

OS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDENE NO NORTE DO ESPÍRITO SANTO: NOTAS INTRODUTÓRIAS

Érika de Andrade Silva Leal¹
Leandro Souza Lino²
Celso Bissoli Sessa³
Júlia Fernandes⁴
Gabriela Sales do Espírito Santo⁵

Resumo

O objetivo do artigo é apresentar um panorama dos projetos contemplados pelos incentivos fiscais da Sudene no norte capixaba e discutir seus possíveis desdobramentos para o desenvolvimento regional. São utilizados dados dos relatórios elaborados pela Sudene no período de 2012-2020 e informações oficiais sobre sua região de abrangência no Espírito Santo que diz respeito aos seus aspectos sociais, econômicos e institucionais. Os dados analisados sugerem indicar a contribuição dos incentivos fiscais para promover um crescimento polarizado no norte capixaba, especialmente em Linhares. A distribuição espacial mostra claramente que as empresas contempladas estão concentradas ao longo das rodovias 101 e 259. Situações dessa natureza possuem paralelo em outras regiões do país que evidenciam que outros fatores além dos incentivos fiscais são determinantes para a localização dos investimentos, especialmente a infraestrutura de transportes.

Palavras Chave: Sudene; Desconcentração concentrada; Incentivos fiscais; Vantagens locacionais.

Classificação JEL: H24, R11, R58.

Sessão Temática: Economia Regional e Urbana

Abstract

The objective of the article is to present an overview of the projects covered by Sudene's tax incentives in the north of Espírito Santo and discuss their possible consequences for regional development. Data from reports prepared by Sudene in the period 2012-2020 and official information about its coverage region in Espírito Santo are used with regard to its social, economic and institutional aspects. The data analyzed suggest the contribution of fiscal incentives to promote a polarized growth in the north of Espírito Santo, especially in Linhares. The spatial distribution clearly shows that the companies covered are concentrated along highways 101 and 259. Situations of this nature have parallels in other regions of the country that show that factors other than tax incentives are decisive for the location of investments, especially the infrastructure of transport.

Keywords: Sudene; Concentrated deconcentration; Tax breaks; Locational advantages.

JEL Code: H24, R11, R58.

Thematic Session: Regional and Urban Economy

¹ Professora da Coordenadoria de Engenharia de Produção do IFES/Campus Cariacica. E-mail:professoraerikaleal@gmail.com

² Professor da Unicafe/Faesa. E-mail: lsolino@gmail.com

³ Professor do Departamento de Economia da UFES. E-mail: celso.sessa@ufes.br

⁴ Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: fs.julia@hotmail.com

⁵ Instituto Federal do Espírito Santo/ Campus Cariacica. E-mail:gabrielasales178@gmail.com

1. Introdução

O processo de industrialização do Brasil a partir dos anos 1930 buscava constituir um mercado nacional integrado, mas aprofundou as assimetrias regionais. Nos anos 1950, o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, ao mesmo tempo que proporcionava modernidade e inserção de novas indústrias, aumentava a dívida externa e agravava as desigualdades sociais e regionais.

Com o intuito de promover o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, a partir do fim dos anos 1950 ampliaram-se o debate e a elaboração de políticas para essas regiões, como foi o caso da proposta de desenvolver o Nordeste, assim como combater o quadro de seca, desemprego, êxodo rural e domínio oligárquico na região. Criou-se, no final dos anos 1950, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) nos termos da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, e subordinada à Presidência da República (DULCI, 2002; TORRES et al., 2019).

A Sudene foi implementada tendo como base duas premissas formuladas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A primeira referia-se à redução da dependência com a região polo de modo que a “periferia” desenvolvesse um processo de industrialização capaz de criar as condições necessárias para o crescimento autossustentado. A segunda premissa destacava o papel fundamental do Estado, mediante políticas econômicas específicas, para promoção do desenvolvimento das regiões atrasadas (ROCHA; MORANDI, 2012, p. 54; LINO, 2021, p. 117).

Apesar de estar no meio da área política e econômica mais importante do país, o Espírito Santo estava atrasado economicamente em relação aos demais estados do Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo). No final dos anos 1990, os municípios do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, e ao norte do rio Doce no Espírito Santo estavam enfrentando problemas de estiagens, o que por sua vez foi o mesmo argumento utilizado pelas cidades nordestinas no momento da criação da Sudene. Com isso, a inserção do Espírito Santo na Sudene se deu mediante a promulgação da Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998, a partir da qual foram incluídos 28 municípios do norte capixaba na área de abrangência da Sudene, fazendo jus a incentivos fiscais federais para investimentos, modernização e diversificação.

Nos anos mais recentes, é perceptível a série de empreendimentos implementados e/ou expandidos que se encontram presentes ao longo da BR 101, no norte do estado, sobretudo nos municípios de Linhares e Sooretama. Assim, nos debates e falas de economistas e lideranças locais sobre a atração de empresas no norte do estado é comum associarem este fato, entre outros motivos, aos incentivos fiscais da Sudene. No entanto, a literatura econômica capixaba não traz informações mínimas consolidadas sobre as empresas contempladas pelo incentivo fiscal de dedução do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, sua distribuição espacial e suas características, nem tampouco evidências de que essa política contribua para dinamizar a economia regional. Este artigo, de caráter introdutório, tem como objetivo apresentar um panorama dos projetos contemplados pelos incentivos fiscais da Sudene no norte capixaba e discutir seus possíveis desdobramentos para o desenvolvimento regional.

A escolha deste tema se justifica inicialmente pela oportunidade de cobrir, ainda que parcialmente, uma lacuna referente ao levantamento e análise dos dados mais recentes disponíveis sobre os incentivos fiscais no norte do estado (2012-2020), bem como a discussão sobre os incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional à luz da teoria do crescimento polarizado. Ademais, fornece maiores informações para subsidiar o debate considerando que recentemente ganha vulto a possibilidade de inserção de mais 04 municípios capixabas (Aracruz, Itarana, Itaguaçu e Governador Lindenberg) na área de influência da Sudene. Para tanto, além desta introdução, outras quatro seções estruturam o artigo, sendo que a revisão teórica é apresentada na segunda seção, seguida da metodologia, dos resultados preliminares e da conclusão.

2. Referencial Teórico

2.1 Polos de Crescimento

Até o final do século XIX, a indústria brasileira era considerada descentralizada e sem integração entre si, mas com setores econômicos regionais bastante definidos. A nível regional, a acumulação de capital do setor de cafeicultura do estado de São Paulo, a partir da crise de 1929, garantiu a ampliação da participação da indústria paulista frente às demais economias, agravando o processo de concentração industrial (CANO, 1981).

Em meados da década de 1950, o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, ao mesmo tempo que proporcionava modernidade e inserção de novas indústrias, aumentava a dívida externa e agravava as desigualdades sociais e regionais. O Nordeste passou a ser palco de pressões sociais por políticas públicas capazes de tirar a região do estado de estagnação em relação ao centro-sul do país. Em 1956, o Governo Federal criou o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) com a finalidade de realizar um diagnóstico da região contemplando seus principais problemas e oportunidades, bem como os mecanismos eficazes para desenvolver econômica e socialmente a região (CARVALHO, 2008).

Com um diagnóstico de inspiração cepalina, o GTDN concluiu que haveria uma relação típica entre centro (produtor de bens industrializados) e periferia (produtora de matérias-primas) entre o centro-sul e o nordeste do Brasil, reproduzindo, em escala intrarregional, a divisão internacional do trabalho nos moldes preconizados pela CEPAL. Desse modo, a criação da Sudene em 1959 recomendava o desenvolvimento industrial como forma de garantir o crescimento regional sem comprometer a autonomia dos estados nordestinos no processo de integração da região no mercado nacional (CARVALHO, 2008).

Ainda segundo Carvalho (2008), várias correntes teóricas influenciaram a implementação das políticas de desenvolvimento regional da Sudene, com destaque para quatro principais. A primeira corrente teórica foi o paradigma cepalino que moldou o pensamento da instituição até meados da década de 1960. Com o regime militar e a nova estratégia de desenvolvimento, a Sudene foi redefinida nos anos 1970 sendo influenciada pelo instrumental teórico dos polos de crescimento de Francois Perroux. Na década de 1990, com a crise do Estado Desenvolvimentista, a instituição reorientou seu papel se aproximando do novo paradigma do desenvolvimento sustentável e, mais recentemente, após sua recriação em 2007, foi influenciada pelas teorias do desenvolvimento endógeno.

As alternativas de redução do imposto de renda do Sistema Finor administrados pela Sudene para estimular a criação de polos de crescimento mais se aproximam da teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux a partir do reconhecimento de que o crescimento, que se verifica a partir de mudanças estruturais, não acontece simultaneamente em toda parte. A este respeito, Souza (1993, p. 3) escreveu:

O crescimento econômico verifica-se com mudanças estruturais, que se materializam por três pontos principais: a) pelo surgimento e o desaparecimento de empresas; b) pela difusão imperfeita do crescimento entre setores e regiões, e c) pelo crescimento desigual dos setores líderes da região. (...) “o crescimento não aparece, simultaneamente, em toda a parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia” (Perroux, 1977, p. 146). Na prática, portanto, tem-se observado que o crescimento ocorre de modo desequilibrado setorial e espacialmente e que existem efeitos de encadeamento diferenciados do crescimento entre setores e regiões. A ideia de difusão dos efeitos de encadeamento da produção e do emprego, ou de integração setorial e espacial, pressupõe a existência de canais de integração. Na ausência de tais canais, não ocorre integralmente a difusão do crescimento na economia local e entre os subespaços do sistema regional, implicando a evasão de tais efeitos para outros países ou para regiões mais desenvolvidas e mais distantes.

