

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE GESTÃO E DE NEGÓCIOS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

João Pedro Bueno de Oliveira

**A Influência das Políticas Públicas de Incentivos Fiscais na Geração de Emprego  
e Renda em Goiás, período de 2000 a 2012**

Goiânia  
2021

João Pedro Bueno de Oliveira

**A Influência das Políticas Públicas de Incentivos Fiscais na Geração de Emprego e Renda em Goiás, período de 2000 a 2012**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Ms. Mauro César de Paula

Goiânia

2021



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE GESTÃO E DE NEGÓCIOS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**João Pedro Bueno de Oliveira**

2017.1.0021.0123-2

**A Influência das Políticas Públicas de Incentivos Fiscais na Geração de Emprego  
e Renda em Goiás, no período de 2000 a 2012**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, submetida à aprovação da banca examinadora composta pelos seguintes membros:

---

Orientador: Prof. Ms. Mauro César de Paula

---

Membro: Prof. Dr. Carlos Leões

---

Membro: Prof. Ms. Neide Selma do N. Oliveira Dias

Goiânia  
Data da Aprovação: 14/06/2021

Primordialmente sou grato a Deus por seu infinito amor e bondade incomparável que foi fonte de inspiração para superar as dificuldades durante esta jornada incrível, toda honra e toda glória.

A Pontifícia Universidade Católica de Goiás e seu corpo docente pela aprendizagem e oportunidade de enriquecer a construção dos meus conhecimentos.

Ao Prof. Ms. Mauro César de Paula por seu desempenho e competência como orientador que foram fundamentais nesse processo, minha eterna gratidão.

Aos amigos, que sempre estiveram ao meu lado, pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo de todo o período em que me dediquei a este trabalho.

Aos meus pais e irmãos que muito se esforçaram para me proporcionar uma educação baseada em valores e princípios, e compreenderam a minha ausência enquanto eu me dedicava à realização deste trabalho, vocês fazem do mundo um lugar melhor e de mim uma pessoa mais capacitada.

*“A coisa mais indispensável a um homem é reconhecer o uso que deve fazer do seu próprio conhecimento.” Platão*

## **RESUMO**

Este trabalho tem por objetivo mostrar o impacto dos incentivos fiscais, com enfoque nos programas Produzir/Fomentar, na geração de emprego e renda em Goiás ao longo dos anos. Foi utilizada a metodologia exploratória, cuja principal finalidade é desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias. Os procedimentos técnicos utilizados para métodos de coleta de informações foram por pesquisas bibliográficas e artigos científicos, além de sites como Instituto Mauro Borges (IBM), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria de Indústria e Comércio (SIC). A hipótese central é a de que há uma correlação positiva e significativa entre políticas de incentivo fiscal e o Valor Adicionado Bruto da Indústria e que há concentração de recursos na metade Sul do Estado, levando em observância os grandes empreendimentos em Goiás que surgiram após o Programa Fomentar/ Produzir. As principais conclusões são a de que o programa contribuiu para incrementar o emprego, faturamento e o valor adicionado industrial do Estado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Goiás; Produzir; Emprego; Renda

**LISTA DE FIGURAS**

**Figura 01** – Brasil: População Rural nos anos de 1940 e 2000.....19

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b> - Participação (%) de Goiás no PIB do Centro-Oeste e do PIB do Centro-Oeste no do Brasil – 1995/2009.....	33
<b>Gráfico 02</b> - Participação (%) de Goiás no PIB do Brasil – 1985/2009 .....	35
<b>Gráfico 03</b> - Percentual de empresas com previsão de investimentos, por atividade .....	43
<b>Gráfico 04</b> - Valor Adicionado (em R\$ bilhões) da indústria de transformação e extrativa mineral do Estado de Goiás – 1995-2009 .....	47
<b>Gráfico 05</b> - Faturamento (em R\$ bilhões) do setor industrial do Estado de Goiás – 1999 a 2010.....	47
<b>Gráfico 06</b> - Participação do valor adicionado da indústria de transformação e extrativa mineral no PIB do Estado de Goiás – 1995-2009.....	48

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 01 - Evolução dos Incentivos Fiscais no Estado de Goiás .....</b>	<b>39</b>
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

## **LISTA DE SIGLAS**

**BNDES** – Banco Nacional do Desenvolvimento

**BNH** - Banco Nacional da Habitação

**CAGED** - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

**DEPEA** - Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas Aplicadas

**FCO** – Fundo Constitucional do Centro-Oeste

**FGV** - Fundação Getúlio Vargas

**FOMENTAR** - Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IBM** – Instituto Mauro Borges

**ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

**IPEA** - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

**POLOCENTRO** - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

**PROCEDER** - Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados

**PRODUZIR** - Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás

**RAIS** - Relação Anual de Informações Sociais

**SIC** - Secretaria de Indústria e Comércio

**UNICAMP** – Universidade Estadual de Campinas

**USP** – Universidade de São Paulo

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 01</b> - Evolução dos projetos aprovados no Produzir/Fomentar (2000-2012).....	42
<b>Tabela 02</b> - Número de empregos, por programa e categorias, e média salarial – 2012 .....	45
<b>Tabela 03</b> - Projetos Contratados do Produzir por Microrregiões - 2001 a maio de 2012 .....	46

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.0 – POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>15</b>
1.1 – A dinâmica das políticas públicas .....	15
1.2 – O Papel dos Governos .....	18
1.3 - O contexto histórico das Políticas Públicas no Brasil. ....	19
<b>2.0 – FORMAÇÃO ECONOMICA DE GOIÁS.....</b>	<b>26</b>
2.1 - A gênese industrial de Goiás.....	26
2.2 - Integração de Goiás em âmbito nacional. ....	31
2.3 - O Cenário Industrial recente.....	33
<b>3.0 – A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA PRODUZIR NA ECONOMIA GOIANA .</b>	<b>39</b>
3.1 – Contexto Histórico do Programa Produzir. ....	39
3.2 – Desempenho do Produzir/Fomentar.....	42
3.3 – Análise do Produzir/Fomentar: Geração de Emprego .....	45
3.4 – Análise do Produzir/Fomentar: geração de renda .....	47
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

A indústria é uma das atividades produtivas que mais tem poder de estimular inovações tecnológicas e provocar impacto em outros setores da economia, por isso é objeto de constantes estudos e pesquisas no mundo. No Brasil, muito se discutiu a respeito da evolução dessa importante atividade produtiva, periodizações foram desenvolvidas e sua importância para a economia do país foi difundida em diversos estudos, sobretudo em momentos extremos de expansão ou decadência.

O Estado de Goiás tem apresentado ganhos de participação na riqueza gerada no país nos últimos anos, com elevação substancial do seu Produto Interno Bruto. Segundo Arriel (2010) parte deve-se à indústria, cujo desenvolvimento se deu por meio da integração entre a agropecuária moderna e o avanço da agroindústria, bem como a emergência de novas atividades industriais atraídas pelas políticas de incentivos fiscais, praticadas por Goiás a partir de meados da década de 1980. Com isso, a participação do PIB goiano no Brasil que era de 2,05% em 1995 passou a 2,8% em 2012.

Conforme Paschoal (2009), o primeiro programa de incentivo fiscal em Goiás foi o Fundo de Fomento a Industrialização do Estado de Goiás (Fomentar), instituído pela lei 9.489 em 1984 e, sendo no ano 2000, substituído pelo Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir) que preconizava de forma direta a geração de empregos por meio da lei 13.591.

Concomitante aos incentivos fiscais foram criados também planos de desenvolvimento regional implantados em Goiás como, conforme Pires e Ramos (2009), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Polocentro (1975); o Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (1979) e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados – Prodecer (1985). Além destes programas, foi instituído também o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) em 1989.

Esses planos de desenvolvimento e de incentivos fiscais buscavam atrair atividades industriais, principalmente alimentícias, buscando gerar oportunidades no Estado de Goiás, já que a agropecuária moderna e concentrada na produção de grãos e na pecuária de corte conta com altos níveis de produtividade.

Segundo Silva (2018) os incentivos fiscais se sustentam, em sua maioria, na renúncia tributária referente ao imposto futuro gerado pelos próprios

empreendimentos favorecidos, de tal forma que não prejudiquem o nível de receita corrente. Assim, a receita renunciada pode gerar impactos positivos ou negativos. Os efeitos positivos podem ser: (i) geração de emprego; (ii) incremento na renda; (iii) aumento na receita tributária futura; e (iv) crescimento do PIB local. Diante deste contexto questiona-se: Qual foi o impacto do programa Produzir na geração de emprego e renda no estado de Goiás, no período de 2000 a 2012?

Em resposta a problemática estabelecida, a hipótese central deste trabalho é a de que há uma correlação positiva e significativa entre políticas de incentivo fiscal e o Valor Adicionado Bruto Indústria e que a concentração de recursos na metade Sul do Estado, levando em observância os grandes empreendimentos em Goiás que surgiram após o Programa Fomentar/ Produzir.

Com a finalidade de alcançar os objetivos gerais, este trabalho utilizou a metodologia de pesquisa exploratória, coletou informações nos sites: Instituto Mauro Borges (IBM), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria de Indústria e Comércio (SIC), além de pesquisas bibliográficas e artigos científicos.

Além desta introdução esta monografia está estruturada em três capítulos. O primeiro aborda um panorama teórico das políticas públicas bem como seu surgimento; o segundo trata do histórico da economia goiana e o cenário industrial recente; o terceiro relata sobre o Programa Fomentar/Produzir com suas informações e análises; e a pôr fim às considerações finais.

## **1.0 – POLÍTICAS PÚBLICAS**

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área.

Souza (2006) destaca algumas características coadjuvantes para a evidência da área. O primeiro fator é que as novas visões sobre o papel do governo substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais.

O segundo está diretamente ligado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, ocorreu que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu estabelecer alianças políticas capazes de conduzir minimamente a questão de como elaborar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Respostas a estes desafios não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaborações e implementações, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública. Neste capítulo será apresentado alguns conceitos sobre políticas públicas, bem como, seu surgimento no contexto histórico. Também será explanado o papel do governo na formulação das políticas e por fim uma reconstrução da origem das políticas públicas no Brasil.

### **1.1 – A dinâmica das políticas públicas**

Compreender a origem e a ontologia de um campo do conhecimento é importante para uma melhor compreensão de seu desenvolvimento, trajetória e perspectivas. A política pública, como um campo do conhecimento e disciplina acadêmica, nasceu nos Estados Unidos, quebrando as etapas seguidas pelas tradições de pesquisa europeias neste campo, focando mais na análise dos países e suas instituições, do que na produção do governo.

O campo das políticas públicas na Europa irá emergir como um ramo de trabalhos baseados em teoria que explique o papel do país e de uma das instituições mais importantes da nação - o governo - criador de políticas públicas de atuação destacada. Ao contrário, nos Estados Unidos, onde o campo surgiu em meio acadêmico sem estabelecer uma conexão com a fundamentação teórica pautada no papel do Estado em que se enfatiza o estudo do comportamento do governo.

Souza (2006) destaca alguns pressupostos analíticos que determinou a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas, é que, em democracias estáveis, o que o governo faz ou não faz é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, nascida como objeto de ciência política, abre o terceiro grande caminho que desempenhou a ciência política dos Estados Unidos em relação ao estudo do mundo público.

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. (SOUZA, 2006, p.22).

A distinção entre o estudo de políticas públicas e a análise de políticas tem raízes no trabalho pioneiro de Laswell, intitulado “*Policy orientation*”, em que o autor propôs a fundação do campo *policy sciences*, discriminando duas vertentes em seu interior: uma orientada à busca de conhecimento sobre o processo de política pública (*policy studies*) e outra orientada para as políticas (*policy analysis*). (Laswell, 1951 *apud* FARAH, 2016, p.962)

A atividade de análise ocorre desde a década de 1930, tendo havido uma progressiva diversificação do lócus, dos atores e das instituições envolvidas, da audiência e das metodologias adotadas, assim como do tipo de conhecimento mobilizado.

Laswell (1936, *apud* SOUZA, 2006, p.23) introduz o termo *policy analysis*, como forma de criar um conhecimento científico/acadêmico com a produção

empírica de governos e também como forma de criar diálogo entre cientistas sociais, partes interessadas e governo.

