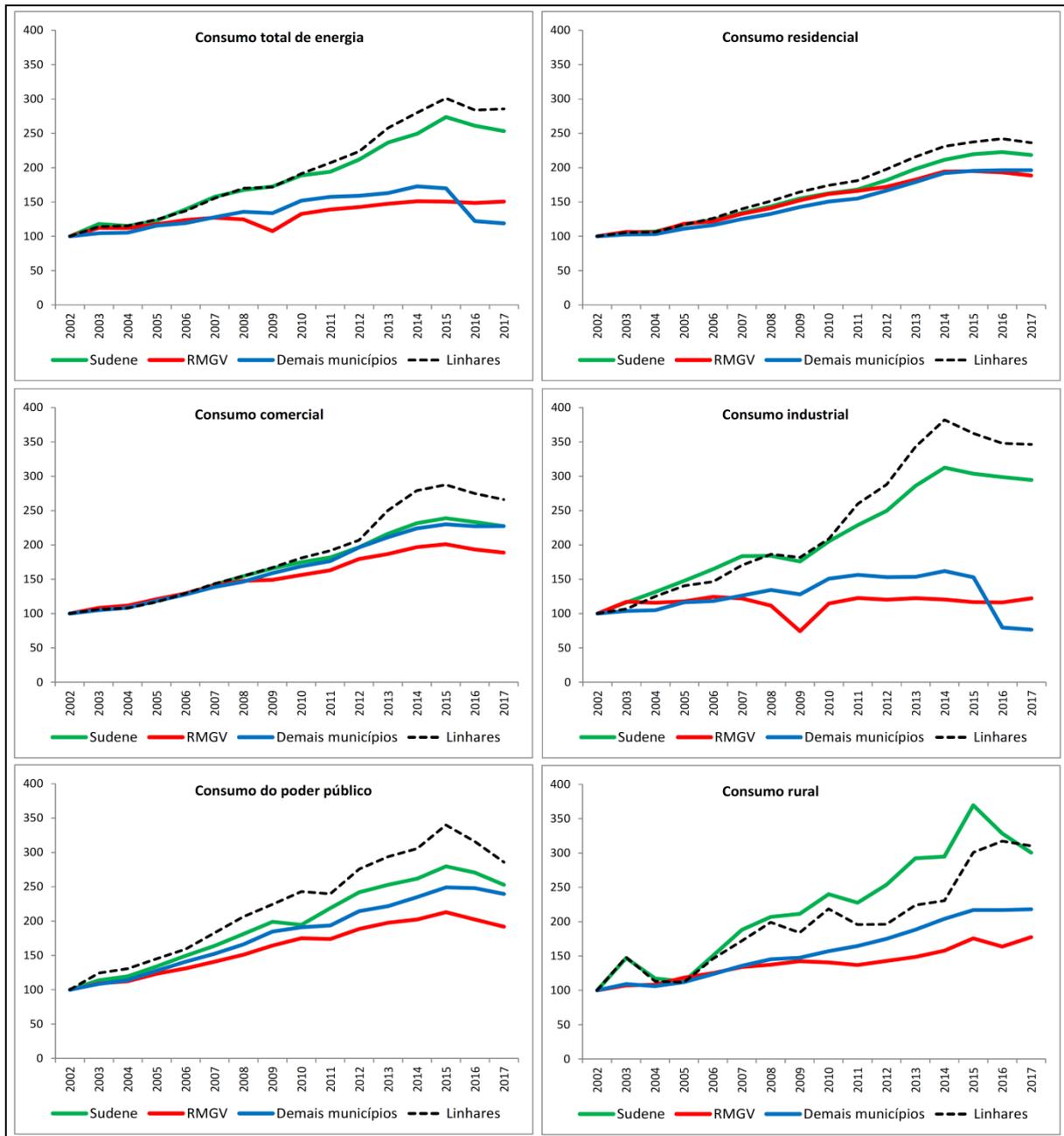
Gráfico 5 – Índice de emprego formal das regiões do Espírito Santo e de Linhares, por segmento econômico, estoque em dezembro de cada ano, 1998-2017



Fonte: Elaboração com base nos dados do Caged - Ministério da Economia.
Base: Emprego formal em 1998.

O consumo de energia é uma proxy do desempenho econômico. Pelo Gráfico 6, verifica-se que o crescimento relativo do consumo total de energia, no período 2002-2017, foi mais significativo na Região da Sudene e no município de Linhares. Mais uma vez, o destaque foi o setor industrial com uma evolução no consumo bem acima da RMGV e da Região “Demais municípios”.