São as interligações de insumo-produto que conferem às firmas as vantagens na formação de complexos industriais integrados. Nesse sentido, os polos de crescimento são concebidos como complexos industriais integrados que possuem pelo menos uma indústria motriz. Uma indústria motriz pode ser uma unidade de grande dimensão capaz de gerar impactos profundos numa região. Essa indústria geralmente é caracterizada como uma indústria inovadora nos termos schumpeterianos. Nesse sentido, dependendo das dimensões das transformações que uma indústria motriz exerce sobre a economia, os polos serão caracterizados como polos de crescimento ou de desenvolvimento. Um polo de desenvolvimento é um polo de crescimento que provoca efeitos dinâmicos com mudanças estruturais na região onde é implantado, permitindo o mínimo de vazamento dos efeitos de encadeamento para outras áreas (SOUZA, 1993; SOUZA, 2009; MARCHIORO *et al.*, 2014).

Souza (1993) avança mostrando que, para Perroux, o polo poderá formar, ainda, um polo de integração ao se localizar em uma área de fronteira, provocando o aumento das relações comerciais regionais. Nesse contexto, a teoria do crescimento polarizado identifica eixos de desenvolvimento formados por vias de transporte e por centros de crescimento com infraestruturas para atividades industriais e de prestação de serviços.

Estudos mais recentes voltados para análise do padrão da desconcentração das atividades industriais no Brasil também mostram que tal desconcentração não ocorre de maneira dispersa, mas sim assumindo uma desconcentração concentrada limitada a polos que capturam a maior parte da atividade econômica (MONTEIRO NETO; SILVA; SEVERIAN, 2020; SILVA, 2021).

A assimetria do desenvolvimento econômico no Brasil foi acentuada pelos cenários de crise, pela abertura comercial e pela própria dinâmica do mercado nacional, comandada por estados mais preparados para alocação de investimento em função da experiência na formulação de políticas desenvolvimentistas e da presença de instituições públicas e de infraestrutura (DULCI, 2002; MONTEIRO NETO; SILVA; SEVERIAN, 2020). De modo semelhante, Silva (2021) afirma que o desenvolvimento de novas aglomerações industriais depende não somente de políticas regionais de incentivo, mas também de políticas centradas na infraestrutura física e na qualificação da mão de obra.

A teoria do crescimento polarizado supõe que os efeitos do polo sobre o seu meio são benéficos, ou que os efeitos propulsores, oriundos dos polos de crescimento, dinamizarão toda a sua área de influência. Partindo dessa concepção, o desafio é buscar elementos que contribuam para verificar a possibilidade da conformação de um polo de crescimento a partir dos projetos apoiados pelos incentivos fiscais no norte capixaba e evidências da capacidade do eventual polo de dinamizar a região.

2.2 A Sudene no contexto do desenvolvimento do Espírito Santo

O processo de industrialização no Brasil é descrito na literatura como tardio e o caso do Espírito Santo é considerado ainda mais tardio que o brasileiro, embora afirmações como esta normalmente se limitam a análises comparativas com estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo – estados mais ricos do país, especialmente ao se considerar o cenário estabelecido durante as décadas de 1950 e 1960. A industrialização considerada tardia no Espírito Santo também pode ser constatada em outros estados brasileiros como os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (PEREIRA, 1997; LINO 2021).

Até a década de 1960, a economia capixaba era essencialmente rural, sendo a atividade agrícola responsável por 41,8% da riqueza gerada no estado, especialmente o café. Durante a década de 1960, a economia do Espírito Santo passou por uma crise social sem precedentes com a erradicação dos cafezais (ROCHA e MORANDI, 2012). Essa crise liberou um contingente de mão de obra que migrou do campo para a cidade,

havendo nos anos seguintes um profundo desequilíbrio na distribuição espacial do desenvolvimento do Espírito Santo.

Na década de 1960, os recursos liberados da política de erradicação dos cafezais possibilitaram a implantação de pequenas plantas industriais ainda no interior do estado. Enquanto o Espírito Santo experimentava o início de sua diversificação econômica, a industrialização que estava ocorrendo nacionalmente via substituição de importações estava promovendo um forte crescimento do comércio interno, principalmente estimulado pela constante expansão da demanda de São Paulo, que há muito já liderava esse processo. O Espírito Santo estava ainda de fora desse processo (SESSA, 2019).

Durante os anos 1970, com a implantação do que se convencionou chamar de “Grandes Projetos”, o estado passou por um rápido processo de mudança em sua estrutura produtiva. Em apenas três décadas, em 1990, a indústria já respondia por 43,1% do PIB e a agricultura por 7,1%. Esse tardio e rápido processo de industrialização do estado capixaba trouxe desequilíbrios sociais.

Mesmo com a criação de incentivos financeiros importantes como o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) e a criação do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Espírito Santo, dadas as características sociais e econômicas apresentadas desde a década de 1950 e das análises sobre o crescimento econômico desigual e desequilibrado observado entre as diferentes regiões do país, especialmente em relação ao Nordeste, começou a ser visto como um ‘Nordeste sem Sudene’ (BITTENCOURT, 1987a, p. 205 apud LINO, 2021, p. 116). Segundo Santos (2004, p. 52), o termo ‘Nordeste sem Sudene’ é atribuído a Christiano Dias Lopes, que governou o Espírito Santo entre 1967 e 1971. O estado, apesar de estar no meio da área política e econômica mais importante do país, estava extremamente atrasado em relação aos demais estados do Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo).

Apesar de o governador Lopes Filho ter indicado que o estado possuía características semelhantes às dos subdesenvolvidos, como os das regiões Norte e Nordeste, e que a não-inclusão dessas políticas de acesso a recursos financeiros por incentivos fiscais prejudicariam o estado, o Espírito Santo continuou de fora da área de abrangência da Sudene. Entre os argumentos da recusa estava a possibilidade de reivindicação de outros estados, tirando das regiões Norte e Nordeste sua exclusividade nessas políticas (ROCHA e MORANDI, 2012).

Seguiram-se longos anos de luta das lideranças políticas e empresariais capixabas para viabilizar a inclusão do Espírito Santo na área de abrangência da referida Superintendência. Nesse período, o estado capixaba viu transformada não apenas sua estrutura produtiva como também a distribuição espacial da população no território e o agravamento dos problemas sociais decorrentes do rápido e concentrador processo de industrialização. A inclusão do Espírito Santo na Sudene trouxe a expectativa de criação de polos de crescimento que poderiam contribuir para o desenvolvimento das cidades interioranas do estado, criando melhores condições de vida e reduzindo os bolsões de pobreza nessas localidades e nas periferias da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), como mostrou Lacerda (1998).

Durante os anos 1990, os municípios do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, e ao norte do rio Doce, no Espírito Santo, estavam enfrentando problemas de estiagens, sendo estes os mesmos argumentos apresentados pelas cidades nordestinas para integrarem a Sudene. Com isso, a inserção do Espírito Santo na Sudene se deu mediante a promulgação da Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998 (BRASIL, 1998). A inclusão do norte do Espírito Santo na área de abrangência da Sudene em julho de 1998 foi comemorada pelas lideranças capixabas à época:

Nesses termos, o instrumento maior que será o estímulo a mais para o desenvolvimento do norte capixaba são as alternativas de redução do imposto de renda do Sistema Finor, administrado pela Sudene. Este estímulo, associado às vantagens locacionais e a infraestrutura portuária e de transportes existentes eliminam a desvantagem que aquela região apresentava frente ao sul da Bahia,

aspecto que levou o Estado a perder, no passado, alguns investimentos de destaque como é o caso da Bahia Sul Celulose. Enfim, o momento requer uma grande disposição de articulações das lideranças municipais, do Governo do Estado, dos sindicatos e das lideranças empresariais e políticas, com e políticas com vistas a se traçar uma estratégia de divulgação das potencialidades regionais e o desenvolvimento de um programa de atração de negócios. Estas medidas que tem como fim útil a geração de riqueza (empregos, salários, lucros e tributos), deverão estar perfeitamente sintonizadas com as iniciativas que são conduzidas pela Sudene e também estar associadas a um planejamento estadual que priorizem o desenvolvimento das demais regiões capixabas, de forma a não se ter áreas (e cidadãos) com tratamentos distintos em nosso Estado. (LACERDA, 1998, p.1)

Cumpramos ressaltar que municípios limítrofes que ficaram de fora como Aracruz, por exemplo, reivindicam a inserção na área de abrangência da Sudene. Essa questão é colocada como demanda das lideranças locais em todos os planos de desenvolvimento do Estado realizados nos anos 2000 (ES 2025; ES 2030; DIAGNÓSTICO PROJETO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL, 2021). É nesse contexto que em maio de 2021 o Senado Federal aprovou o projeto de Lei de inserção de mais 4 municípios capixabas na Sudene – Aracruz, Itarana, Itaguaçu e Governador Lindenberg –, sendo o referido projeto de inserção vetado pelo Presidente da República em junho de 2021.

O item a seguir apresenta a metodologia do artigo e em seguida são apresentadas as estatísticas disponíveis sobre os projetos contemplados pelos incentivos da Sudene no Espírito Santo com as implicações em termos de possível conformação de polo de crescimento com contribuições para o desenvolvimento regional.