A análise de políticas, por sua vez, corresponde a estudos para políticas, envolvendo a geração e a mobilização de conhecimento para subsidiar políticas públicas (Farah, 2013a). Dobunzinskis, Howlett e Laycock (2007:3-4) destacam esse caráter aplicado, definindo a análise de políticas como a aplicação de pesquisa científica e de outras formas de conhecimento na formulação, implementação e avaliação de políticas. (FARAH, 2016, p.962).

A institucionalização incipiente do campo de política pública ocorrida nos anos 1990 se apoiou sobretudo na vertente das *policy studies*, orientada para o entendimento da política pública como processo.

Os estudos de políticas, segundo essa tradição, são desenvolvidos por acadêmicos e dizem respeito à natureza das atividades do Estado, procurando entender e explicar o processo da política pública assim como os modelos utilizados por pesquisadores para analisar o processo de formulação e implementação de políticas (Dobuzinskis, Howlett e Laycock, 2007) (FARAH, 2016, p.962).

Houve ao longo de um período, o desenvolvimento de novos programas de educação universitária em políticas públicas; diversos jornais acadêmicos devotados à análise de política, estudos políticos e ciências políticas foram lançados; professores e pesquisadores em disciplinas consolidadas, tais como ciência política, economia e sociologia começaram a produzir publicações sobre temas relacionados a política. No entanto, Souza (2016) aponta que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2016, p.23)

A concepção teórica, a política pública em geral e sociopolíticas são campos multidisciplinares, e seus cuidados concentram-se em declarações sobre a

natureza da política pública e seus processos. Portanto, uma teoria geral da política pública envolve a busca para sintetizar as teorias construídas no campo da sociologia, ciência política e economia. As diretrizes públicas estão na economia e nas sociedades, portanto, qualquer teoria da política pública também deve explicar os contextos entre o Estado, a política, a economia e a sociedade. Esta é também a razão pela qual a pesquisadores de muitas disciplinas - economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão, e ciências sociais – compartilharam um interesse comum na área e contribuíram para o progresso teórico e empírico.

Pressupondo que a política pública é um ramo holístico, ou seja, uma área que coloca várias unidades em uma organização, Souza (2006) mostra duas implicações pertinentes.

A primeira é que, como mencionado acima, a área se torna o território de várias disciplinas, teorias analíticas e modelos. Portanto, embora ele tenha suas próprias modelagens, a política pública, mesmo que formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, e também pode ser um objeto analítico de outras áreas de conhecimento, incluindo a econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também influenciou técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela não tem coerência teórica e metodológica, mas sim que inclui diferentes "olhares".

Pode-se concluir que as políticas públicas, após projetadas e formuladas ocorrem em planos, programas, projetos, bancos de dados ou sistema de informação e pesquisas, quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

## **1.2 – O Papel dos Governos**

O debate sobre políticas públicas implica responder a questões sobre o espaço deixado ao governo na definição e implementação de políticas públicas. Não há argumento de que o estado (ou o governo que faz e implementa as políticas públicas ou outras instituições envolvidas no processo de tomada de decisão) apenas reflete a pressão dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. (SOUZA, 2006).

Não se defende que o Estado sempre opta por políticas definidas especificamente pelos detentores do poder, assim como a versão simplificada do elitismo, nem há, como dizem os conceitos estruturalistas e funcionalistas do Estado, que são apenas para o benefício de certas classes sociais. Souza (2006) aponta o papel do estado, com certa autonomia:

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. (SOUZA, 2006, p.27).

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

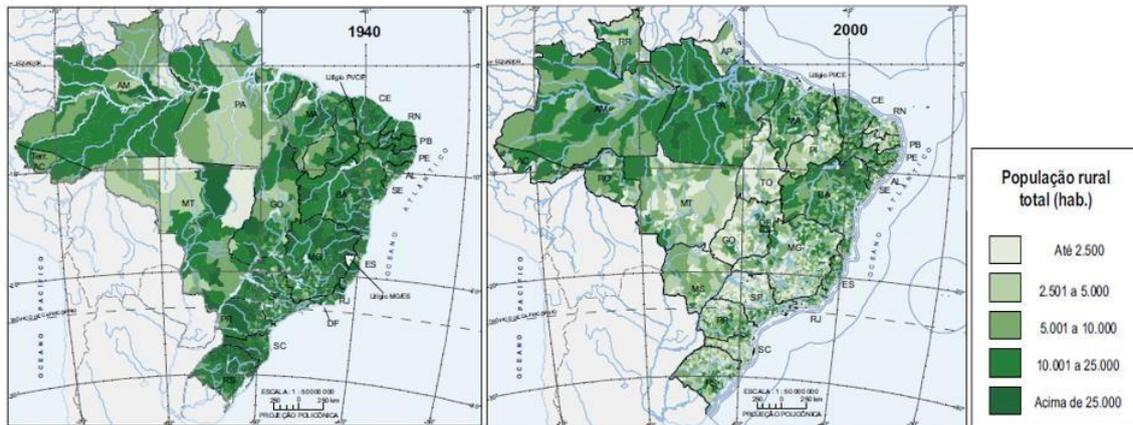
Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade, apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa.

### **1.3 - O contexto histórico das Políticas Públicas no Brasil.**

Uma das transformações mais importantes ocorridas no século XX na sociedade brasileira consistiu no processo de urbanização. Ainda rural em 1960, duas décadas mais tarde a população tornou-se predominantemente urbana como mostra a **Figura 1**. Segundo o IBGE (2006) essa porcentagem, foi de 31,2% em 1940, para 67,6% em 1980, com sensível aumento da velocidade da mudança na década de 1960-1970, quando se deu a efetiva inclusão do Brasil na faixa das nações urbanas. Esse processo influenciou as condições ecológicas e sociais das

idades, dado o impacto sobre a infraestrutura de serviços públicos e as condições de habitação.

**Figura 01 - Brasil: População Rural nos anos de 1940 e 2000**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2000 e Contagem da População 2007.

O Brasil se encontrava entre os dez maiores PIBs industriais do mundo. Depois dos sete grandes, o oitavo foi o Brasil. Isso nos dá uma ideia da mudança de perfil na sociedade e na economia em meio século.

Segundo Bacelar (2003) o que alguns países levaram séculos para fazer, o Brasil fez em cinquenta, sessenta anos. Tornou-se um poder industrial médio, com a maioria de suas pessoas vivendo nas cidades. Este é o perfil atual do Brasil. Para entender hoje, é necessário saber qual estado anteriormente e quais legados e traços foram se fixando nesse percurso.

Basicamente, a característica do estado brasileiro neste período de 1920 a 1980 foi o seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário, não foi um estado de bem-estar social. O estado foi o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações sociais. Um estado conservador, que alcançou maravilhosas transformações sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo. Nesta fase, desde o início do século, o grande propósito era consolidar o processo de industrialização, no entanto, as políticas públicas essenciais visavam promover o crescimento econômico.

O Estado centralizador, em muitos momentos da história recente, conecta-se com o autoritarismo: houve uma longa ditadura no governo Vargas, depois uma longa ditadura nos governos militares pós 64. Logo o viés autoritário nas diretrizes das públicas do públicas era evidente.

Dada a sua natureza autoritária, o Estado não precisava se legitimar perante a maioria da sociedade, ficando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes, principalmente de Brasília, já que se concentra na União.

Segundo Bacelar (2003), a classificação do aspecto autoritário, tornou-se uma característica muito forte nas políticas públicas do país, tais políticas eram muito mais políticas econômicas. Quando olhamos para o contexto histórico, a política social e a política regional foram simples acessórios, não o centro da ordem pública. Nelas, o corte era predominantemente compensatório, pois o foco era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era a industrialização.

O Estado brasileiro fez tudo para promover o projeto industrial: financiou, protegeu, criou alíquotas, produziu insumos básicos. As estatais, que estão sendo privatizadas agora, produziam insumos básicos. Nas atividades mais pesadas, de investimento mais pesado, com taxa de retorno mais lento, houve participação do setor estatal produtivo. A produção de aço, a mineração, a produção de petróleo e de energia, têm a mesma natureza: são insumo básico. O Estado investiu em projetos grandes, onerosos, com taxas de retorno mais lentas, para possibilitar que o setor produtivo privado ficasse com o mais leve e rapidamente rentável. O que se fez de rodovias, de portos, de instalações de telecomunicações nesse país, nos últimos anos, é inimaginável. (BACELAR, 2003, p.3).

O estado brasileiro também introduziu serviços sociais, segurança e judiciária em graus muito menores. O Estado regulador, embora com uma face muito menor do que o Estado realizador, também participou quando era essencial para seu projeto. Na era Vargas, o Estado participou na regulação da relação trabalho-capital. Ou seja, no momento em que a opção é a industrialização, em que o operariado vai surgindo e em que é necessário definir as regras entre o trabalho e o capital, o estado brasileiro parece fortemente. São da era Vargas o salário mínimo e o essencial da legislação trabalhista que ainda se mantém. Na Justiça do Trabalho, ou seja, nos mecanismos de regulação da relação entre trabalhador urbano e capital, o Estado esteve muito presente. (BACELAR, 2003).

Com o golpe de 1964, o governo militar retomou o projeto de modernização do Estado brasileiro, reafirmando o propósito da separação entre administração e política. O isolamento burocrático foi adotado como máxima, buscando eliminar as gramáticas do clientelista e corporativista que haviam ganhado força nos anos 1950

A implementação do regime autoritário baseou-se na limitação dos direitos civis e políticos, que também foi acompanhada de medidas destinadas a buscar a legitimidade do autoritarismo. O embasamento tecno-burocrático foi um dos principais instrumentos desta legitimação.

Entre as instituições do estado estabelecidas para apoiar a ação do governo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) se destaca. Reis Velloso, presidente da instituição entre 1964 e 1968 destaca o objetivo de realizar pesquisas orientadas para as políticas públicas.

A idéia era constituir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração, pois dentro da rotina já havia os grupos setoriais do Planejamento. Pretendíamos que o Ipea fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazos. (VELLOSO, 2004, p.21).

Vaitsman, Lobato e Andrade (2013) apontam que, a criação do IPEA reflete no início de uma diferenciação funcional da atividade de análise de políticas, inicialmente limitada a um modelo de análise (custo-benefício), inspirada na *policy analysis* norte-americana. Com foco inicial em políticas macroeconômicas, o Ipea passou a contribuir com análises que subsidiavam a definição de políticas em outros setores. Técnicos com formação diversificada — “economistas, engenheiros econômicos e especialistas sociais” (Velloso, 2004:23) — começou a desenvolver análises com diferentes áreas do governo. O Ipea também recebia também análises de outros órgãos, governamentais e não-governamentais, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), bem como para a elaboração de programas e propostas políticas, juntamente com técnicos de diferentes ministérios.

A atividade de análise (de base técnico-científica) não se desenvolveu apenas na área econômica. Ela ocorreu em outros setores de intervenção governamental, inclusive na área social. O setor habitacional ilustra como a montagem de políticas setoriais requereu o desenvolvimento de análises para políticas que incluíssem estudos de viabilidade econômica e de custo-benefício, mas também estudos de matriz não econômica. O Banco Nacional da Habitação (BNH) criou o Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas Aplicadas (Depea) voltado ao desenvolvimento de pesquisas que subsidiassem a decisão sobre políticas habitacionais. (FARAH, 2016).

Como o nome do departamento sugere, houve uma afinidade com o modelo IPEA, inspirado *policy analysis* dos Estados Unidos. No entanto, o desempenho do Depea não se limitou à adoção da análise de custo-benefício, mas incluiu a mobilização de outras metodologias de outras disciplinas.

Durante esse período, outro aspecto relevante da reorganização das atividades de análise de políticas envolveu os vínculos entre a burocracia e os atores não governamentais. Embora o isolamento burocrático seja um dos sinais do desempenho das instituições que participam da análise de políticas, isso não significa que seja imune à influência social. O conceito de círculo burocrático de Cardoso (1975), enfatiza a limitação do isolamento, pois, no processo decisório das instituições do Estado, tem consciência da existência dos interesses de todos os segmentos do mundo empresarial.