Gráfico 6 – Índice do consumo de energia nas regiões do Espírito Santo e em Linhares, 2002-2017



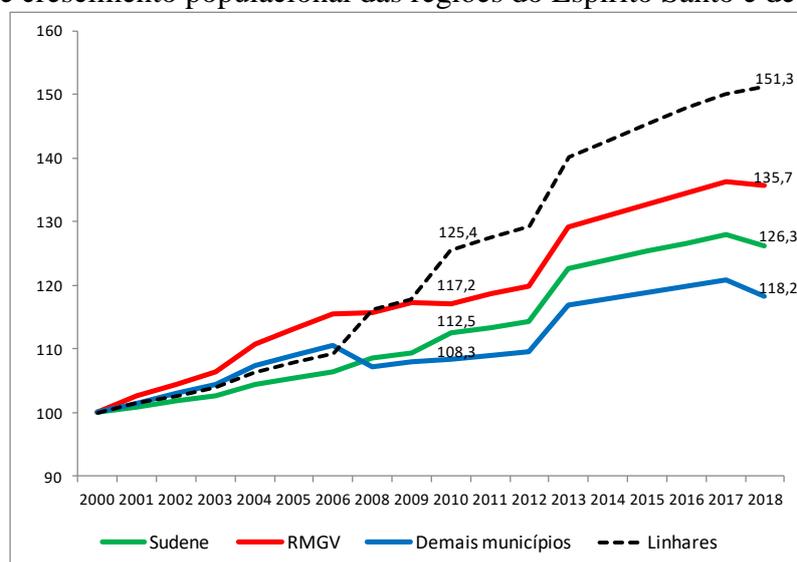
Fonte: Elaboração com base nos dados ARSP-ES. Base: Consumo em 2002.

A RMGV, mesmo com um dinamismo econômico menor (o que também a fez perder participação no PIB estadual de 62,7% em 2002 para 55,1% em 2017), ainda atrai o maior fluxo populacional em razão da significativa concentração das atividades econômicas, inclusive de prestação de serviços, a exemplo dos educacionais e de saúde. Assim, a população da RMGV cresceu 35,7% de 2000 a 2018, superior à verificada na Região da Sudene (26,3%). O município de Linhares, já em 2010, apresentava crescimento populacional relativo maior que na RMGV. Considerando a população estimada de Linhares para 2018, ocorreu um incremento de 51,3% na sua população quanto à verificada em 2000 (Gráfico 7).

Esse dinamismo econômico verificado nos últimos 20 anos influenciou o fluxo migratório para Linhares. Entre 1991 e 2000 sua taxa média geométrica de crescimento populacional foi 1,18, bem abaixo da registrada para o estado (1,96). Contudo, a partir da década seguinte, com a ascensão e surgimento de

novas atividades econômicas, em razão da atração de empreendimentos, passou a apresentar taxa média geométrica de crescimento anual bem acima da média estadual. Entre 2000 e 2018 tal taxa foi 2,33 para o município e 1,39 para a média estadual.

Gráfico 7 – Índice de crescimento populacional das regiões do Espírito Santo e de Linhares, 2000-2018



Fonte: Elaboração com base nos dados dos Censos 2000 e 2010 e Estimativa da população (IBGE - Sidra).
Base: Censo de 2000.

Diante desse cenário econômico favorável, Linhares tem se destacado no recebimento de *royalties* e de ICMS. Em 2017, o município de Linhares foi o terceiro maior recebedor de *royalties* entre os municípios capixabas; contudo, ocupava a sexta posição no *ranking* quando se compara à participação dos *royalties* na receita municipal total. Diferentemente de Presidente Kennedy, Marataízes e Itapemirim, em que a receita proveniente de *royalties* era de 34,2%, 30,5% e 28,3% de suas receitas totais, respectivamente, em Linhares essa participação era de 16,5%. Isso revela a menor dependência dos recursos dos *royalties* por parte do município de Linhares, em razão, especialmente, da arrecadação advinda do dinamismo de outras atividades econômicas (IDEIES, 2019).

A declaração de Guerino Zanon, prefeito de Linhares em seu quinto mandato (1997-2000, 2001-2004, 2009-2012 e 2017-2020, 2021-2024), retrata bem o desenvolvimento de outras atividades econômicas no município:

[...] No primeiro semestre deste ano [2019], o valor que recebemos pela nossa participação no ICMS superou o do repasse de *royalties*. Isso pela primeira vez desde 1999, ano em que Linhares passou a receber participações especiais pela exploração de petróleo (VOGAS, 2019, p. 18).