3. Metodologia

Este artigo é classificado quanto aos objetivos como descritivo e exploratório. Descritivo no sentido que se objetivou partir da coleta, registro e interpretação das características da região e dos projetos apoiados. Exploratório uma vez que, na ausência de estudos que analisaram mais recentemente os incentivos da Sudene no estado do Espírito Santo, é preciso reunir mais conhecimento e buscar novos elementos até então não conhecidos. A estratégia de pesquisa é bibliográfica e documental. As principais fontes de informação documental são os relatórios elaborados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste referentes aos incentivos e benefícios fiscais concedidos no período de 2012-2020 e informações oficiais sobre as microrregiões no que diz respeito aos seus aspectos sociais, econômicos e institucionais disponibilizados por órgão oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

As principais questões analisadas se referem à: i) distribuição espacial dos projetos apoiados; ii) caracterização setorial dos projetos contemplados (analisados à luz da taxonomia setorial de Pavitt [1984]); iii) contribuição dos projetos apoiados em termos de empregos mantidos pelas empresas beneficiárias no território.

4. Resultados Preliminares e Discussões

O processo de industrialização do Espírito Santo ocorreu após os anos 1960, com a crise provocada pela erradicação dos cafezais. No contexto nacional, nos anos 1970, as políticas de desenvolvimento regional já inseriam instrumentos para a desconcentração do processo industrial, com investimentos em infraestrutura e criação de incentivos fiscais que estimulassem a conformação de polos industriais como, por exemplo, as ações que orientaram a política da Sudene na época (CARVALHO, 2008). No âmbito local, a industrialização provocou a concentração da atividade produtiva na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e no litoral, esvaziando algumas regiões tradicionais no interior do estado.

Na primeira quinzena dos anos 2000, mais precisamente de 2002 a 2018, observou-se no estado capixaba ainda um esforço de implementação de políticas de desenvolvimento ancoradas em grandes plantas industriais, como pode ser visto na orientação dos dois principais planos de governo – ES 2025 e ES 2030. Em que pese as iniciativas de desenvolvimento do interior com apoio às atividades voltadas para o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL's) fartamente documentadas em Lino (2021), observou-se até mesmo no interior do estado que os investimentos previstos estavam em seu maior vulto direcionados à microrregião Litoral Sul nas plantas de petróleo e de mineração. No litoral norte também se destacaram os investimentos sobretudo nas cidades de Aracruz e Linhares.

Nesse período, entre 2002 e 2018, a RMGV – composta pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória e que se apresenta como a região mais dinâmica do estado – reduziu sua participação percentual no total do PIB capixaba de 62,7% para 55,9% (Tabela 1). Contudo, destaca-se que os dados do Instituto Jones dos Santos Neves (2019) apontam para que esta diferença tenha ocorrido de maneira bem desigual entre as microrregiões do estado, sendo exatamente a Litoral Sul a que teve a maior ampliação em sua participação no total, passando de 4,9%, em 2002, para 12,7%, em 2018.

Tabela 1 – Desempenho do PIB nas microrregiões do Espírito Santo, em milhões de R\$*

Microrregião	Em números absolutos - em milhões R\$			Em participação %	
	2002	2018	TGCA 2002-2018	2002	2018
Metropolitana	48.146,83	82.075,20	3,4%	62,71	55,95
Central Serrana	1.135,66	2.705,65	5,6%	1,48	1,84
Sudoeste Serrana	1.448,35	3.042,17	4,7%	1,89	2,07
Litoral Sul	3.782,23	18.612,92	10,5%	4,93	12,69
Central Sul	4.589,77	7.798,80	3,4%	5,98	5,32
Caparaó	1.619,87	3.335,01	4,6%	2,11	2,27
Rio Doce	7.498,99	13.952,16	4,0%	9,77	9,51
Centro-Oeste	3.404,31	6.823,70	4,4%	4,43	4,65
Nordeste	3.651,74	5.350,70	2,4%	4,76	3,65
Noroeste	1.501,56	3.003,71	4,4%	1,96	2,05
Espírito Santo	76.779,32	146.700,03	4,1%	100,00	100,00

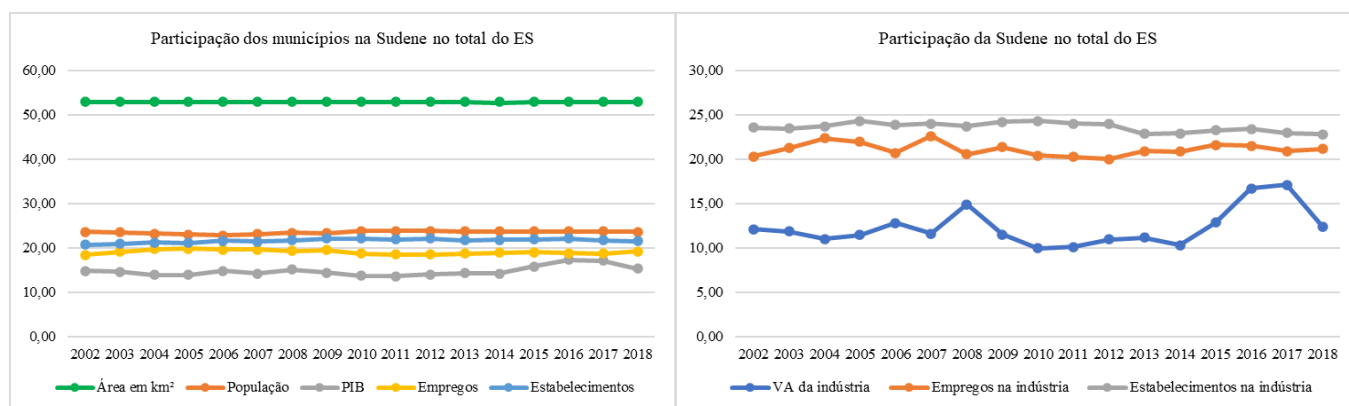
Fonte: IJSN, 2021. Elaborado pelos autores.

Nota: *A preços reais de 2020

Entre as microrregiões que se encontram em parte e/ou em sua integridade compreendidas na área da Sudene, ou seja, a Rio Doce, a Nordeste, a Centro-Oeste e a Noroeste, constata-se que apenas as duas últimas ampliaram suas participações percentuais em relação ao total do Espírito Santo.

No que se refere aos 28 municípios da região que compõem a área da Sudene no Espírito Santo de maneira geral, é possível constatar, mediante Gráfico 1, que sua participação percentual no total do PIB capixaba oscilou entre 14,8%, em 2002, e 15,3%, em 2018. Além disso, vale mencionar que a maior representatividade da região no total do PIB do estado ocorreu em 2016, com um valor de 17,3%, enquanto o menor foi em 2011, com um resultado de 13,6%.

Gráfico 1 – Participação dos municípios que compõem a área da Sudene no Estado no total do Espírito Santo



Fonte: IBGE, 2000-2010; IBGE, 2002-2018; IJSN, 2021; Ministério da Economia, 2021. Elaborado pelos autores

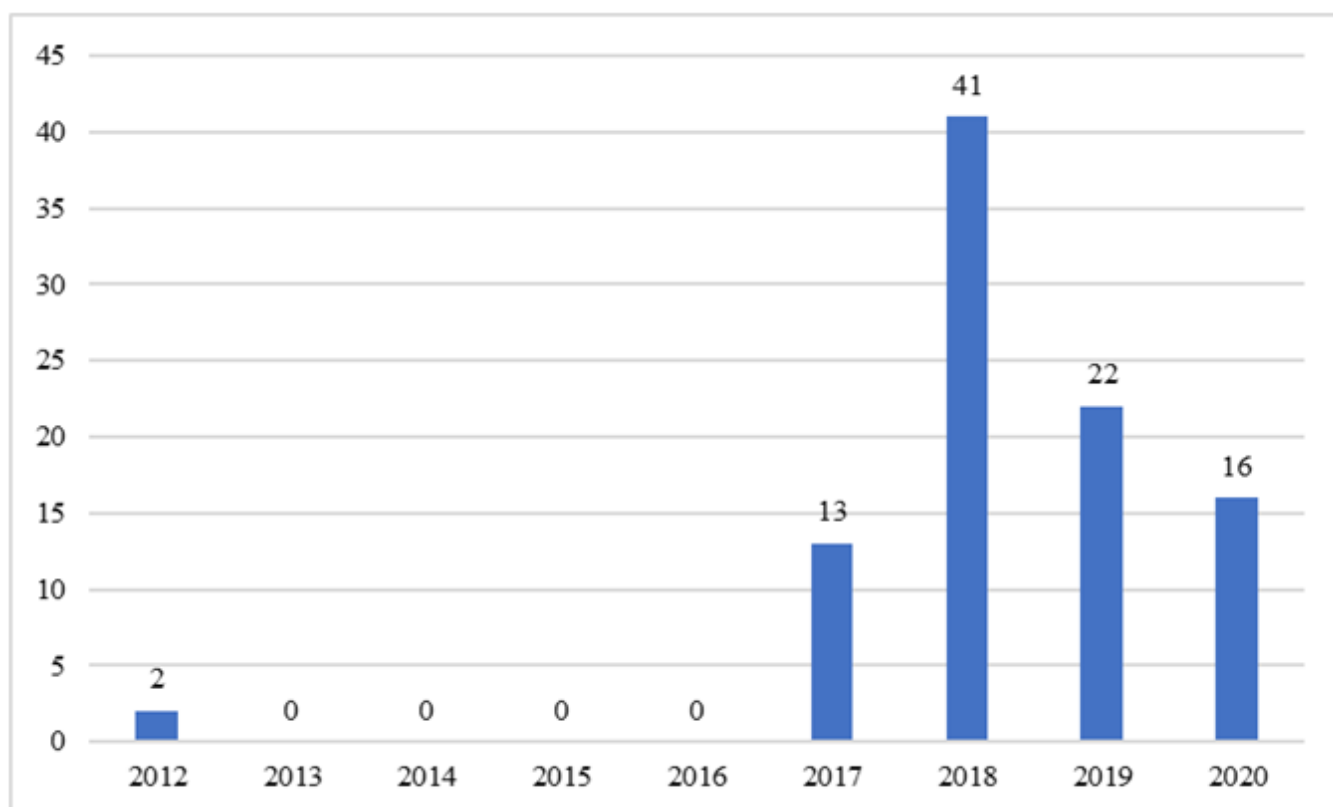
Sobre a representatividade de outras variáveis da região que compõem a Sudene no estado, em relação aos totais do Espírito Santo, tais população, PIB, empregos e estabelecimentos, conforme Gráfico 1, é possível verificar pouca variação em suas participações percentuais. Contudo, as oscilações foram mais perceptíveis em análises específicas sobre indicadores associados à atividade industrial, tais como valor adicionado, empregos e estabelecimentos, embora seus resultados iniciais e finais não tenham tido grandes diferenças. Isso reflete as limitações de captação de algum efeito por meio de variáveis agregadas, mas também sinaliza a necessidade de um olhar mais atento para o crescimento do valor adicionado na indústria.