Farah (2016) aponta que, outra dimensão relevante relacionada à inserção dos núcleos técnicos insulados envolve a imersão do analista no ambiente de questionamento e pensamento crítico, e sua penetração nos interesses e valores de outros grupos sociais. Presos em um ambiente de debate político e em busca de projetos alternativos, os analistas acabaram expandindo sua estrutura analítica. Dois casos podem ser citados como exemplos.

O primeiro é na área da saúde. O movimento sanitarista, responsável pela formulação de um modelo alternativo de política e pela concepção do Sistema Único de Saúde (SUS), tem sua origem ligada a departamentos de medicina preventiva de universidades de São Paulo (Unicamp e USP). Em 1976, a constituição de um centro de estudos (Centro Brasileiro de Estudos em Saúde - Cebes) sobre saúde coletiva em reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e o lançamento da revista Saúde em Debate contribuíram para a constituição de uma comunidade epistêmica que incluía também integrantes da administração pública. (FARAH, 2016).

O segundo caso é a área habitacional. No governo, universidades e instituições de pesquisa, grupos técnicos foram criados em torno da habitação e questões urbanas, muitos deles começaram a subsidiar propostas de modificação das políticas habitacionais por meio de pesquisas e análises. FARAH (2016)

O contato de pesquisadores e técnicos com a literatura crítica da área de habitação, sobretudo com a sociologia urbana francesa, e com movimentos sociais ligados à questão da moradia conduziu, de um lado, a uma expressiva produção

acadêmica de viés crítico, e, de outro, à sua participação na formulação e implementação de propostas alternativas à política governamental. Um programa ilustra a relação que se estabelecia entre atores governamentais, intelectuais e movimentos sociais do setor habitacional da época: a construção por ajuda-mútua, no município de São Paulo, inspirada em experiência uruguaia de cooperativas habitacionais. (FARAH, 2016).

Com o fim da ditadura, não apenas havia se diversificado o lócus de elaboração de análises como também a audiência se redefinira. As organizações não governamentais formadas em torno de temas e movimentos sociais específicos são críticas ao regime e às suas políticas, e também passaram a solicitar e processar informações de base tecnológica e científica para a formulação de políticas alternativas.

As marcas da década de 1980 foram a democratização do país e a crise do desenvolvimentismo nacional. Com o estabelecimento da Constituição em 1988, o sistema de políticas públicas passou por profundas transformações e a sociedade civil passou a participar da formulação, implementação e controle das políticas.

Nesse contexto, as políticas públicas passaram a ocupar um lugar central na agenda governamental. Na segunda metade dos anos 1980 e nos anos 1990, como aponta Melo (1999), ocorreu uma incipiente institucionalização do campo de política pública no Brasil, sob liderança da ciência política. A contribuição da ciência política para esse campo no Brasil foi marcada, no entanto, por uma produção mais próxima da policy studies do que da policy analysis. Apesar de a contribuição dessa disciplina ter incluído pesquisas que visavam subsidiar políticas, desenvolvidas de forma pioneira pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (Nepp, 1997), não foram criados cursos independentes voltados à formação de analistas de políticas públicas. A prática da análise de políticas continuava a se basear em profissionais egressos de diferentes campos disciplinares (FARAH, 2016, p.971).

Rocha (2009) aponta que a Constituição de 1988 propôs uma nova estrutura de gestão das políticas públicas e estabeleceu um novo no processo de tomada de decisão resultando em um mecanismo descentralizado de ação pública, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores. São o estabelecimento dessas novas formas de interação que marcou o surgimento de um novo modelo de governo baseado na gestão democrática.

Na década de 1990, ocorreu um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas nos múltiplos campos sociais (saúde, educação, assistência social etc.), e a participação da sociedade civil foi incorporada à sua formulação e controle por meio de Conselhos Gestores. Nesse sentido, esses conselhos são considerados um canal mais expressivo de participação em outro mecanismo de ação pública no campo local, e sua característica é abrir um novo modo de interação entre governo e sociedade na gestão das políticas públicas.

Logo, a agenda de reforma institucional definida centra-se na democratização do processo de tomada de decisões e na igualdade de resultados na gestão das políticas públicas. Naquela época, era um problema implantar mudanças não só no sistema político, mas também na gestão das políticas públicas, em um esforço para superar as características autoritárias e paternalistas dos padrões de intervenção do Estado brasileiro na esfera social, como mostra Rocha (2009):

No estilo de gestão pública implementada no Brasil, a partir dos anos de 1990, em que se destacam as experiências de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, evidencia-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a idéia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade. (ROCHA, 2009, p.45).

Nesse sentido, a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública ganha um novo contorno e dimensão, e vários atores sociais são incluídos no processo de deliberação pública. Essa tendência é contrária à forma de autoritarismo centralizado que prevaleceu na estrutura política do Brasil por mais de duas décadas. A partir daí, temas como descentralização e reestruturação institucional serão recorrentes e essenciais para reavaliar a participação política e o poder local.

## **2.0 – FORMAÇÃO ECONOMICA DE GOIÁS.**

A origem da história de Goiás se deu com a chegada dos bandeirantes, vindos de São Paulo, em busca de ouro, no final do século XVII e início do século XVIII. O contato entre nativos indígenas, negros e os bandeirantes foi fator decisivo para a formação da cultura do Estado. No entanto neste capítulo será tratado da historiografia de Goiás, bem como sua evolução e inserção no meio nacional, por fim será exposto um panorama do cenário industrial recente do Estado.

### **2.1 - A gênese industrial de Goiás.**

A razão inicial da ocupação e desenvolvimento de Goiás foi a atividade mineral. A colônia brasileira era a principal produtora e exportadora de açúcar, sendo sua base econômica na época. Fonseca (2014) afirma que o preço e o volume de exportação açucareira diminuíram devido a produção dessa mercadoria na América Central, incentivada pela Holanda e pela Inglaterra. O Reino de Portugal precisava encontrar outro ativo exportável que substituísse a receita gerada pelo açúcar, iniciando, então, uma política de estímulos, através de concessões de exploração, à penetração do interior brasileiro em busca de outras riquezas.

Segundo Estevam (1998) antes da descoberta do ouro em Goiás, não existiam outros métodos de produção na área, exceto as atividades indígenas. Mesmo as pequenas pastagens extensivas de gado surgiram com a mineração nos primeiros núcleos de assentamento em 1732. Embora a área já tenha sido revistada por caçadores de índios, ainda não havia elementos da exploração colonial. Os pioneiros foram os colonos de São Paulo que adentraram o território depois de serem expulsos das Minas Gerais. Neste contexto, destaca-se o estado português que, para recolher novas descobertas, incentivou a procura de ouro no planalto central, o que motivou a ocupação e povoamento de Goiás.

A povoação de Goiás, se deu de forma lenta e diversificada devido a sua grande extensão territorial. Desde o início, à medida que a descoberta de um grande número de minas de ouro se espalhava por uma ampla gama, a família real sentiu a necessidade de adotar suas medidas administrativas. Estevam (1998) aponta que os limites da capitania de Goiás eram bastante confusos no século XVIII, e a lógica de suas fronteiras estava relacionada à necessidade de proteção

das jazidas descobertas. Devido à grande distância entre as orelhas, o grande rio delimitou as fronteiras, tornando o bloqueio político de grandes territórios um método eficaz.

Estevam (1998) mostra que com relação à produção de ouro, comparada com a receita real de Minas Gerais, a capitania goiana não foi expressiva. Em 1753 marcou-se o pico da extração, após o qual a produção diminuiu gradualmente. Nos dados da produção de ouro na colônia, Goiás contribuiu com menos de um quarto do volume encontrado em Minas Gerais que, mesmo em plena decadência sustentava níveis relativamente altos de extração. Interessante observar que houve sincronia no auge da exploração e no movimento descendente de produção das três capitanias do ouro. Certamente em função do esgotamento das aluviões e do caráter da organização produtiva escravista utilizada na exploração geral de todas as jazidas.

A mineração abriu possibilidades de negociações internas ao estabelecer circuitos comerciais inter-regionais dentro do próprio território. inclusive, tais negociações foram para alguns, incentivadas pela própria metrópole e beneficiaram a origem do capital comercial dentro da colônia.

De acordo com as reflexões de Estevam (1998) o comércio acompanha de perto a indústria de mineração. O nível de vitalidade do mercado era medido pela razão direta entre a produção de ouro e a concentração populacional fornecida pela atividade. Dado que em Goiás, tanto a extração do metal como o contingente populacional foram modestos com relação a Minas Gerais assim também se comportaram as negociações mercantis. No interior do território, as atividades comerciais desenvolvem-se através de lojas e de vendas e sua expansão se dava em função da vitalidade dos arraiais e do montante de ouro em circulação.

As atividades produtivas em Goiás apesar da especialização do empreendimento minerário não se restringiram à extração do metal. Estevam (1998) mostra o início das atividades agropecuárias de subsistência em Goiás, em função do distanciamento e a dificuldade de abastecimento.

O grande distanciamento e a decorrente dificuldade de abastecimento fizeram com que lavoura e pecuária coexistissem com a extração metálica servindo de amortecedores para as crises. No início dos trabalhos inexistia preocupação imediata com a lavoura e mesmo que existisse a produção agrícola não se daria de imediato. A criação de gado, por sua vez, aparentemente não constituía interesse primordial dos

mineradores e o plantel ficou espalhado pelos campos - distanciado das jazidas - predominantemente ao norte da capitania. (ESTEVAM, 1998, p.17)

No que diz respeito à complementação da renda goiana, a lavoura e a pecuária não tiveram importância econômica. Os grandes empreendimentos agrícolas foram administrados pelos próprios garimpeiros, que utilizam parte da escravidão para tais atividades. No entanto, a agricultura e a pecuária tornaram-se parte de um amplo plano que permitiu a sobrevivência dos moradores.

É interessante observar que a população cresceu bastante a partir da metade do século XVII, Estevam (1998) aponta que houve uma evolução de cerca de 35.000 para 60.000 de habitantes em 1783. Neste mesmo período, contraditoriamente, a extração aurífera estava em franca decadência, embora o rendimento do homem e a produção diminuíssem constantemente, a imigração assumia sentido inverso. Tanto que o período de mais intensa produção agropastoril acontece entre 1763 e 1785 de acordo com o rendimento dos Dízimos e entradas da capitania.

Estevam (1998) corroborou que ao longo do século XIX, a população de Goiás foi aumentando significativamente. Quando a decomposição da mineração foi previamente ocupada, o número de moradores diminuiu em cerca de 20,0% por um curto período. No entanto, a partir de 1830, o contingente demográfico aumentou continuamente não apenas na função de crescimento vegetativo, mas também por causa dos fluxos de migração das regiões mais próximas. Em 1824, Goiás contava com 62.518 habitantes e, em 1890, atingia 227.572 indicando que seus moradores quase quadruplicaram.

No final do século XIX, Goiás configurava um mosaico de diferenciadas "ilhas" de moradores no alongado território. A vasta superfície, ao garantir um espaço de fronteiras abertas voltado para a periferia de outras províncias foi absorvendo, de cada uma delas, o entrelaçamento e a convivência. O interessante é que, em função da amplitude geográfica da província não havia praticamente relacionamento interno norte-sul em Goiás. Existiam relações inter-regionais com as comunidades mais próximas mas não intra-regional sendo que os precários caminhos dificultavam e mesmo impediam comunicação das localidades nortistas com as sulistas. ESTEVAM (1998, p.37).

A qualidade das terras goianas, em quase seu todo, permite o uso agrícola sem restrições adicionais, uma vez que apenas 14,5% do território não tem aptidão natural para o cultivo. Principalmente a área sul da superfície de Goiás, que possui

um potencial muito produtivo, pois as melhores terras do país encontram-se na faixa transversal que parte do litoral abrangendo São Paulo, Paraná e avançando no sentido noroeste pelo Triângulo, sul de Goiás e Mato Grosso.