Em 2019, Linhares superou o município de Vila Velha, tornando-se o terceiro maior recebedor de recursos provenientes da repartição do ICMS⁶ entre os 78 municípios capixabas. O repasse de ICMS, efetuado pelo governo do estado, só foi maior para dois municípios da Grande Vitória: Serra e a capital Vitória. “A principal explicação para essa evolução de Linhares no *ranking* é o crescimento da produção industrial observado na cidade nos últimos, devido à instalação de novas empresas, destacadamente nas áreas alimentícia e metalmeccânica” (VOGAS, 2019, p. 18).

⁶ A quota parte do ICMS de cada município é determinada pelo Índice de Participação dos Municípios (IPM), que “[...] leva em consideração como principal variável o Valor Agregado Fiscal (VAF), que é a diferença entre o total de vendas de mercadorias e as respectivas compras por empresas localizadas em cada cidade, bem como os serviços prestados que são tributados pelo ICMS” (SEFAZ, acesso em 19 ago. 2019).

O depoimento do prefeito Guerino Zanon corrobora o crescimento do município de Linhares nos últimos 20 anos e a importância da Sudene:

Historicamente, na partilha do ICMS, sempre ficamos atrás das quatro cidades da Grande Vitória e também de Cachoeiro de Itapemirim e Aracruz. [...] Até então [final dos anos 1990 e início dos anos 2000] Linhares era muito dependente da produção agrícola. **Em 1998, com outros 27 municípios, ingressamos na área da Sudene. Desde então, temos percorrido o país mostrando as vantagens de se instalar no Espírito Santo.** No ano 2000, nosso índice de participação era de 3,2% do bolo de ICMS do Estado. Agora [2019] estamos em 6,49%. [...] Em 20 anos dobramos nossa participação. E esse valor dobrou em função do nosso parque industrial (VOGAS, 2019, p. 18, grifo nosso).

8. Conclusão

Ao examinar os dados econômicos, observa-se que a porção norte capixaba e, principalmente, Linhares estão com um ritmo de crescimento superior às demais regiões do Espírito Santo. O crescimento econômico acelerado fez de Linhares o principal município daquela região capixaba, influenciando decisivamente o fluxo populacional para seu território.

O marco que intensificou o fomento de atividades econômicas em Linhares, como de outros municípios, foi a aprovação, em 1998, da entrada de 28 municípios capixabas na área de atuação da Sudene. A emenda da então deputada federal Rita Camata, que solicitou a inclusão de municípios capixabas naquela superintendência, rendeu calorosas discussões políticas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O empenho da deputada e da bancada capixaba foi fundamental para contrapor-se à resistência dos legisladores nordestinos e para o êxito do pleito.

Os incentivos fiscais (principalmente derivados do Imposto de Renda) e financeiros, por intermédio do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), alcançados pela entrada na Sudene foram de suma importância para potencializar as atividades econômicas existentes e atrair novas plantas industriais. Somados a isso, os incentivos fiscais sobre o ICMS, estabelecidos pelo Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (Invest-ES), criado em 2003, foram mais um indutor para que as empresas localizadas ou as que viessem a se estabelecer no norte capixaba pudessem acumular benefícios fiscais federais e estaduais.

Assim, os municípios com maior e melhor infraestrutura urbana e logística, a exemplo de Linhares, atraíram maior parte das empresas e viram suas economias serem potencializadas. Em consequência, o município de Linhares vem apresentando taxas de crescimento populacional bem acima da média estadual, sobretudo em razão da migração.

Para pesquisas futuras sobre a região da Sudene capixaba recomenda-se um esforço para identificar se houve transbordamentos positivos (para outros municípios) da concentração de atividades econômicas. Assim também, é desejável verificar os aspectos demográficos para saber quais municípios perdem população para Linhares e quais os impactos sociais em Linhares e nos municípios de origem. Tais dados estarão disponíveis no próximo censo demográfico.

Ademais, sabe-se que 25% da arrecadação do ICMS é repartido com os municípios com base em critérios definidos na Constituição Federal e em legislação estadual. Nesse sentido, o tema incentivos fiscais com base no ICMS carece de uma análise mais aprofundada para verificar como a renúncia de receita desse imposto, por parte do Governo de Estado, interfere na distribuição do total arrecadado, entre os 78 municípios do Espírito Santo.