Outra questão que vale ser mencionada é que em todos os indicadores avaliados a representatividade da região que compõe a Sudene no estado foi inferior à sua participação na área total capixaba, que foi de 52,9%.

Ressalta-se que é a partir de 2002 que as operações da Sudene ganharam vulto no estado. Isso porque os 28 municípios foram contemplados em 1998 na área de abrangência da Superintendência. Em função da disponibilidade de dados mais recentes, este artigo analisará a atuação da Sudene no estado referentes aos incentivos e benefícios fiscais no período de 2012 a 2020.

Como pode ser visto no Gráfico 2, foram encontradas 94 operações aprovadas neste período. Cabe citar que os anos de 2013 a 2016 encontram-se zerados nos relatórios.

Gráfico 2 – Quantidade de projetos aprovados no Espírito Santo por ano



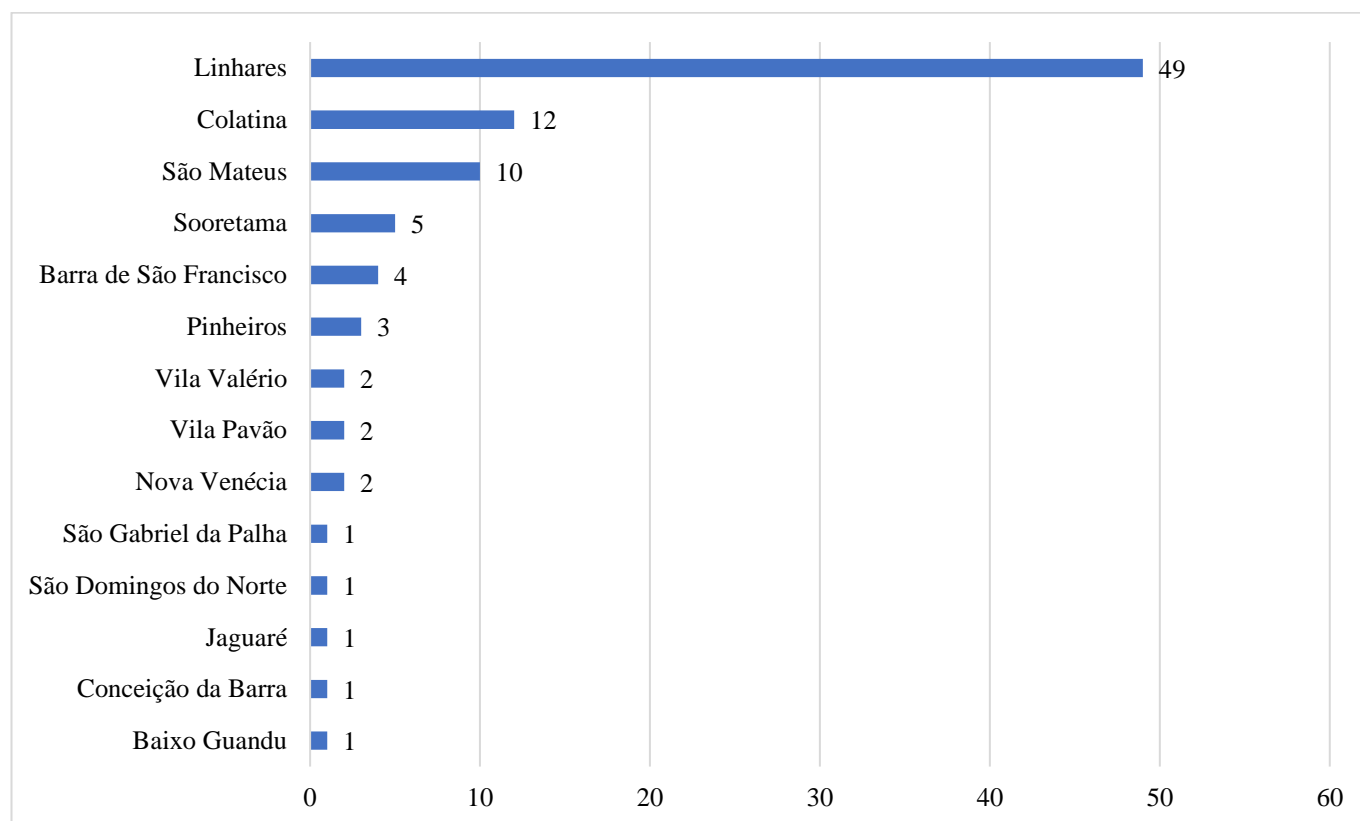
Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2012-2020). Elaborado pelos autores.

O ano de 2018 se destaca no período com o maior número de projetos de concessão de incentivos fiscais aprovados no norte capixaba. O ano de 2020, embora tenha sido um ano desafiador para a economia mundial em função da pandemia da Covid-19, ainda assim foram realizadas 16 operações, sendo 9 delas de implantação e em 7 municípios do Espírito Santo, indicando a atratividade do norte capixaba para novos empreendimentos. Os projetos de incentivo fiscal da Sudene são classificados em 5 modalidades, são elas: implantação, modernização, reinvestimento, retificação e transferência e diversificação. No estado foram 31 pleitos aprovados referentes a projetos de implantação de empreendimento, 38 de modernização de empreendimentos e 25 distribuídos entre reinvestimento, diversificação de empreendimentos e retificação e transferência de pleitos aprovados.

4.1 Distribuição Espacial dos Projetos Apoiados

No Espírito Santo foram encontrados um total de 94 projetos aprovados pela Sudene no período de 2012 a 2020, contemplando 72 empresas, sendo a localização apresentada no Gráfico 3. A localização dos municípios citados no Gráfico 3, bem como os demais pertencentes à área da Sudene, também podem ser identificados por meio da Figura 1.

Gráfico 3 – Quantidade de projetos aprovados no Espírito Santo por município



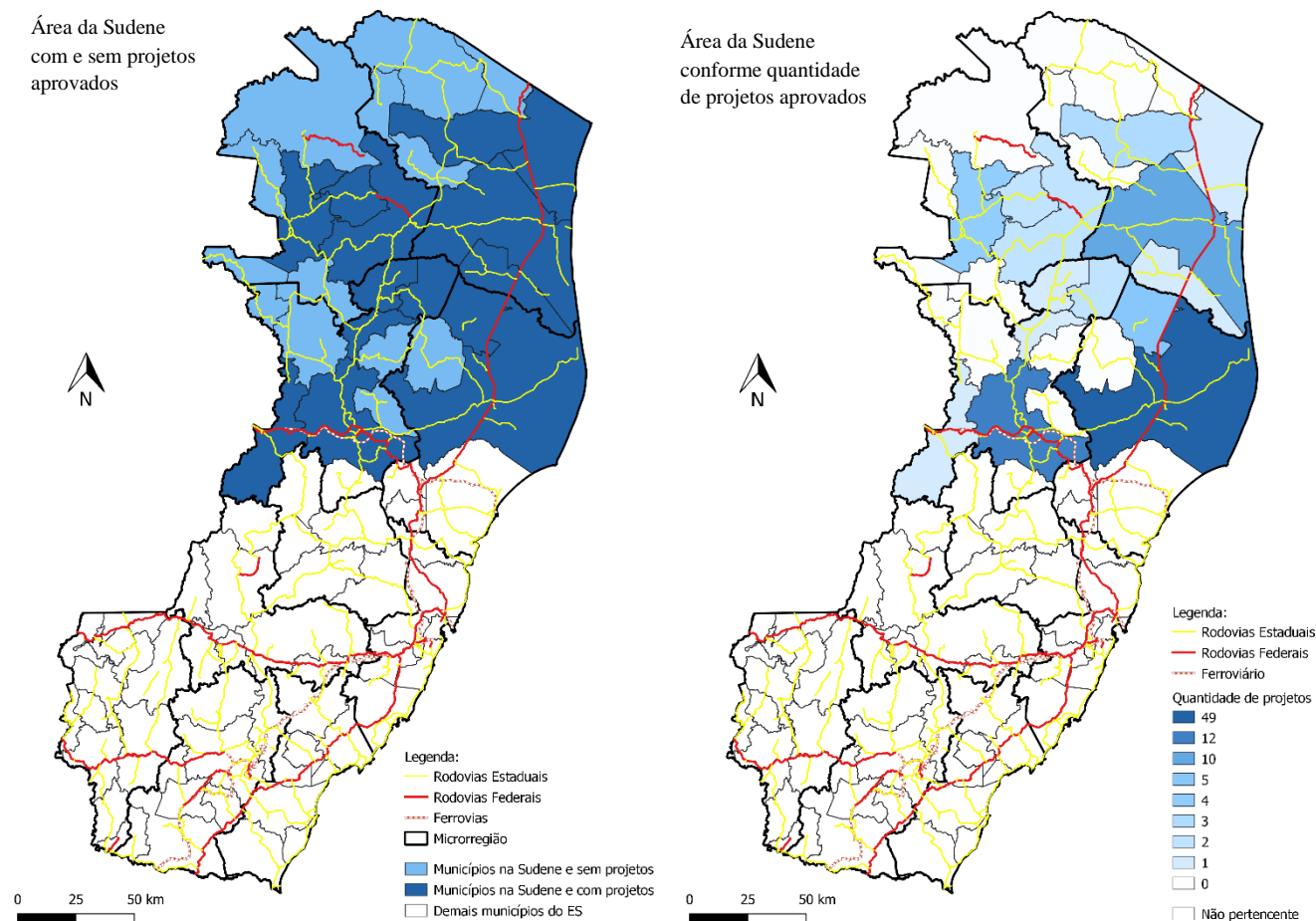
Fonte: Relatórios da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2012-2020). Elaborado pelos autores.