O distanciamento e mesmo a concorrência de Minas Gerais na produção agropecuária dificultaram a mercantilização e colocaram a capitania goiana em desvantagem comercial. Estevam (1998) aponta os desafios adicionais enfrentados por Goiás na comercialização de produtos agropecuários;

Dada a condição dos meios de transporte na época, os gêneros alimentícios, além de sujeitos ao perecimento, tendiam a exceder o seu valor devido ao frete. A precariedade dos caminhos e a enorme distância a ser vencida até o Rio de Janeiro - cerca de 150 léguas em lombo de burro - justificam a afirmação. ESTEVAM (1998, p.41).

O comércio inicial de Goiás fazia com que sua economia mais se aproximasse de uma autarquia. No entanto, a produção agrícola não foi reduzida apenas para a subsistência. O distanciamento dos mercados e a descapitalização dificultava a rotina da inter-relação mercantil da província com os maiores centros, mas o pequeno comércio regional consolidou-se e a exportação de excedente bovino fez parte das negociações dos fazendeiros goianos. Estevam (1998, p.42) afirmou que “[...] em 1806 as exportações de produtos de origem animal quase superavam em dobro as de origem agrícola e, em 1828 tomaram-se relativamente mais significantes [...]”

O século XIX maturou uma civilização rústica em Goiás apartada das rápidas transformações capitalistas em curso no sudeste do país. A região articulava-se com as demais desde o início do século registrando algumas exportações de gado que vão principalmente através de um triângulo mineiro. Logicamente a província de Goiás esteve fracamente inserida e articulada ao contexto capitalista do país desde os primórdios. Contudo, ostentou um ritmo de tempo particular no processo, principalmente no século XIX.

O tempo da transformação não havia despontado para Goiás. O processo na província ainda se caracterizava pela demorada acomodação demográfica ao longo do século. Enquanto isto, os anos oitocentos foram significativos para a renovação da vida nacional; imprimiram mudanças de hábitos, comportamento e mentalidade, estabelecendo uma nova moral nas relações sociais, principalmente nas áreas urbanas do país.

As transformações em Goiás começaram a despontar no último quartel do século XIX quando a economia paulista incorporou as áreas fronteiriças ao seu processo de acumulação. Estevam (1998) afirma que um dos veículos foi a Mogiana que ingressou em territórios fora da região paulista transportando produtos manufaturados, alimentos e matérias primas. Esta ferrovia atingiu o Triângulo Mineiro e acarretou modificações para o sul de Goiás.

A entrada da Trilha da Mogiana se espalhou no Triângulo Mineiro impulsionada pela vitalidade de São Paulo. Nas regiões Sudeste e Sudoeste do estado de Goiás, as terras passaram a adquirir caráter comercial, o transporte e os intermediadores financeiros fomentaram a produção de alimentos e surgiram propostas de mudanças no comportamento político e administrativo do estado, sendo que a principal delas foi o acirramento da luta pela extensão da ferrovia até o território goiano.

Estavam (1998) aponta que com a extensão dos trilhos, permitiu a Goiás revitalizar a transferência comercial de propriedades na região Sul, atraiu imigrantes mineiros e paulistas, estimulou o surgimento de pequenos centros urbanos no entorno da estação ferroviária e aumentou a produção de alimentos principalmente no Sul, onde o arroz se tornou um produto importante na pauta de exportação do estado (perdendo apenas para a pecuária).

A ferrovia permitiu a retenção do excedente produtivo no centro de Goiás: porém, a falta de capital na área de produção e a rigidez das relações de trabalho impediram novas mudanças na ordem social e econômica tradicional. O Estado de Goiás continuava mantendo um ritmo único na dinâmica do desenvolvimento econômico brasileiro. O progresso da mudança é lento e a própria ferrovia não tem o poder de mudar. Em São Paulo, por exemplo, a ferrovia abriu terras para o café (um produto lucrativo) e gerou um enorme potencial de acumulação, ainda que levasse duas décadas para chegar às áreas mais valiosas da região mesmo que a ferrovia fosse ampliada.

O território de Goiás situou-se em terceiro plano com relação ao dinamismo gerada pela cafeicultura paulista. Esteve atrás do Triângulo Mineiro (grande produtor agropecuário) e da própria região paulista, diversificada na sua produção com notável exploração agropecuária. Neste quadro, obrigatoriamente restava a Goiás o "compasso de espera" para que também pudesse usufruir do dinamismo em curso.

## 2.2 - Integração de Goiás em âmbito nacional.

A passagem dos anos trinta representou um passo importante no desenvolvimento econômico brasileiro, foi o momento em que o padrão de acumulação nacional mudou para a indústria, o que causou o deslocamento do centro dinâmico da economia. Até lá, o eixo propulsor de acumulação no país dependia das atividades primárias de exportação.

De 1930 a 1960, com a exclusão dos obstáculos para o comércio interno e a interdependência intensificada das diferentes regiões com o centro dinâmico do país, ocorreu a integração do mercado nacional. No padrão de acumulação definido pelo capital industrial evidente que São Paulo conduziria o mercado nacional desde que eliminadas barreiras alfandegárias, de comunicações e de transportes.

Estevam (1998) afirma que em algumas regiões a política econômica do Estado brasileiro, refletida em investimentos públicos, possibilitaram remoção dos entraves à integração do comércio de mercadorias e o resultado foi um vigoroso incremento nas relações mercantis inter-regionais sob apoio de São Paulo.

No núcleo do processo, Goiás constituía uma área fronteira relativamente próxima de São Paulo e caracterizava-se, juntamente com Mato Grosso, o "segundo grande vácuo nacional" após a Amazônia. Durante o período de 1930 a 1960, foram introduzidos elementos importantes de transformação no território de goiano e o processo de criação de novas estruturas, principalmente no centro-sul, que esteve voltado em dois eventos como mostra Estevam (1998, p. 76) "[...] a nível externo, a integração nacional do comércio de mercadorias comandado por São Paulo e, a nível interno, o surgimento de centros urbanos comerciais no interior da região [...]"

Tais fenômenos, concomitantes ao programa Marcha para o Oeste, definiram novos rumos para Goiás em função da urbanização e da articulação mercantil inter-regional. Goiás mantinha relações comerciais com São Paulo, principalmente no final do século XIX. O enredo mercantil acelerou-se e intensificou-se com o processo nacional de integração e Goiás alcançou vantagens significativas no campo das políticas governamentais, principalmente de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

A passagem dos anos trinta afetou o andamento socioeconômico regional e promoveu algumas mudanças na realidade goiana, em particular no caminho de

sua integração com a dinâmica da economia nacional. A revolução de 30, causando mudanças na ordem política, mostrou novas direções para a sociedade, e os novos líderes promoveram uma aposta no "desenvolvimento" do estado com a concretização do antigo sonho da nova capital. A construção de Goiânia encorajou o parcelamento de terras nas adjacências, exploração de matas férteis na zona "Mato Grosso de Goiás" e acomodou grupos de imigrantes que ganharam o planalto central. Estevam (1998) corroborou que a construção de Goiânia foi uma arrojada aposta a longo prazo, tomando-se uma "possibilidade geográfica" futura, mas permitindo, de imediato, amplas possibilidades de negócios, investimentos públicos com seus efeitos multiplicadores com acarretando, portanto, elementos potenciais para futura transformação regional.

Com o projeto da construção de Brasília, a Estrada de Ferro Goiás adquiriu maior alento e foi implantado um ramal do sul de Goiás até a capital federal. Não obstante, a "morosidade no reaparelhamento da linha impedia o atendimento da grande demanda de transporte que o empreendimento requeria. A maior parte do transporte do material para a construção da nova capital acabou sendo feita por caminhões". Mesmo no caso do principal produto agrícola de exportação - o arroz - percebeu-se que, a partir da década de 1950 o transporte rodoviário já tendia a substituir o ferroviário.

Desde o final da década de 1930, a maior parte do arroz exportado pelo estado era beneficiado, dispensando intermediários para transformação e tomava (via ferrovia) o destino dos centros consumidores finais. Com a abertura de rodovias, grande parte do mesmo passou a ser conduzido por caminhões.

Estevam (1998) afirma que o pacote rodoviário acelerou a integração de Goiás no comércio nacional e modificou as comunicações intra e inter-regional do estado. No bojo do processo foi intensa a exploração, ocupação e povoamento da zona Mato Grosso de Goiás que se tomou, economicamente, a zona mais promissora do estado. O adensamento demográfico, o acelerado desdobramento de municípios e a significativa produção agropecuária na sua abrangência possibilitaram a emergência e a consolidação de Anápolis e Goiânia enquanto vigorosos centros urbano-comerciais.

O período de 1930 a 1960 esteve caracterizado por modificações relevantes na ordem estrutural de Goiás. A construção de Goiânia e a localização estratégica de Anápolis incentivaram a exploração e a ocupação do centro-sul; a imigração

cerrada no pós-guerra avançou sobre parte do médio norte e a abertura da Belém-Brasília rearticulou o quadro dos centros urbanos do norte facilitando sua integração aos centros comerciais goianos; a construção de Brasília acarretou abertura de estradas e novas frentes de imigração para o planalto central facilitando a efetiva integração de Goiás ao comércio nacional, como apontou Estevam (1998).

### **2.3 - O Cenário Industrial recente.**

Se a indústria brasileira pós 1980 reduz a taxa de crescimento, sendo fragilizada a partir dos anos de 1990, perdendo participação no PIB e com tendência a fragmentação do seu tecido produtivo, a indústria goiana ganha corpo, beneficiada pela integração da agropecuária com a indústria e as políticas de incentivos fiscais instituídas a partir de 1984.

Castro e Arriel (2016), ao estudarem as transformações do setor industrial nos estados da Região do Brasil Central, onde Goiás é o grande protagonista por representar cerca de 50% da renda gerada naquele setor, observaram a integração agropecuária/indústria em dois momentos.

No primeiro momento daquele processo, o papel mais determinante na relação é dos segmentos industriais a montante das atividades agrícolas, como a mecânica, a química, e as indústrias de adubos e sementes. Contudo, em um segundo momento, são as grandes empresas processadoras de matérias primas e de alimentos, a jusante nas cadeias, que passam a liderar a dinâmica. Um fato relevante a ser destacado, é que, diferentemente das primeiras, as últimas precisam se localizar próximo das fontes de matérias primas, favorecendo o desenvolvimento industrial nas regiões com vocação agropecuária. (CASTRO; ARRIEL, 2016, p. 28).

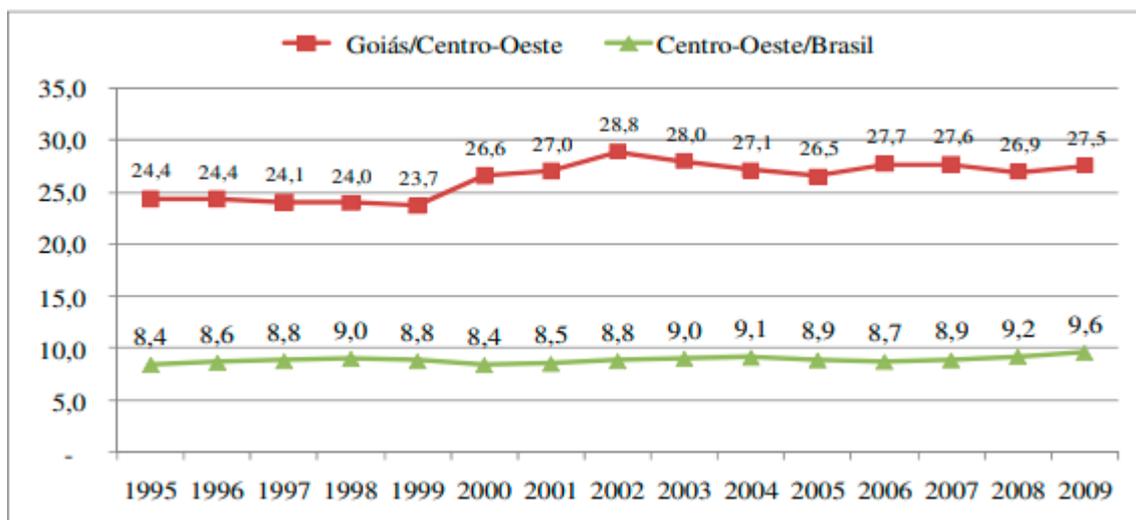
Arriel (2017) aponta que Goiás foi mais beneficiado pelo segundo momento, na medida em que as indústrias à jusante da agropecuária buscaram proximidade da matéria-prima para instalação de suas unidades produtivas. Há de se ressaltar, ainda, que este movimento de localização das indústrias junto às regiões produtoras de insumos só foi possível, em Goiás, pelo avanço da infraestrutura e da urbanização do estado e, em seguida, a instituição dos incentivos fiscais e financeiros de forma coordenada.