Referências

- AEQUUS CONSULTORIA. *Finanças dos municípios capixabas*. 2009. ano 15. Vitória, 2009. Disponível em: <http://aequus.com.br/publicacoes/municipios-es/>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESPÍRITO SANTO (ARSP). *Dados de consumo de energia elétrica*. 2019.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). *Banco de dados sobre o INVEST-ES*. Secretaria Executiva - GECRE.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). *Programação Regional FNE 2018*. Fortaleza, fev. 2018. 134 p.
- _____. *Estatística de aplicações do FNE e outros recursos*. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos#FNE>>. Acesso em: 13 mai.2020.
- BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. 1 v. p. 13-68.
- BITTENCOURT, G. *A formação econômica do Espírito Santo: o roteiro da industrialização*. Rio de Janeiro: Editora Cátedra, 1987.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. Presidência da República. *Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959*. Brasília, 1959. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 12 dez. 2017.
- _____. _____. *Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827.htm>. Brasília, 1989. Acesso em: 13 dez. 2020.
- BUFFON, J. A. *O café e a urbanização no Espírito Santo: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar*. 1992. 372 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas (Unicamp), Campinas, 1992.
- CAMATA, Rita. *Sudene: perguntas*. Entrevista concedida a Claudeci Pereira Neto, Vitória. Recebida por <claudecineto@bandes.com.br> em 20 fev. 2018.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 6. ed. São Paulo: Nacional, 1977.
- GALVES, C. *Manual de economia política atual*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- GONÇALVES, F. P. Distribuição da População no Litoral de Linhares. *Geógrafos*, Vitória, n.16, p. 94-119, 2014.
- GOVERNO FEDERAL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. *Incentivos fiscais na Sudene*. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/dados-de-incentivos-e-beneficios-fiscais-e-financeiros/resource/b8aa9e6d-983b-4c72-ba69-4d6ec56306b4>.. Acesso em: 12 mai. 2020.
- GUEDES, P. C. P. *Emergência do polo moveleiro de Linhares e políticas para o setor, no Espírito Santo (1960-1995)*. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra)*. Banco de dados agregados.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E INDUSTRIAL DO ESPÍRITO SANTO (IDEIES). *Anuário da indústria do petróleo no ES*. v. 2, 2018. Vitória: Ideies, 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Base de dados: dados socioeconômicos*. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/>. Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. *Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios do Espírito Santo - 2017*. Coordenação de Estudos Econômicos (CEE). Vitória, 2019.

_____. Coordenação de Geoprocessamento (CGeo). *Mapas por município*. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)*. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/trabalhador-caged>. Acesso em: 07 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). *20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO – FNE – FNO)*. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2008. Desempenho Operacional. 60p.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). *Mapas da área de atuação da Sudene*. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/projetos-e-iniciativas/observatorio-do-desenvolvimento-do-nordeste/geoinformacoes>>. Acesso em: 05 maio 2020.

MYRDAL, G. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth, 1957.

NORTH, D. Location Theory and Regional Economic Growth. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 63, n. 3, p. 243-258, 1955.

PEREIRA NETO, C. *A migração para o bairro Planalto, no município de Linhares, impulsionada por fatores econômicos e redes migratórias*. 2020. 424 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2020.

PERROUX, F. *A Economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. *Cafecultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985*. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

ROSTOW, W. W. *The stages of economic growth: a non-communist manifest*. New York: Cambridge Univ. Press, 1960.

SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ). Governo do Estado do Espírito Santo. *Sefaz divulga IPM para 2019*. Disponível em: <<https://sefaz.es.gov.br/sefaz-divulga-ipm-para-2019>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DA MADEIRA E DO MOBILIÁRIO DE LINHARES E REGIÃO NORTE DO ESPÍRITO SANTO (SINDIMOL). Disponível em: <http://www.sindimol.com.br/sindicato/>. Acesso em: 2 ago. 2020.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SOUZA, N. J. de. *Desenvolvimento econômico*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

VILLASCHI FILHO, A.; OLIVEIRA, U. J. de; FELIPE, E. S. *Interações globais e conexões locais: elementos para um debate da economia capixaba*. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO, 2., 2011, Vila Velha, 20 p.

VOGAS, V. Linhares chega ao pódio do ICMS. *A Gazeta*, Vitória, p. 18, 13 ago. 2019.

ZUNTI, M. L. G. *Panorama histórico de Linhares*. [Vitória, ES?]: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1982.