Assim, os resultados relacionados à distribuição espacial dos municípios com projetos aprovados no Espírito Santo merecem algumas observações. A primeira é que eles se encontram concentrados em poucos municípios do estado, especialmente nas proximidades das rodovias BRs 101 e 259, vide os resultados de Linhares, Sooretama e São Mateus, para o primeiro caso, e Colatina e Baixo Guandu para o segundo. Isso sem contar os municípios de Jaguaré, Conceição da Barra e Pinheiros, cujo traçado da BR 101, apesar de cortar seu território, não passa por suas sedes municipais.

Além disso, vale mencionar que, dos 94 projetos aprovados, 71 (75,5%) deles estão localizados em 3 municípios que são polos em suas microrregiões, a saber: Linhares na microrregião Rio Doce (49), Colatina (12) na microrregião Centro-Oeste e São Mateus (10) na microrregião Nordeste. Ainda na microrregião Rio Doce, Sooretama se destacou com a aprovação de 5 projetos. Os outros 18 projetos estão distribuídos em 10 municípios, sendo que em 13 municípios que também se encontram na área de abrangência não foi localizada nenhuma operação aprovada do incentivo no período considerado.

Outro ponto a ser mencionado é que, com exceção de Conceição da Barra, Barra de São Francisco e Baixo Guandu, os demais municípios limítrofes com estados da Bahia e Minas Gerais não tiveram projetos aprovados.

Figura 1 – Infraestrutura de transportes terrestres e municípios do Espírito Santo que fazem parte da área da Sudene, com ou sem projetos



Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo – DER-ES, 2017 e Relatórios da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2012-2020). Elaborado pelos autores.

Resultado semelhante e ainda mais restrito foi encontrado por Menezes e Somerlate (2016) ao avaliarem os incentivos fiscais da Sudene nos municípios contemplados em Minas Gerais. A partir de documentos e relatórios dos pleitos dos projetos aprovados pela Superintendência nos anos de 2008 a 2013, mostraram que do total de 168 municípios mineiros inseridos na área de atuação da Sudene apenas em 13 houve adesão à política de concessão dos incentivos fiscais de isenção do IRPJ.

Essa concentração das operações aprovadas nos municípios polos evidencia a necessidade de complementariedade de instrumentos para a promoção de uma política de desenvolvimento regional. Os incentivos fiscais integram uma cesta de outros atrativos para determinar a localização de um investimento. No Espírito Santo, os dados levantados sinalizam o reforço de uma concentração de projetos em municípios com melhor infraestrutura (como é o caso de Linhares, que sozinho responde por 52,12% das operações realizadas), podendo o incentivo contribuir para favorecer uma desconcentração concentrada de indústrias numa localidade, com um crescimento do tipo polarizado nos termos de Perroux. Nesse caso, não há problemas na promoção do crescimento por meio de incentivo aos polos desde que eles sejam capazes de dinamizar sua área de influência.

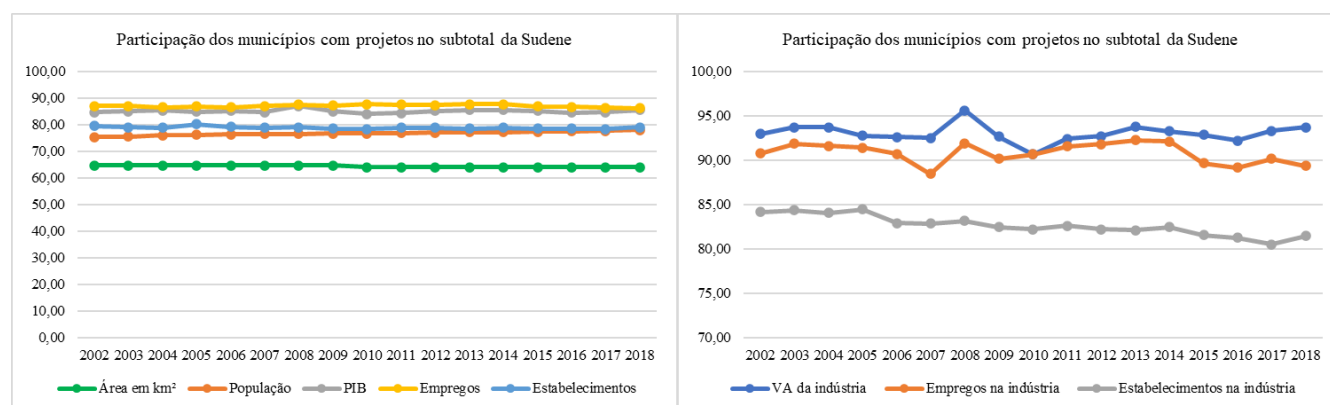
Outros estudos no Brasil, como Pessoa e Milani (2016), ao avaliarem os investimentos da Sudene no Nordeste verificaram a concentração destes investimentos nas regiões litorâneas, que, por serem dotadas

de uma infraestrutura mais avançada e um nível de renda maior, possuem um poder de atração de investimentos mais elevado.

Nos Gráficos 4 e 5 estão os dados dos 14 municípios com projetos aprovados em comparação com a área total da Sudene e com a área total do estado. É possível identificar que as participações percentuais dos 14 municípios com projetos aprovados, seja na comparação com o total da área da Sudene ou do Espírito Santo, não tiveram grandes oscilações no período de 2002 a 2018, em variáveis como população, PIB, empregos e estabelecimentos. Mesmo que se considere variáveis relacionadas à indústria, tais como valor adicionado, empregos e estabelecimentos no setor, também não se identificam grandes diferenças, principalmente ao se considerar os valores iniciais (2002) e finais (2018) da série.

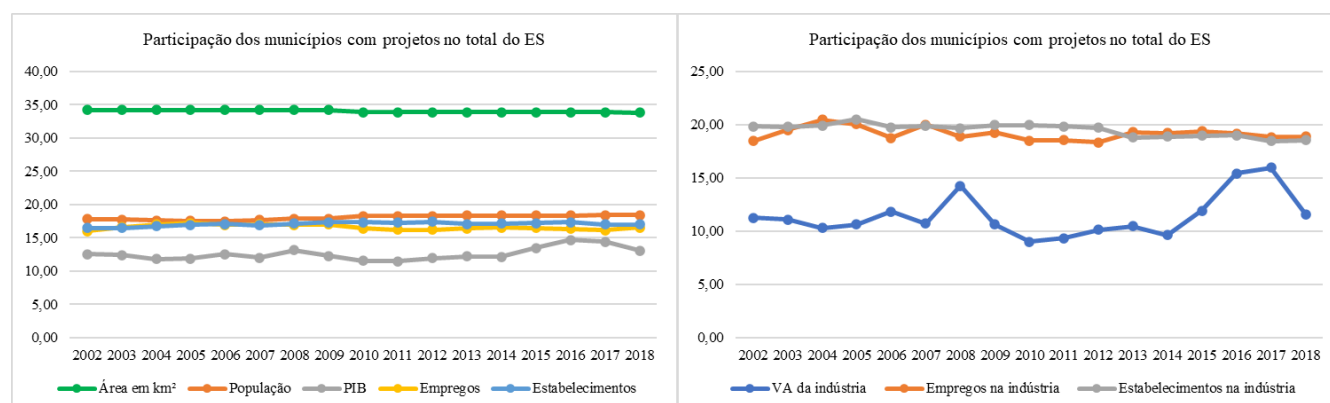
Por meio desses resultados também é possível apontar que, mesmo que se considerasse a possibilidade desses projetos aprovados terem surtido algum efeito de irradiação para as economias locais, os mesmos tiveram um desempenho bem limitado, especialmente se esta análise se concentrasse em um eventual transbordamento desses impactos para outras atividades locais.

Gráfico 4 – Participações dos municípios com projetos no total da área que compõem a Sudene no Espírito Santo



Fonte: IBGE, 2000-2010; IBGE, 2002-2018; IJSN, 2021; Ministério da Economia, 2021. Elaborado pelos autores

Gráfico 5 – Participações percentuais dos municípios com projetos no total do Espírito Santo



Fonte: IBGE, 2000-2010; IBGE, 2002-2018; IJSN, 2021; Ministério da Economia, 2021. Elaborado pelos autores

Outra forma de avaliar um eventual efeito dos projetos aprovados pela Sudene nas economias municipais refere-se à sua relação com algumas variáveis gerais dos municípios. Neste sentido, na Tabela 1 encontram-se os resultados para a área, a população, o PIB e o valor adicionado da indústria, os empregos e os estabelecimentos e os estabelecimentos na indústria. Na Tabela 2 há a relação de cada um desses indicadores pela quantidade de projetos aprovados nestes 14 municípios listados.