O processo de integração referente ao segundo momento em Goiás, para Castro e Fonseca (1995), se dá de forma mais intensa quando as grandes empresas dos complexos grãos e carnes se instalam no estado, na segunda

metade dos anos de 1980. A localização das agroindústrias estimulou a crescente produção agropecuária, que continuou a avançar no estado, causando um processo circular e contínuo aos moldes da teoria da causação circular e acumulativa de Myrdal (1968). A participação da renda da agropecuária goiana, em relação a nacional, tem-se mostrado crescente.

Com a economia altamente vinculada ao setor agropecuário, o Centro-Oeste como um todo passou a experimentar taxas de crescimento econômico elevadas, bem acima da média nacional, aumentando, continuamente, sua participação no PIB. O **Gráfico 1** mostra a participação crescente da região na economia brasileira. IMB (2012) corroborou que, enquanto em 1995 o PIB da região representava 8,4% em relação ao nacional, em 2009 passa a participar com 9,6% do PIB brasileiro.

**Gráfico 01 – Participação (%) de Goiás no PIB do Centro-Oeste e do PIB do Centro-Oeste no do Brasil – 1995/2009**



Fonte: IBGE/Seplan-GO – Gerência de Contas Regionais, 2012

Marques (2013), ao mensurar o valor do agronegócio e sua participação na economia de Goiás, para o ano de 2008, sintetizou em dados, de forma detalhada, a integração da agropecuária com as outras atividades produtivas, sobretudo a industrial, tanto antes do seu processo produtivo como insumos agropecuários, quanto depois com a indústria de base agropecuária, distribuição e serviços.

Segundo Marques (2013), o agronegócio goiano representava 27,5% de toda a renda gerada na economia goiana no ano de 2009, sendo que a agropecuária representava 10,5% e estava bastante integrada à atividade industrial.

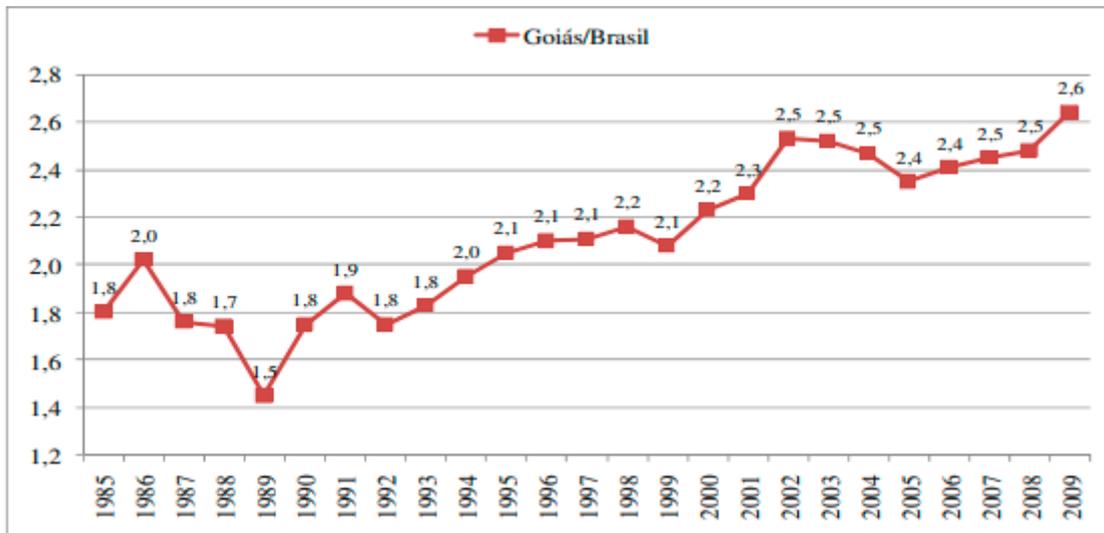
Os resultados apresentados revelaram que existe forte articulação entre os agregados componentes do agronegócio, refletindo a importância do setor agropecuário na estrutura produtiva do Estado, como grande fornecedor de matérias primas para as agroindústrias e com forte encadeamento, tanto a montante como a jusante. (MARQUES, 2013, p. 96).

À montante da atividade agropecuária, Marques (2013) mostrou que os insumos correspondiam a 4,9% do agronegócio, sendo que 39% destes eram provenientes das indústrias de transformação e da extrativa mineral, e que boa parte era importada de outros países ou de outros estados, com destaque para produtos químicos e máquinas e equipamentos

Além das indústrias diretamente ligadas à agropecuária, os desdobramentos do processo de integração agropecuária/indústria atraíram ainda, segundo Castro e Arriel (2016), segmentos industriais complementares, como embalagens e serviços técnicos de apoio à agropecuária e às agroindústrias.

A expansão dos segmentos industriais ligados à atividade da agropecuária, tanto à montante como à jusante de seu processo produtivo, bem como as atividades relacionadas, seja industrial ou de serviços, foi potencializada ainda mais com a implementação de incentivos fiscais e financeiros de forma coordenada a partir de 1984.

No ano de 1985, o Estado participava com 1,80% do PIB brasileiro, caindo para 1,5% em 1989, primeiro ano sem as estatísticas da parte do Estado que passou a pertencer ao Tocantins, mas, em 2009, atinge 2,6% da economia nacional, conforme **Gráfico 2**.

**Gráfico 2 - Participação (%) de Goiás no PIB do Brasil – 1985/2009**

Fonte: IBGE/Seplan-GO – Gerência de Contas Regionais, 2012

A partir de meados da década de 1980, se materializa o forte apoio governamental à industrialização goiana, cujas iniciativas de boa parte dos governos goianos vêm desde os anos de 1960. A instituição do Fomentar, em 1984 com sua regulamentação em 1985, foi um marco institucional de apoio à indústria goiana. Em 2001, ele é substituído pelo Produzir, que foi muito mais agressivo na concessão de incentivos e benefícios fiscais. Acrescenta-se, ainda no âmbito estadual, uma série de apoio ao financiamento das atividades industriais, como o Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO) e a criação da Agência Goiana de Fomento (GoiásFomento).

A criação do Fomentar, por meio da lei estadual número 9.489, de 19 de julho de 1984, foi um marco na história para a industrialização em Goiás, embora possa elencar uma série de tentativas antecedentes. Segundo Borges (2014), as preocupações do governo estadual com o apoio à indústria goiana partem da década de 1950, por meio de iniciativas em 1951, com a lei estadual número 575, e sua reformulação em 1956, que basicamente atendia a indústria da carne. Posteriormente, em 1958, com a lei estadual de número 2.000, que vigorou até 1967, foi concedida isenção fiscal para indústrias sem similares no estado. Todavia, conforme relatado no capítulo anterior, é na década de 1960 que se inicia uma nova fase para a indústria goiana, com estrutura administrativa estadual capaz de apoiar à atividade industrial. (ARRIEL, 2017, p.173).

Os incentivos, de forma mais ampla, segundo Arriel (2017), vieram na década seguinte ao governo estadual instituir a lei 7.700, de 19 de setembro de

1973, que permitiu a instalação de algumas indústrias em Goiás, abrindo caminho para os programas Fomentar e Produzir que viriam mais tarde.

Posteriormente, as iniciativas estaduais foram aprimoradas devido a maior autonomia concedida pela Constituição de 1988 às Unidades da Federação para legislarem sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), com isso, o governo estadual promoveu uma série de modificações na legislação do Fomentar:

Dentre as mudanças, estavam as taxas de juros sobre o ICMS financiado pelas empresas, sempre abaixo do mercado, não cumulativos e sem correção monetária. O prazo para pagamento dos “empréstimos”, que inicialmente eram até cinco anos, mas com as várias modificações da lei ao longo do tempo, foi sendo dilatado, chegando até 30 anos. De acordo com Paschoal (2001), o Fomentar passou por 33 modificações, sendo 15 leis e 18 decretos, tratando sobre a extensão de prazos para o pagamento dos créditos e tolerando a utilização dos benefícios por mais de uma vez, ficando até 120 anos para recolher o saldo devido. (ARRIEL, 2017, p.174).

Embora tenha acumulado uma série de irregularidades e distorções, o Fomentar contribuiu de forma ativa para a expansão industrial no estado, chegando a aprovar 1.565 projetos, sendo efetivados 364, com grande parte de grandes empreendimentos industriais relacionados à agroindústria.

Concomitante aos incentivos fiscais havia também planos de desenvolvimento regional implantados em Goiás como, conforme Pires e Ramos (2009), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Polocentro (1975); o Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (1979) e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados – Prodecer (1985). Além destes programas, foi instituído também o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) em 1989.

Esses planos de desenvolvimento e de incentivos fiscais buscavam atrair atividades industriais, principalmente alimentícias, buscando gerar oportunidades no Estado de Goiás, já que a agropecuária moderna e concentrada na produção de grãos e na pecuária de corte contava com altos níveis de produtividade.

Além dos incentivos fiscais, pode ser acrescentada uma série de apoio às atividades industriais de Goiás, principalmente a partir dos anos de 2000. Borges (2014) relata que foi promovida uma série de redução de alíquotas de ICMS para ampliar a competitividade dos segmentos indústrias goianas. Podem ser

acrescentados, ainda, como parte das políticas de apoio ao setor industrial goiano, os apoios do FCO e a criação da GoiásFomento.

O FCO, assim como os Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), foram criados pela Constituição Federal de 1988, no artigo 159, e regulamentados pela Lei n.º 7.827/89. O objetivo desses Fundos é de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das suas regiões geográficas. (ARRIEL, 2017, p.177).

Segundo Arriel (2017), outro instrumento que, junto aos incentivos fiscais, contribuiu para estimular o setor industrial goiano, foi a GoiásFomento instituída por meio da Lei Estadual nº 13.533, de 15/10/1999, com seu efetivo funcionamento em maio do ano de 2000. A instituição operacionaliza financiamentos provenientes de recursos próprios e repasses do FCO, do BNDES para pequenos, médios e micro empresários, e empreendedores individuais

A materialização do apoio governamental à industrialização goiana, conforme exposto neste tópico, junto ao processo de integração da agropecuária e indústria, contribuiu para o processo de industrialização de Goiás e permitiu maior integração entre os mercados internacionais e nacionais.

### **3.0 – A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA PRODUZIR NA ECONOMIA GOIANA**

Conforme a Secretaria de Indústria e Comércio (SIC), o Produzir (incluindo-se o subprograma Microproduzir) é um Programa do Governo do Estado de Goiás que incentiva a implantação, expansão ou revitalização de indústrias, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica e o aumento da competitividade estadual com ênfase na geração de emprego, renda e redução das desigualdades sociais e regionais. Portanto veremos neste capítulo o contexto histórico do Produzir e seus subprogramas, bem como uma análise abordando as consequências da adoção dessas políticas públicas na geração de emprego e renda.

#### **3.1 – Contexto Histórico do Programa Produzir.**

Segundo o IBM (2014), um dos primeiros programas de incentivos do estado foi o Fomentar (Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás), criado pela Lei nº 9.489, de 19/07/1984, que tinha o objetivo de incrementar a implantação e a expansão das indústrias para a promoção do desenvolvimento do estado, principalmente agroindústrias.

Além disso, o programa tinha por finalidade apoiar técnica e financeiramente as atividades destinadas ao desenvolvimento dos setores de micros, pequenas e médias empresas e apoiar o desenvolvimento de grandes empreendimentos industriais considerados de maior relevância social e econômica para o estado de Goiás.

A coordenação era feita por um Conselho Deliberativo composto por secretários de diversas pastas, além de membros de instituições ligadas à indústria. De acordo com IBM (2014) o programa foi ousado, já que ao usar a autonomia administrativa, política e tributária para lançar incentivos a projetos econômicos, enfrentava o poder de unidades federativas com indústrias já estabelecidas, uma verdadeira quebra de paradigmas.