Tabela 1 – Resultados gerais dos municípios com projetos aprovados na Sudene no Espírito Santo, em 2018

Município	Área (km ²)	População	PIB*	VA da indústria*	Empregos		Estabelecimentos	
					Total	Indústria	Total	Indústria
Água Doce do Norte	473,7	11.131	149,2	15,9	1.243	249	517	90
Águia Branca	454,5	9.653	192,2	23,2	1.916	258	365	44
Alto Rio Novo	227,6	7.798	93,3	4,5	856	39	181	16
Baixo Guandu	909,0	30.862	775,1	314,9	6.052	1.278	1.074	182
Barra de São Francisco	944,5	44.315	928,3	248,1	9.081	3.155	1.631	322
Boa Esperança	428,7	14.982	237,7	19,2	2.408	257	499	60
Colatina	1.398,2	121.580	3.730,9	822,6	44.344	13.222	6.133	1.000
Conceição da Barra	1.182,6	30.849	505,0	85,8	5.883	719	562	47
Ecoporanga	2.285,4	23.014	332,3	50,4	3.437	754	901	130
Governador Lindenberg	360,0	12.535	222,4	30,6	1.601	324	309	48
Jaguaré	659,8	29.904	650,2	141,5	7.356	365	766	66
Linhares	3.496,3	170.364	6.518,7	2.198,1	62.917	17.315	6.672	915
Mantenópolis	321,4	15.194	174,4	8,6	1.171	34	307	33
Marilândia	327,6	12.700	281,2	19,6	3.255	1.044	541	91
Montanha	1.099,1	18.770	367,9	48,1	4.906	1.060	895	93
Mucurici	540,5	5.552	74,7	4,4	1.132	55	254	25
Nova Venécia	1.439,6	49.780	1.077,0	128,7	12.550	2.646	2.044	305
Pancas	837,8	23.059	296,6	13,9	2.141	74	592	55
Pedro Canário	433,5	25.982	324,7	38,6	5.330	1.552	740	65
Pinheiros	973,1	26.763	520,1	38,3	8.633	540	907	94
Ponto Belo	360,1	7.784	87,9	5,8	1.048	63	246	32
Rio Bananal	641,9	19.009	410,4	31,5	3.965	395	771	109
São Domingos do Norte	298,6	8.589	270,4	110,3	2.177	960	270	66
São Gabriel da Palha	434,9	37.361	646,0	77,3	10.216	4.172	1.439	295
São Mateus	2.346,1	128.542	2.582,4	357,6	32.434	5.671	3.814	404
Sooretama	587,0	29.449	550,9	107,9	8.329	1.072	606	54
Vila Pavão	433,3	9.171	150,3	25,2	1.313	314	463	118
Vila Valério	470,3	14.087	296,0	16,2	3.131	99	444	47
Municípios com projetos aprovados (A)	15.573,3	731.616	19.201,3	4.672,3	214.416	51.528	26.825	3.915
Subtotal área da Sudene (B)	24.365,1	938.779	22.446,2	4.986,6	248.825	57.686	33.943	4.806
Espírito Santo (C)	46.074,5	3.972.388	146.700,0	40.270,0	1.297.862	272.807	157.703	21.100
(A) / (B)	63,92	77,93	85,54	93,70	86,17	89,32	79,03	81,46
(A) / (C)	33,80	18,42	13,09	11,60	16,52	18,89	17,01	18,55
(B) / (C)	52,88	23,63	15,30	12,38	19,17	21,15	21,52	22,78

Fonte: IBGE, 2000-2010; IBGE, 2002-2018; IJSN, 2021; Ministério da Economia, 2021. Elaborado pelos autores.

Nota: *A preços reais de 2020.

Desse modo, ao avaliar a relação de projetos pelas informações gerais dos municípios, é importante ressaltar os resultados apresentados especialmente por Linhares, Vila Pavão, Vila Valério e Sooretama. O primeiro é por ter tido as menores relações nas quantidades de projetos por área e por habitante. Já o segundo, pelos menores valores nas relações entre as quantidades de projetos por milhão de R\$ do PIB e por empregos formais. Enquanto o terceiro pelas menores relações das quantidades de projetos por milhão de R\$ do Valor Adicionado na indústria e por empregos formais na indústria. Já o quarto, por ter as menores relações nas quantidades de projetos por estabelecimentos formais totais e por estabelecimentos na indústria.

Cabe destacar que, por meio desta relação, é possível identificar a capacidade dos municípios, considerando suas características gerais, em atrair projetos que utilizem os incentivos fiscais da Sudene em condições de serem aprovados. Neste sentido, é importante considerar o caso de Linhares, em função de seu ambiente institucional diferenciado, sua quantidade de área disponível, sua infraestrutura existente e seu contingente de mão de obra qualificado.

Tabela 2 – Relação entre a quantidade de projetos e informações como a área, a população, o PIB, o Valor Adicionado na indústria, os empregos e os empregos na indústria, e os estabelecimentos e os estabelecimentos na indústria, em 2018

Município	Quantidade de projetos por							
	km ²	Habitantes	PIB (R\$ milhão)*	VA Indústria (R\$ milhão)*	Empregos Formais		Estabelecimentos Formais	
					Total	Indústria	Total	Indústria
Água Doce do Norte	-	-	-	-	-	-	-	-
Águia Branca	-	-	-	-	-	-	-	-
Alto Rio Novo	-	-	-	-	-	-	-	-
Baixo Guandu	909,0	30.862,0	775,1	314,9	6.052,0	1.278,0	1.074,0	182,0
Barra de São Francisco	236,1	11.078,8	232,1	62,0	2.270,3	788,8	407,8	80,5
Boa Esperança	-	-	-	-	-	-	-	-
Colatina	116,5	10.131,7	310,9	68,5	3.695,3	1.101,8	511,1	83,3
Conceição da Barra	1.182,6	30.849,0	505,0	85,8	5.883,0	719,0	562,0	47,0
Ecoporanga	-	-	-	-	-	-	-	-
Governador Lindenberg	-	-	-	-	-	-	-	-
Jaguaré	659,8	29.904,0	650,2	141,5	7.356,0	365,0	766,0	66,0
Linhares	71,4	3.476,8	133,0	44,9	1.284,0	353,4	136,2	18,7
Mantenópolis	-	-	-	-	-	-	-	-
Marilândia	-	-	-	-	-	-	-	-
Montanha	-	-	-	-	-	-	-	-
Mucurici	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Venécia	719,8	24.890,0	538,5	64,3	6.275,0	1.323,0	1.022,0	152,5
Pancas	-	-	-	-	-	-	-	-
Pedro Canário	-	-	-	-	-	-	-	-
Pinheiros	324,4	8.921,0	173,4	12,8	2.877,7	180,0	302,3	31,3
Ponto Belo	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio Bananal	-	-	-	-	-	-	-	-
São Domingos do Norte	298,6	8.589,0	270,4	110,3	2.177,0	960,0	270,0	66,0
São Gabriel da Palha	434,9	37.361,0	646,0	77,3	10.216,0	4.172,0	1.439,0	295,0
São Mateus	234,6	12.854,2	258,2	35,8	3.243,4	567,1	381,4	40,4
Sooretama	117,4	5.889,8	110,2	21,6	1.665,8	214,4	121,2	10,8
Vila Pavão	216,6	4.585,5	75,1	12,6	656,5	157,0	231,5	59,0
Vila Valério	235,2	7.043,5	148,0	8,1	1.565,5	49,5	222,0	23,5
Municípios com projetos aprovados	165,7	7.783,1	204,3	49,7	2.281,0	548,2	285,4	41,6

Fonte: IBGE, 2000-2010; IBGE, 2002-2018; IJSN, 2021; Ministério da Economia, 2021. Elaborado pelos autores.

Nota: *A preços reais de 2020.

4.2 Caracterização Setorial

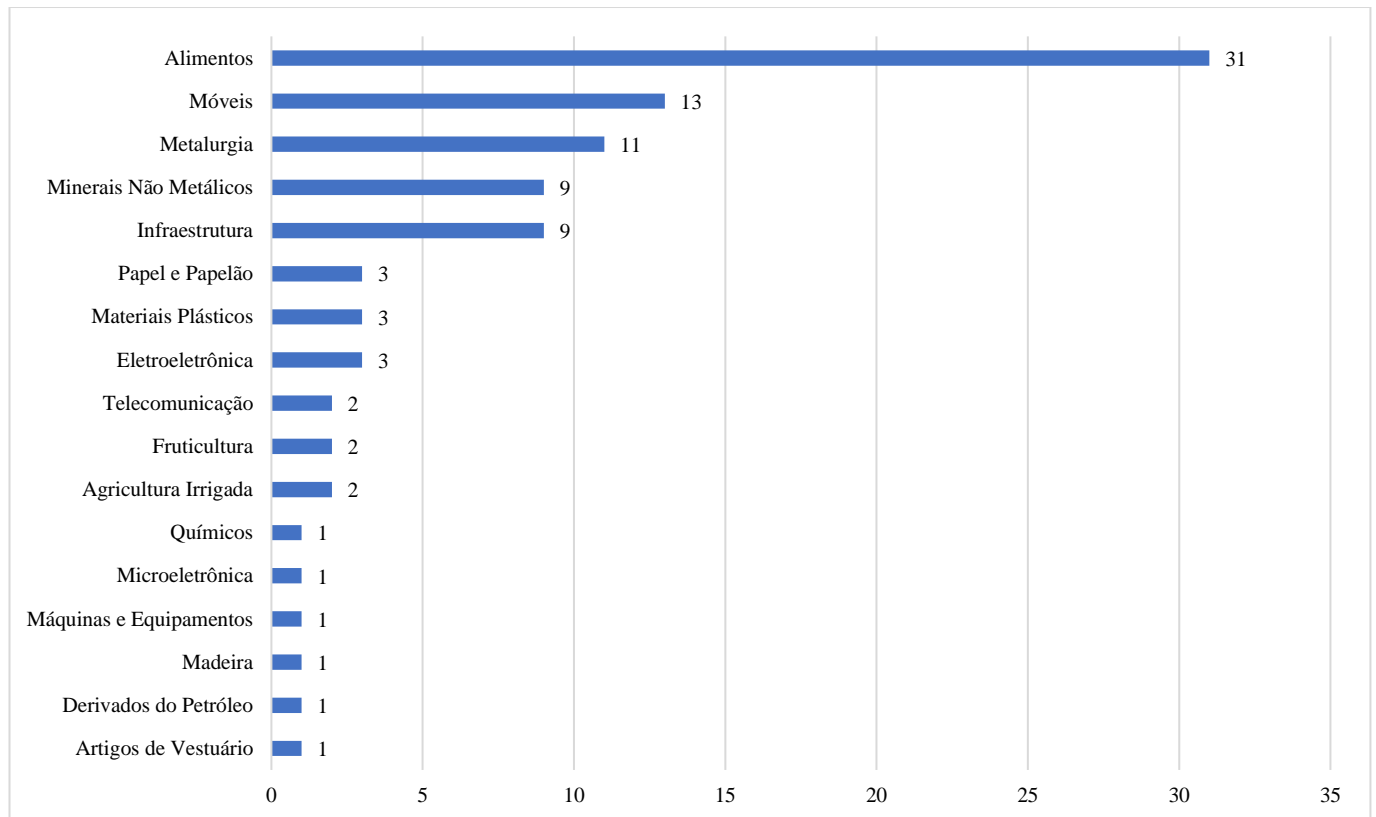
Ao analisar as ações voltadas para promover o desenvolvimento regional, uma questão relevante é observar os setores que são contemplados com as ações. O Gráfico 7 ilustra os setores econômicos em que há registros de operações dos incentivos Sudene aprovados no Espírito Santo.

Como pode ser observado no Gráfico 7, os setores produtivos contemplados pelos incentivos Sudene no norte capixaba são majoritariamente os setores tradicionais da região. O interior capixaba, especialmente as regiões mais ao norte, possuem uma forte vocação agrícola, especialmente o café. No Centro-Oeste, os dados do Censo Agropecuário (2017) mostraram que 88% da área com lavouras permanentes na microrregião é ocupada com café. Na microrregião Rio Doce, o município de Linhares se destaca como sendo o 3º produtor de café do Brasil. Dessa forma, sobre os projetos aprovados no estado, é possível identificar que 35 dos 94 aprovados encontram-se em setores tradicionais da região como alimentos, fruticultura e agricultura irrigada.

No Espírito Santo, um Arranjo Produtivo Local (APL) consolidado no município de Linhares é o moveleiro e o setor se destaca na utilização do incentivo. Das empresas representativas do polo moveleiro local, 10 utilizaram o incentivo, distribuídas em 13 projetos aprovados nos últimos anos. Das 10 empresas que utilizaram o incentivo, 8 haviam sido criadas antes da inserção do norte capixaba na Sudene, indicando que

o incentivo não foi determinante para a localização do investimento, estando mais associado ao estímulo à modernização. Das 13 operações aprovadas, 12 foram para modernização e 1 para reinvestimento.

Gráfico 7 – Quantidade de projetos de incentivos fiscais Sudene aprovados no Espírito Santo por setor econômico (2012-2020)



Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2012-2020). Elaborado pelos autores

Além do APL moveleiro de Linhares, o APL de rochas ornamentais do norte capixaba também tem utilizado os incentivos fiscais da Sudene nos anos recentes. Este arranjo está representado no setor Minerais não Metálicos com 9 operações, sendo contempladas 5 empresas localizadas em Barra de São Francisco, São Domingos do Norte, Vila Pavão e Linhares. Este setor geralmente tem sua localização muito fortemente relacionada à disponibilidade de matéria-prima, ainda assim, das 9 operações aprovadas, 5 referem-se à implantação com empresas localizadas no norte capixaba após a inclusão da área na Sudene.

Por outro lado, na microrregião Centro-Oeste, nas cidades de Colatina, Marilândia e São Gabriel da Palha que também se encontram na área de abrangência da Sudene e que possuem o Arranjo Produtivo Local de Confeções, tal arranjo não utiliza os incentivos como o moveleiro de Linhares. Curioso que apenas 1 empresa de artigos de confeções utilizou o incentivo no período e tal empresa se localiza em Linhares. Este fato pode estar associado ao porte das empresas e ao regime tributário das empresas do APL, que em sua maioria são micro e pequenas empresas optantes pelo simples, não sendo contempladas no incentivo.

Os incentivos fiscais contribuem para atração de empresas para uma localidade podendo favorecer o crescimento por polarização. Para ser um polo de desenvolvimento é preciso ter indústrias motrizes. Essas indústrias são capazes de promover efeitos de encadeamentos permitindo o mínimo de vazamento dos efeitos para outras áreas. As indústrias motrizes são em geral inovadoras no sentido schumpeteriano. A literatura neoshumpeteria, mais especificamente Pavitt (1984), indica caminhos para classificar as empresas/setores conforme as competências e trajetórias tecnológicas, considerando que mudanças tecnológicas são processos dinâmicos e cumulativos. A taxonomia setorial de Pavitt (1984) trata de 04

grandes setores: i) Fornecedores dominados - intensivos em trabalho; ii) Fornecedores especializados; iii) intensivos em escala e iv) intensivos em P&D.

Quando se analisa os setores contemplados à luz dessa taxonomia, observa-se que no Espírito Santo os projetos contemplados são majoritariamente aqueles que já possuem aderência com a localidade, boa parte deles intensivos em trabalho, como alimentação, móveis e minerais não metálicos. O setor de metalurgia, que se caracteriza por ser fornecedor especializado com capacidade de produzir e difundir inovações, possui 6 empresas que utilizaram o incentivo no período, sendo aprovadas 11 operações. Os incentivos Sudene para este segmento foram totalmente concentrados nos 3 municípios polos: Linhares (7), Colatina (3) e São Mateus (1). Das 11 operações aprovadas, apenas 1 se refere à modalidade implantação. Trata-se de uma indústria de veículos na cidade de São Mateus. No que diz respeito aos intensivos em escala, destacam-se os setores de infraestrutura e de telecomunicações. Além de projetos aprovados nos 3 municípios polos, identificou-se 1 projeto de energias em Nova Venécia no noroeste do estado e 1 de produção alcooleira em Conceição da Barra no nordeste capixaba.

No que tange aos setores intensivos em P&D na classificação de Pavitt (1984), foi possível identificar um número menor desses setores utilizando os incentivos fiscais da Sudene no norte capixaba. Foram 5 projetos oriundos de 3 empresas. Desses registrou-se a presença de empresas dos setores químico, eletroeletrônico e microeletrônica. Todos os projetos contemplados estão localizados em Linhares e foram implantados no norte capixaba após a inclusão da área na Sudene. Este fato precisa ser melhor analisado por meio de pesquisas primárias buscando averiguar qual o grau de relevância do incentivo fiscal e demais incentivos Sudene para a decisão de localização dos empreendimentos, bem como realizar outras análises que permitam verificar os efeitos de encadeamentos considerando as possíveis classificações recomendadas por Pavitt (1984).

Por fim, ainda no que se refere às características setoriais, cumpre destacar que das 9 operações de infraestrutura aprovadas no período, praticamente todas se relacionam com a produção/distribuição de energia. Aqui ressalta-se que não foi identificada nenhuma operação aprovada voltada para a produção de energia solar ou eólica no território. A utilização dos incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional não pode se abster de priorizar o estímulo às atividades amigáveis ao meio ambiente. Os gestores locais precisam se atentar para a necessidade de alinhar os incentivos existentes aos outros atrativos da região para fomentar atividades com a produção de energias limpas com possíveis efeitos de encadeamentos na indústria de insumos para a área.

No relatório de 2019 sobre a utilização dos incentivos fiscais da Sudene, dos projetos aprovados na Bahia referentes à área de infraestrutura, 94% deles eram do setor de energia e, desses, 71,47% são investimentos em energia eólica. No Ceará, 87% dos investimentos em infraestrutura foram da área de energia e, destes, mais de 98% referem-se a investimentos em energia eólica. Há evidências de que o nordeste do Brasil está utilizando os incentivos fiscais da Sudene para promover indústrias mais sustentáveis. O Espírito Santo precisa catalisar todos os instrumentos disponíveis, incluindo os incentivos da Sudene, para tornar sua matriz energética mais limpa e promover o desenvolvimento sustentável.

4.3 Sobre as Informações de Emprego por Setor

Outros dados possíveis de serem levantados nos documentos disponibilizados pela Sudene se referem aos empregos relacionados às empresas contempladas. No Brasil, a maior parte dos empregos gerados e mantidos pelas empresas beneficiárias dos incentivos fiscais concedidos pela Sudene, no período analisado, estão relacionados com setores de uso intensivo de mão de obra, como a indústria de calçados, o setor têxtil, o setor agrícola e a indústria de alimentos e bebidas (SUDENE, 2019). No Espírito Santo, os setores de alimentos e moveleiro, que também são intensivos em trabalho, se destacaram no uso do incentivo, mas em

função da escala, os setores que mais geraram empregos foram os setores de eletroeletrônica e infraestrutura, como pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade empregos diretos e indiretos informados por setor econômico que utilizou os incentivos fiscais Sudene no Espírito Santo (2017-2020)

Setor Econômico	Nº Empregos diretos				Nº Empregos indiretos			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Alimentos	1.753	684	185	154	170	314	118	241
Infraestrutura	0	2.483	320	0	0	128	1.154	0
Fruticultura	313	0	0	0	135	0	0	0
Minerais não metálicos	0	432	762	0	0	80	500	0
Telecomunicação	0	0	378	113	0	0	1.553	100
Móveis	0	717	434	371	0	523	76	200
Metalurgia	879	1.509	964	309	186	340	174	209
Papel e Papelão	0	77	140	0	0	25	120	0
Artigos de Vestuário	0	279	0	0	0	65	0	0
Derivados do Petróleo	0	216	0	0	0	479	0	0
Eletroeletrônico	2.456	2.454	2.482	0	820	125	116	0
Madeira	0	183	0	0	0	43	0	0
Materiais Plásticos	0	0	0	39	0	0	0	120
Microeletrônica	0	0	15	0	0	0	8	0
Químicos	10	0	0	0	2	0	0	0
Máquinas e equipamentos	0	2.435	0	0	0	155	0	0
Agricultura Irrigada	124	0	26	0	0	0	32	0
Total	5.535	11.469	5.706	986	1.313	2.277	3.851	870

Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2017-2020). Elaborado pelos autores.