De acordo com o a Secretaria de Indústria e Comércio - SIC, os resultados obtidos em 24 anos levaram ao surgimento de um forte parque industrial alicerçado num amplo crescimento da agroindústria goiana. Contudo, a indisponibilidade de dados sobre o Fomentar dificulta uma avaliação mais profunda dos seus resultados,

no entanto o **Quadro 1** aponta a cronologia das políticas de incentivos fiscais em Goiás.

### Quadro 01 – Evolução dos Incentivos Fiscais no Estado de Goiás.

Natureza	Lei	Objetivo/Benefício
Isenção	Constituição Estadual de 1935	Isenção de impostos estaduais e municipais. Para: indústria, extração e beneficiamento de minerais e produtos naturais, colônias agrícolas, companhia de transporte (todos), com prioridade para as que fizessem manutenção de rodovias. Vigência: até 31/12/1937.
	Lei 2.000 de 1958	Isenção de impostos estaduais e municipais a todas as indústrias. Vigência: 10 anos.
	Lei 7.380 de 1971	Isenção de 50% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), não computada a parte dos municípios. Cria o Fundo de Expansão do Comércio e Indústria (FEICOM) para financiar a infraestrutura.
	Lei 7.700 de 1973	Revoga a lei 7.370/71, estabelece prazo de cinco anos para isenção e amplia os critérios de classificação para declaração de prioridade para as empresas receberem os benefícios. Mantém o FEICOM.
Financiamento	Lei 9.489 de 1984	Muda o perfil do incentivo fiscal de isenção para financiamento do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS). Financiamento 70% de ICMS a recolher. Vigência: inicialmente com 5 anos de fruição com 5 para amortizar. O prazo foi ampliado diversas vezes até chegar a 30 anos de fruição para 30 anos para amortizar.
	Lei 13.591 de 2000	Financiamento de 73%, com prazo de fruição de 5 a 15 anos, limitado ao ano 2010. Cria subprogramas e estabelece critérios de descontos.

Fonte: Castro (2014, p.43)

A experiência obtida com o Fomentar, como aponta IBM (2014), levou a um surto industrial no estado, possibilitou e estimulou Goiás a criar um novo Programa de atração de investimentos – o Produzir, englobando outros setores que demandavam por incentivos governamentais.

O Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir), instituído pela Lei n. 13.591 de 18/01/2000, que substituiu o Fomentar, tem como características principais: o incremento da preocupação social, o fortalecimento da busca pela redução da desigualdade regional, como explicitado pelo legislador no Art. 2, quando diz que:

Art. 2º - O PRODUIR tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais. (GOIÁS, 2000, p.01)

IBM (2014) mostrou que com a edição da Lei nº 16.285, de 30 de junho de 2008, foi possibilitado às empresas beneficiárias do programa Fomentar migrarem para o programa Produzir, bem como, caso desejassem continuar no programa, reformular seus projetos. Da mesma forma que o Fomentar, o Produzir atua sob a forma de financiamento de parcela mensal de ICMS devido pelas empresas beneficiárias, tornando o custo da produção mais barato e seus produtos mais competitivos no mercado.

Em conjunto com o Produzir, foram estabelecidos outros subprogramas que passou a fomentar a micro e pequena empresa; meio ambiente e geração de energia; comercio exterior; dentre outros que serão sintetizados abaixo.

O Microproduzir Incentiva a implantação ou expansão de micro e pequenas empresas, enquadradas ou não no Regime Simplificado de Tributos Federais, desde que o faturamento não ultrapasse limite fixado para enquadramento no Simples Nacional, com base no financiamento de até 98% do ICMS mensal num prazo de até dez/2040.

Centroproduzir, por meio de apoio financeiro, promove a instalação de central única de distribuição de produtos de informática, telecomunicação, móvel, eletroeletrônico e utilidades domésticas em geral, no Estado de Goiás.

Já o Comexproduzir apoia operações de comércio exterior, no Estado de Goiás, realizadas por empresa comercial importadora, inclusive por "*trading company*", que opere exclusiva ou preponderantemente com essas operações. Concede um crédito outorgado de ICMS, a ser apropriado na saída interestadual de mercadorias importadas, compensando o imposto devido pela empresa, no valor

de até 65% sobre o saldo devedor do imposto no período correspondente às operações internacionais.

Logproduzir Incentivar a instalação e expansão de empresas operadoras de logística de distribuição de produtos no Estado de Goiás. O incentivo consiste na concessão de crédito outorgado sobre o ICMS incidente sobre as operações interestaduais de transportes pela empresa operadora de logística, sendo: 73% de crédito outorgado para as empresas que operem cumulativamente no segmento de logística transporte rodoviário ou aéreo, agenciamento de carga e armazenamento de mercadorias próprias ou de terceiros; 80% para as empresas cujo recolhimento de ICMS relativo às operações próprias ou por conta e ordem de terceiros, for superior a R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) por mês.

Por último o Progredir que incentiva a implantação de empresas industriais montadoras e/ou fabricantes de produtos como: de informática, telecomunicação, de automação, eletroeletrônicos, eletrodomésticos, móveis, utilidades domésticas em geral, equipamentos, materiais fotográficos, para laboratório fotográfico, equipamentos e materiais para laboratório óptico, relógios, fitas e discos virgens ou gravados, sendo: Financiamento de parcela mensal do ICMS devido pela empresa; 55% do ICMS na saída de mercadoria para comercialização, produção e industrialização

### **3.2 – Desempenho do Produzir/Fomentar.**

Em 2010, foram aprovados 76 projetos, com previsão de geração de 6.055 empregos diretos, investimentos fixos de R\$ 710 milhões e concessões de R\$ 4 bilhões. Em 2011 foram aprovados 74 projetos, com previsão de 6.182 novos empregos diretos, R\$ 2 bilhões de investimentos fixos e R\$ 8,8 bilhões de concessões. Já em 2012 foram 85 projetos aprovados, mais de R\$ 1,4 bi em investimentos fixos e R\$ 4,8 bi em benefícios, como mostra a **Tabela 1**.

**Tabela 1 – Evolução dos projetos aprovados no Produzir/Fomentar (2000-2012)**

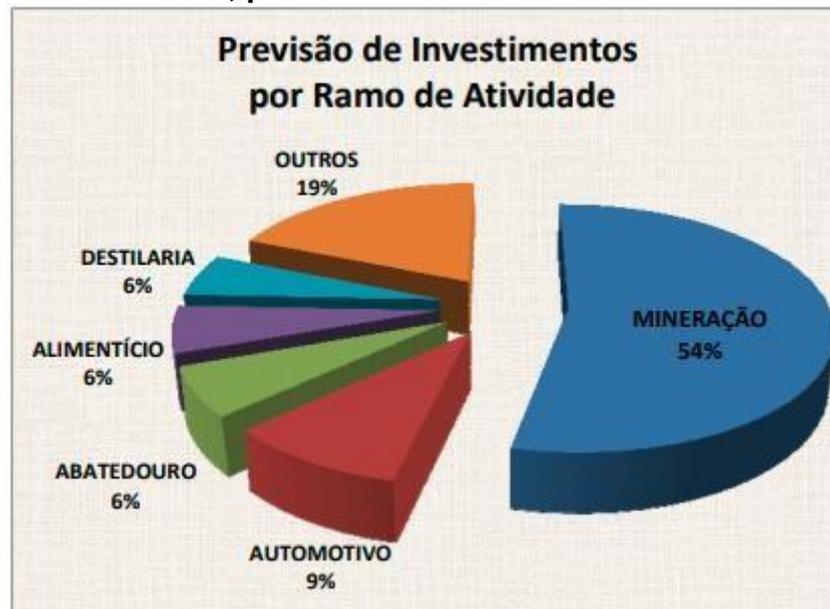
Ano	Número de projetos	Empregos diretos	Investimento fixo (R\$)	Benefícios (R\$)
2000	10	478	52.377.799	180.623.920
2001	59	4.201	546.672.521	2.373.628.081
2002	83	5.283	652.165.054	4.211.624.933
2003	297	36.024	5.907.201.153	18.934.499.001
2004	217	14.625	1.831.542.697	14.135.228.484
2005	175	20.520	3.171.430.156	18.045.106.699
2006	148	21.543	5.755.673.310	25.683.164.900
2007	131	33.903	8.903.160.628	48.522.897.324
2008	114	23.186	7.754.482.499	36.597.822.650
2009	100	12.794	2.076.398.840	13.578.303.433
2010	76	6.055	710.551.266	4.919.167.213
2011	74	6.182	2.019.654.472	8.833.877.774
2012	85	6.667	1.394.546.718	4.776.727.391
<b>Total</b>	<b>1569</b>	<b>191.461</b>	<b>40.775.857.113</b>	<b>200.792.671.803</b>

Fonte: SIC / Produzir

Para 2012, nos projetos aprovados até outubro, o número de novos empregos diretos já ultrapassa 2011, mas o total dos investimentos, apesar de significativo, será menor. Até o momento se tem mais de R\$ 1 bi em investimentos fixos e R\$ 6,6 bi em benefícios concedidos.

Analisando os projetos em 2012 observa-se que o perfil dos investimentos passa por um processo de modificação. O setor de alimentos, que nos últimos 40 anos puxou o processo de desenvolvimento, deu lugar a outras atividades a exemplo da Indústria da Mineração, com 54% dos investimentos previstos, e o Setor automotivo com 9% do total, como ilustra o **Gráfico 3**.

**Gráfico 3 – Percentual de empresas com previsão de investimentos, por atividade**



Fonte: SIC / Censo Produzir 2012

Elaboração: Instituto Mauro Borges / Segplan-GO

Deve-se salientar que, apenas nos últimos 13 anos, foram aprovados mais de 1.600 projetos do Fomentar, Produzir e seus subprogramas, com expectativa de geração de mais de 200 mil empregos diretos. A arrecadação abdicada por Goiás, caso a totalidade dos benefícios seja utilizada, superará a casa dos R\$ 200 bilhões, enquanto o investimento previsto superará R\$ 40 bilhões (valores nominais). Ou seja, será que grande parte desses investimentos seria atraída sem uma arrojada política de incentivos e benefícios?

Segundo IBM (2012) os programas Fomentar e o Produzir foram fundamentais na modificação do perfil produtivo do Estado, que em 1970 era eminentemente agrário e a partir dos anos 2000 se torna agroindustrial, diversificando a cada ano sua cesta de investimentos produtivos.

Graças aos incentivos, o agronegócio evoluiu devido à maior demanda do setor agroindustrial, sendo esse o carro-chefe da economia goiana. Ademais, Goiás foi o primeiro estado fora das regiões Sul/Sudeste a receber montadoras de veículos, na busca por um polo metalmecânico. Apesar de serem empresas intensivas em capitais (Mitsubishi, Hyundai, Suzuki e John Deere), a geração de empregos é alta e existe atração de mão de obra qualificada para a região onde essas indústrias estão instaladas.

Por mais que parte das matérias-primas de algumas indústrias seja produzida em Goiás, o que reduz o custo de transporte - importante componente sobre os custos de produção, é difícil competir com o mercado produtor e consumidor de São Paulo, Rio e Minas, por exemplo, no que diz respeito ao tamanho, uma das principais variáveis para atração de investimento. Assim, em muitos casos, a política de incentivos fiscais se torna necessária para atrair indústrias, principalmente, não ligadas ao setor agropecuário.

No que se refere à guerra fiscal, IBM (2012) aponta que é improvável que este conflito represente uma ameaça aos estados do Sul/Sudeste, já que a infraestrutura e o mercado consumidor são diferenciais para a maioria das indústrias que estão instaladas nas regiões que concentram mais de 80% do parque industrial brasileiro. Por outro lado, qualquer indústria que chegue a Goiás, ou a qualquer estado do Nordeste, por exemplo, tornasse um grande empregador e gerador de renda para o estado.

Para os que argumentam contra os incentivos financeiros e benefícios fiscais, existem outras opções ao crescimento e melhoria de competitividade do estado como investimentos em qualificação profissional e em desenvolvimento de infraestrutura, somados ao diferencial geográfico de Goiás, que poderia ser favorecido por planos logísticos, por exemplo, seriam um substituto aos ganhos da política de incentivos.