As informações de emprego são registradas no ano em que o incentivo é concedido. Como pode ser visto na Tabela 3, setores como alimentos e eletroeletrônico utilizaram o incentivo em quase todos os anos e são importantes para a criação ou manutenção de empregos na localidade. Além disso, 2018 foi o ano de maior número de operações aprovadas, sendo, assim, o ano com o maior número de empregos registrados. Este artigo mostra a necessidade de avançar nas análises considerando o volume dos investimentos oriundos dos projetos contemplados pelos incentivos fiscais da Sudene no norte capixaba indicando seus efeitos de encadeamento para outras variáveis especialmente os empregos e a renda.

Considerações Finais

No período recente, muito se especula sobre a implantação e a expansão de empresas no norte do estado, especialmente ao longo da BR 101, no município de Linhares, relacionando tais atividades aos incentivos fiscais da Sudene, porém sem se conhecer o número dos projetos contemplados, suas características setoriais, empregos gerados entre outras informações econômicas elementares. Este artigo objetivou apresentar um panorama dos projetos contemplados pelos incentivos fiscais da Sudene no norte capixaba e discutir seus possíveis desdobramentos para o desenvolvimento regional.

Para tanto, utilizou-se de estratégia de pesquisa bibliográfica e documental. As principais fontes de informação documental são os relatórios elaborados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste referentes aos incentivos e benefícios fiscais concedidos no período de 2012-2020 e informações oficiais sobre as microrregiões no que diz respeito aos seus aspectos sociais, econômicos e institucionais disponibilizados por órgão oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

Os dados analisados inicialmente sugerem indicar a contribuição do incentivo para promover um crescimento polarizado no norte capixaba, especialmente em Linhares, onde estão localizados 49 dos 94 projetos aprovados, isto é, 52,2%. Outros municípios como Colatina (12) e São Mateus (10) se destacam na utilização do incentivo. A distribuição espacial mostra claramente que as empresas contempladas estão concentradas ao longo das rodovias 101 e 259. Onde cessam os trechos da rodovia cessam os projetos contemplados, salvo algumas exceções. Situações dessa natureza possuem paralelo em outras regiões do país que evidenciam que outros fatores além dos incentivos fiscais são determinantes para a localização dos investimentos, especialmente a infraestrutura de transportes, que permite o acesso às fontes de matéria-prima, bem como o escoamento da produção para os centros consumidores.

Da análise das características setoriais, os dados revelam inicialmente dois aspectos interessantes. O primeiro mostra que APL's tradicionais como moveleiro e rochas ornamentais são usuárias dos incentivos fiscais da Sudene. Isso permite argumentar, por um lado, que os incentivos pouco contribuem para a decisão de investimento das empresas, uma vez que tem sido usado por firmas que estariam na região independente do estímulo fiscal. Por outro lado, abre espaço também para argumentos no sentido de que as empresas contempladas guardam relação com a estrutura produtiva local e, ao usarem o incentivo para a modernização e reinvestimento, dinamizam setores produtivos aderentes à região. O segundo aspecto observado é a utilização do incentivo nos anos mais recentes por empresas de eletroeletrônica, químico e microeletrônica. Os dados mostram que, além dos setores tradicionais, um conjunto de empresas mais intensivas em escala e P&D estão sendo instaladas no norte capixaba com a utilização dos incentivos fiscais com potenciais efeitos de encadeamentos para a região que não foram mensurados neste ensaio.

No que se refere à utilização do incentivo por parte das empresas do setor de infraestrutura, mostrou-se que um pequeno número de grandes plantas tem feito uso do incentivo, sendo boa parte para o segmento de energias. Porém, diferentemente do Nordeste, os investimentos realizados no setor no norte capixaba não são voltados à produção de energias renováveis, uma oportunidade que poderia ser inserida na estratégia de desenvolvimento regional por meio de incentivos fiscais.

Por fim, é preciso considerar as limitações das análises feitas neste artigo. Em função da indisponibilidade de informações do volume de recursos envolvidos nos projetos contemplados, exercícios utilizando a matriz-insumo, que é um dos métodos recomendados para captar os efeitos de encadeamento das atividades produtivas desses investimentos, não foram realizados. Isso limita a capacidade de verificar se a região está evitando o mínimo de vazamento dos efeitos dos investimentos para outras áreas, seus impactos sobre emprego e renda na região de influência, entre outras análises. Tirar qualquer conclusão a partir apenas do olhar sobre os dados agregados como mostrados ao longo do estudo não é o melhor caminho para essas análises. Assim, recomenda-se que trabalhos futuros avancem com pesquisas junto às empresas beneficiárias, aos *policy makers* e que levantem informações que permitam a realização de exercícios que possibilitem maior robustez na compreensão do alcance do incentivo para o desenvolvimento da região considerando impactos sobre a renda e melhoria da qualidade de vida no território.

Referências

ABDAL, A. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo: para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. **Novos Estudos**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 107–126, 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. [s. l.], 2007.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930/1970**. 1981. Universidade Estadual de Campinas, [s. l.], 1981.

CARVALHO, F. C. Sudene: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno. In: **Seminário internacional** “Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México. Fortaleza, 2008. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/evento1/fernada_ferrario_de_carvalho.PDF. Acesso em 15 de Agosto de 2021.

CARVALHO OLIVEIRA, De P. C. O desenvolvimento da região Nordeste nos anos pós-Sudene (2000-2016). **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, [s. l.], v. 39, n. 134, p. 21–36, 2018.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DER-ES. **Mapa Rodoviário DER-ES 2016**. Disponível em: <<https://der.es.gov.br/mapa-rodoviario-DER-ES>>. Acesso em 25 jan. 2017.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL – DRS. **Arranjo 3: diagnóstico da microrregião centro-oeste**. IFES, 2021.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 35–64, 1993.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, [s. l.], v. 6, n. 1, 1996.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 18, p. 95–107, 2002.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030**. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Vitória, dez. 2013. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/plano-es-2030>>. Acesso em 16 abr. 2021.

GARSOUS, G. et al. Tax incentives and job creation in the tourism sector of Brazil’s SUDENE area. **World Development**, [s. l.], v. 96, p. 87–101, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico**. 2000-2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 25 jul. 2021.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2018**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 25 jul. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. **Produto Interno Bruto Municipal**. 2002 a 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/>>. Acesso em 15 jul. 2021.

LACERDA, G. N. De. A Sudene e o desenvolvimento do norte capixaba. **Marca Café**, p. 1, 1998.

LINO, L.S. **Os caminhos para a produção no interior do Espírito Santo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo-USP, São Paulo-SP, 2021.

MARCHIORO, W. L. GUBERT, D. GUBERT V. A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*. N. 31, V. 16, 2014.

MENEZES, J. P. C. B.; SOMERLATE, R. L. de A. Incentivos fiscais: o mito do lucro da exploração na

região do Vale do Mucuri. **RAGC**, [s. l.], v. 4, n. 10, p. 1–18, 2016.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**. 2002-2018. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>. Acesso em 25 jun. 2021.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. Região e indústria no Brasil: ainda a continuidade da “desconcentração concentrada”? **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 581–607, 2020.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, 13 343-373, 1984.

PEREIRA, G. H. **Política industrial e localização de investimentos e o caso do Espírito Santo**. Vitória-ES: Edufes, 1997, 293 p.

PESSOA, S. R. N.; MILANI, A. M. R. Análise da política nacional de desenvolvimento regional (2003-2010) sobre a economia do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 45–60, 2016.

SABOIA, J. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico. **Nova Economia**, [s. l.], v. 11, n. 2, 2001. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v11n2/SABOIA.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2021.

SABOIA, J. A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. **Nova Economia**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 219–278, 2013.

SESSA, C. B. **Comércio Exterior, Guerra Fiscal e Dinâmica Regional Assimétrica no Brasil e no Espírito Santo**. Tese (*Economia*) - Universidade Federal de Minas Gerais. 2019.

SOUZA, N.de J. Desenvolvimento polarizado e desequilíbrios regionais no Brasil. **Análise Econômica**. UFRGS, 1993.

SOUZA, N de J. **Desenvolvimento Regional**. Editora Atlas. Ed. 1, 2009.

SILVA, O. T. Da. As aglomerações industriais relevantes e os condicionantes da aglomeração industrial no Brasil. **Revista Cerrados**, [s. l.], v. 19, n. 01, p. 271–297, 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE. [s. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br>>. Acesso em 10 jul. 2021.

TORRES, R. L. et al. Evolução institucional da Sudene: gênese, extinção e recriação. **Revista Política e Planejamento Regional**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 164–183, 2019. Disponível em: <<http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Evolucao-institucional-da-Sudene-genese-extincao-e-recriacao.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2021.