### **3.3 – Análise do Produzir/Fomentar: Geração de Emprego**

Com relação aos empregos gerados pelos projetos em fruição do Produzir, fazendo-se a sua relação com o saldo do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) chega-se a uma média anual de 12% entre 2001 e 2012. Ou seja, nota-se uma representatividade (12%) do programa no fomento à geração de emprego. Adotando-se as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) a representatividade média anual é de 6,5% entre 2001 e 2010. Assim, tanto na comparação com o CAGED quanto com a RAIS, o impacto na geração de emprego é considerável.

Como os programas preveem a inclusão social como fator de desconto para quitação do saldo devedor, essa característica se revela nos números do Censo. IBM (2012) mais de 1.560 empregos são portadores de necessidades, mais de 10

mil (10% do total) são pessoas que nunca trabalharam e quase 8 mil são empregados com idade superior a 50 anos. Chama atenção a importância da mão de obra qualificada nos programas, onde mais de 8 mil trabalhadores possuem curso superior e mais de 700 são estagiários.

**Tabela 2 – Número de empregos, por programa e categorias, e média salarial - 2012**

Programa	Mulheres	Empregos Diretos	Portadores de Necessidade	Primeiro Emprego	Maior de 50 anos	Estagiários	Curso Superior	Menos de 2 salários mínimos	Média salarial
Centroproduzir	152	800	10	113	64	4	97	525	1.253,17
Comexproduzir	52	153	2	4	4	2	47	84	1.905,59
Fomentar	11.533	49.357	865	7.136	4.557	331	4.301	30.421	1.465,03
Logproduzir	123	1.717	10	15	129	4	84	862	1.548,24
Microproduzir	24	119	-	-	5	-	10	86	1.205,86
Produzir	12.997	56.064	677	3.643	3.310	413	3.916	35.660	1.351,66
Progridir	66	334	5	-	3	1	2	320	1.700,00
<b>Total geral</b>	<b>24.947</b>	<b>108.544</b>	<b>1.569</b>	<b>10.911</b>	<b>8.072</b>	<b>755</b>	<b>8.457</b>	<b>67.958</b>	<b>1.415,57</b>

Fonte: SIC / Censo Produzir 2012 Elaboração: Instituto Mauro Borges / Segplan-GO

Por outro lado, a maior parte dos postos de trabalhos (62%) são ocupados por trabalhadores que receberam menos de dois salários-mínimos. Isso, inclusive, explica a média salarial paga pelas empresas que utilizam os benefícios dos programas, que foi de R\$ 1.416. Entre os programas e subprogramas, a média salarial do Microproduzir é a menor, com um valor de R\$ 1.206. Já as empresas exportadoras são as que melhor remuneraram, com uma média salarial de R\$ 1.906. A segunda menor média é a do Centroproduzir, com um valor de R\$ 1.253.

A Microrregião de Goiânia foi a que recebeu o maior número de projetos e gerou o maior número de empregos diretos, 20,07% do total, mas as microrregiões do Sudoeste Goiano, Quirinópolis e Anápolis receberam os maiores investimentos, 23,29%, 15,69% e 12,84% do total, respectivamente. Esses investimentos estão intimamente ligados ao setor sucroalcooleiro para as duas primeiras microrregiões e automotivo, farmacêutico e de bebidas para a última. A Microrregião de Goiânia se destaca nos setores alimentício, embalagens, laticínios e higiene. As microrregiões de Sudoeste Goiano, Quirinópolis, Anápolis e Goiânia absorveram 60,38% de todo o investimento previsto para o Estado de Goiás.

**Tabela 3 - Projetos Contratados do Produzir por Microrregiões - 2000 a maio de 2012**

Projetos	Microrregiões	Empregos	Repres. (%)	Investimento (R\$)	Repres. (%)	Benefício Concedido (R\$)	Repres. (%)
46	Sudoeste de Goiás	27.220	15,4	2.728.234.368	23,3	11.896.757.466	16,4
9	Quirinópolis	12.293	7,0	1.837.915.634	15,7	6.303.078.168	8,7
132	Anápolis	31.830	18,0	1.504.320.276	12,8	12.591.493.971	17,4
49	Meia Ponte	17.504	9,9	1.137.669.675	9,7	6.692.130.796	9,2
23	Vale do Rio dos Bois	16.968	9,6	1.053.096.974	9,0	4.570.947.407	6,3
275	Goiânia	35.454	20,1	1.002.328.507	8,6	9.986.590.559	13,8
22	Catalão	8.188	4,6	682.030.994	5,8	10.701.269.904	14,8
10	Pires do Rio	8.806	5,0	505.786.817	4,3	2.410.866.869	3,3
14	Ceres	6.406	3,6	378.163.461	3,2	3.865.406.194	5,3
31	Entorno do DF	6.350	3,6	351.010.795	3,0	1.722.001.345	2,4
3	Rio Vermelho	1.518	0,9	241.363.136	2,1	61.708.487	0,1
11	Porangatu	1.925	1,1	136.065.280	1,2	911.885.541	1,3
12	Anicuns	1.248	0,7	107.702.760	0,9	380.781.085	0,5
3	São Miguel do Araguaia	509	0,3	36.167.550	0,3	185.680.840	0,3
5	Iporá	244	0,1	7.968.150	0,1	127.412.171	0,2
4	Aragarças	147	0,1	4.660.663	0,0	22.792.485	0,0
1	Chapada dos Veadeiros	12	0,0	207.300	0,0	27.261.846	0,0
<b>650</b>	<b>TOTAIS</b>	<b>176.622</b>	<b>100</b>	<b>11.714.692.340</b>	<b>100</b>	<b>72.458.065.133</b>	<b>100</b>

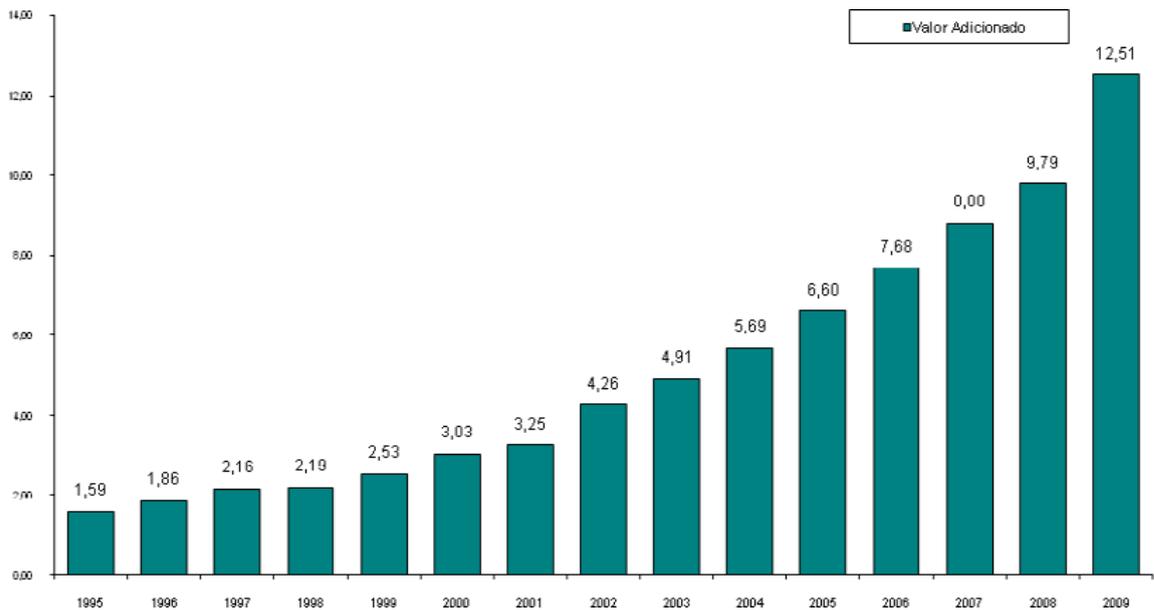
Fonte.: Secretaria de Indústria e Comércio.

Por outro lado, as microrregiões de Anicuns, São Miguel do Araguaia, Iporá e Rio Vermelho receberam os menores investimentos e benefícios concedidos. E o mais curioso é que a Microrregião do Vão do Paranã (Nordeste Goiano) não captou nenhum recurso e não usufrui de tais incentivos.

### 3.4 – Análise do Produzir/Fomentar: geração de renda

A implementação das políticas de incentivo à produção industrial surtiu efeito e pode ser percebida nos números do Valor Adicionado (VA) e Faturamento do setor, conforme **Gráficos 4 e 5**. De acordo com dados apresentados no **Gráfico 4**, em 1995, primeiro ano com dados disponíveis para o setor, o VA das indústrias de transformação e extrativa mineral somavam-se R\$ 1,59 bilhão, saltando para R\$ 12,51 bilhões no ano de 2009, com acréscimo nominal de 687%.

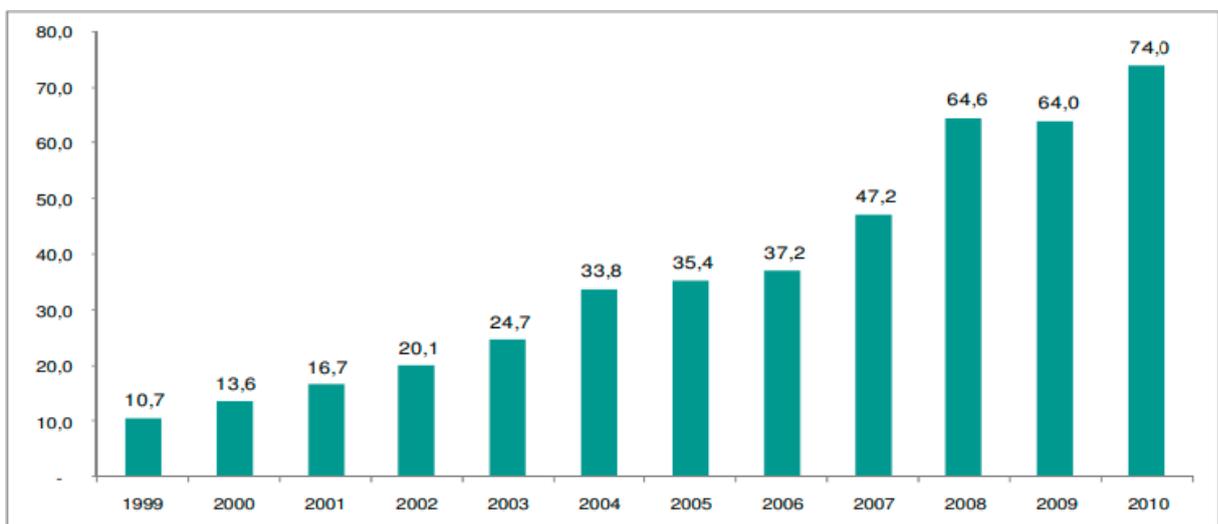
**Gráfico 4 - Valor Adicionado (em R\$ bilhões) da indústria de transformação e extrativa mineral do Estado de Goiás – 1995-2009.**



Fonte: SIC/Produzir/Fomentar

Embora os dados disponíveis de faturamento sejam de uma série mais curta (somente a partir de 1999), também comprovam o bom desempenho do setor industrial. Conforme apresentado no **Gráfico 5**, em 1999 as vendas da indústria somavam-se R\$ 10,7 bilhões, saltando para R\$ 74 bilhões no ano de 2009, com acréscimo nominal de 592% no período

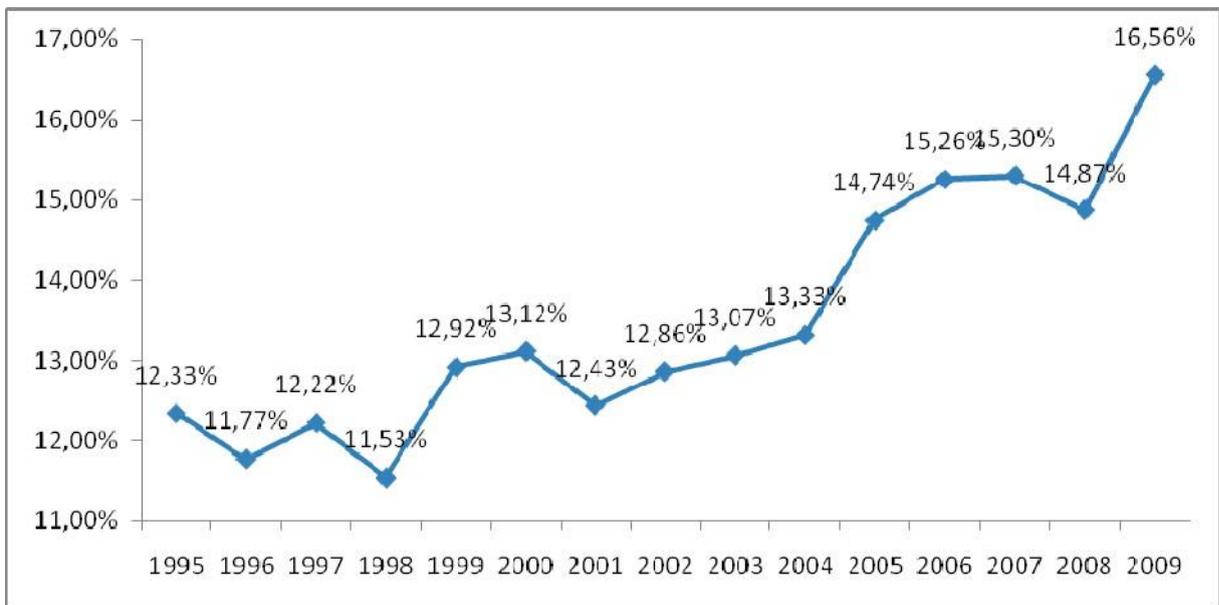
**Gráfico 5 - Faturamento (em R\$ bilhões) do setor industrial do Estado de Goiás – 1999 a 2010**



Fonte: Sefaz-GO

O aumento vertiginoso do VA e do faturamento do setor industrial proporcionaram ganhos de participação do setor na geração de riquezas totais do Estado, como mostra o **Gráfico 6**. O conjunto da indústria de transformação e extrativa mineral participava com 12% em 1995, início da série histórica, tendo alcançado 16,6% do PIB do Estado em 2009, último dado disponível para comparação.

**Gráfico 6 - Participação do valor adicionado da indústria de transformação e extrativa mineral no PIB do Estado de Goiás – 1995-2009**



Fonte: Segplan/Sepin

A elevação na participação do setor no PIB e a alta variação do faturamento têm a ver com a instalação de empreendimentos voltados para o processamento de produtos do setor agropecuário e a extração e transformação mineral. Diniz (1993) ressalta que a abordagem weberiana é adequada para explicar a localização de muitas destas empresas, que necessitam privilegiar localizações próximas às fontes de matéria-prima, pelo fato de o custo do transporte influenciar na decisão do empreendedor. Mas outros novos setores com maior dinamismo têm contribuído muito nos últimos anos da série histórica dos dados apresentados, tais como a indústria química, farmacêutica e outras atividades ligadas ao setor metalmeccânico, graças aos programas de incentivos fiscais implementados pelo Estado de Goiás.

## CONCLUSÃO

A primeira constatação é de que, com a operacionalização dos Programas Fomentar e Produzir surgem os primeiros grandes empreendimentos do ramo de processamento de alimentos, como a Perdigão em Rio Verde, além de outras importantes indústrias como a automotiva, a mineral que iniciaram o processo de diversificação industrial em Goiás, como John Deere e Mitsubishi em Catalão, Hyundai em Anápolis e o polo farmacêutico de Anápolis com a Teuto, Neoquímica, entre outras.

Apesar dos esforços fica evidente a alta concentração dos recursos na Metade Sul de Goiás (médias ao redor de 80%), o que tende a manter as disparidades e a tradicional desigualdade entre a Metade Norte e a Sul do Estado, reproduzindo o processo de concentração capitalista. Quando se observa a espacialização dos recursos aprovados e em fruição e os empregos a serem gerados, há alguma “pulverização” nas microrregiões do Estado como um todo, pelo menos a partir de 2003, mas a proporção é muito favorável à Metade Sul.

Em 1999 as vendas da indústria somavam-se R\$ 10,7 bilhões, saltando para R\$ 74 bilhões no ano de 2009, com acréscimo nominal de 592% mostrando que o programa contribuiu para incrementar o faturamento. O Valor Adicionado das indústrias de transformação e extrativa mineral somavam-se R\$ 1,59 bilhão, saltando para R\$ 12,51 bilhões no ano de 2009, com acréscimo nominal de 687%. Com relação aos empregos gerados pelos projetos em fruição do Produzir, fazendo-se a sua relação com o saldo do Caged chega-se a uma média anual de 12% entre 2001 e 2012. Ou seja, nota-se uma grande representatividade (12%) do programa no fomento à geração de emprego

Ainda há algumas microrregiões que não usufruem dos benefícios do programa sendo que contribuem para tal situação a falta de infraestrutura e aglomeração de pessoas, dois requisitos interessantes para o investimento produtivo se tornar atrativo. Assim, nota-se que algumas microrregiões não possuem capacidade de captação dos recursos do Programa, principalmente as de Aragarças, Chapada dos Veadeiros, Iporá, Porangatu, Rio Vermelho, São Miguel do Araguaia, Vale do Rio dos Bois e Vão do Paranã.

O cenário em tela só será modificado se os programas permanecerem em operação seguindo as diretrizes atuais de maior interiorização dos investimentos, caso contrário, o Estado manterá o nível de concentração experimentado nas últimas décadas, seguindo o modelo de concentração das regiões Sul e Sudeste do país.

## Referências Bibliográficas

- ARRIEL, M. F. Perfil produtivo e dinâmica espacial da indústria goiana - 1999-2007.** Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Ciências Econômicas, 2010. Disponível em:
- ARRIEL, Marcos Fernando. A dinâmica produtiva e espacial da indústria goiana.** 2017. 207 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017. <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/7254>
- BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios.** In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). Políticas Públicas e Gestão. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1- 10.
- BORGES, Eduardo Batista. Incentivos fiscais e desenvolvimento socioeconômico de Goiás: análise de impactos dos Programas FOMENTAR e PRODUIR (1995-2011).** Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra (Coleção Estudos Brasileiros, vol. 3) 1975
- CASTRO, Ana Célia.; FONSECA, Maria da Graça. D. A dinâmica agroindustrial do centro-oeste.** Brasília: IPEA, 1995.
- CASTRO, Mario Cesar Gomes de. INDUSTRIALIZAÇÃO EM GOIÁS: POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO, 1970 A 2010.** 2014. 189 f. Tese (Doutorado) - Curso de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento., Instituto de Economia – IE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- CASTRO, Sérgio Duarte de; ARIEL, Marcos Fernando. Indústria no Brasil Central: Transformações, desafios e oportunidades.** Conjuntura Econômica Goiana, Goiânia, n. 36, jul. p. 21-40, 2016.
- ESTEVAM, L. O tempo da transformação.** Goiânia: Editora do Autor, 1998.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas".** Revista de Administração Pública, [S.L.], v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>.
- FONSECA, Reinaldo. A industrialização de Goiás: um caso de sucesso.** In: CAVALCANTI, Isabel Machado; LASTRES, Helena Maria Martins et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 298-349.
- GOIÁS. Lei nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000.** Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUIR e o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUIR e dá outras providências. Goiânia, 2000. (D.O. de 20-01-2000)

**IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas do Século XX.** Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

**Instituto Mauro Borges. (2012). Programa Fomentar/Produzir Informações e Análises para o Estado e Microrregiões de Goiás.** Recuperado em 8 setembro, 2019, de <http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2012/o-programa-fomentar-produzir-informacoes-e-analises-para-o-estado-de-goias.pdf>

**Instituto Mauro Borges. (2014). Análise do Censo Fomentar e Produzir.** Recuperado em 8 setembro, 2019, de <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2014/analise-do-censo-fomentar-produzir.pdf>

**MYRDAL, Gunar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

**OLIVEIRA, D.V.; MARQUES, D. F.; ROMANATTO, E.; ARRIEL, M.F. As relações do comércio interestadual do estado de Goiás em 2009.** Conjuntura Econômica Goiana, Goiânia, nº 16 dez. 2010.

**OLIVEIRA, D.V.; MARQUES, D. F.; ROMANATTO, E.; ARRIEL, M.F. As relações do comércio interestadual do estado de Goiás em 2009.** Conjuntura Econômica Goiana, Goiânia, nº 16 dez. 2010.

**PIRES M. J. S.; RAMOS, P. Implicações do processo de modernização na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul do Estado de Goiás.** In: SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 47º Congresso, Porto Alegre, 2009.

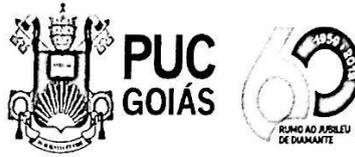
**ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil.** Revista Pós Ciências Sociais, [s. l], v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009.

**SILVA, A. R. O programa produzir - Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local.** 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

**SOUZA, Celina. (2006, jun/dez) Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Revista Sociologias, 16, 20-46.

**VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura; ANDRADE, Gabriela. Professionalisation of policy analysis in Brazil.** In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013. p. 13-26.

**VELLOSO, João P. R. Depoimento.** In: D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPPOLITO, Lucia (Org.). Ipea: 40 anos apontando caminhos. Depoimentos ao CPDOC, 2004. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3297>.



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
MONOGRAFIA II: *ACEITE DO ORIENTADOR***

Goiânia, 07 de junho de 2021.

**ALUNO:** João Pedro Bueno de Oliveira

**MATRÍCULA:** 2017.1.0021.0123-2

**ORIENTADOR:** Prof. Ms. Mauro César de Paula

**TEMA:** A Influência das Políticas Públicas de Incentivos Fiscais na Geração de Emprego e Renda em Goiás, no período de 2000 a 2013.

**À COORDENAÇÃO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Havendo acompanhado a elaboração da monografia II, com o Tema acima mencionado e tendo examinado a versão final, considero satisfatório o trabalho monográfico e julgo por bem encaminhá-lo à *Banca Examinadora*.

Orientei o (a) aluno (a) **João Pedro Bueno de Oliveira** para que inclua este *ACEITE* no exemplar final a ser enviado, via eletrônica, à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, no formato digital, conforme normas da ABNT, para realização de Trabalhos de Final de Cursos.

O exemplar definitivo deverá conter na capa, os dizeres da folha de rosto e, na lombada, o título da monografia e o último sobrenome do autor.

Caso não sejam cumpridas essas e outras exigências institucionais, solicito que a Coordenação do Curso de Ciências Econômicas/Coordenação de Monografia notifique o (a) aluno(a) que a nota atribuída à Monografia não será considerada até que satisfaça essas determinações e não poderá colar grau até que as cumpram inteiramente.

Atenciosamente,

  
*Professor Ms. Mauro César de Paula*



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
 PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO  
 INSTITUCIONAL  
 Av. Universitária, 1059 | Setor Universitário  
 Caixa Postal 86 | CEP 74005-010  
 Goiânia | Goiás | Brasil  
 Fone: (62) 3946.3081 ou 3089 | Fax: (62) 3946.3060  
 www.pucgoias.edu.br | prodin@pucgoias.edu.br

## RESOLUÇÃO n° 038/2020 – CEPE

### ANEXO I

#### APÊNDICE ao TCC

#### Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante João Pedro Bueno de Oliveira, do Curso de Ciências Econômicas, matrícula **2017.1.0021.0123-2**, telefone: **99484 5856**, e-mail [joaopedro230416@hotmail.com](mailto:joaopedro230416@hotmail.com), na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei n° 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **“A Influência das Políticas Públicas de Incentivos Fiscais na Geração de Emprego e Renda no Estado de Goiás, no período de 2000 a 2013”**, gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 20 de junho de 2021.

Assinatura do(s) autor(es): João Pedro de Oliveira

Nome completo do autor: João Pedro Bueno de Oliveira

Assinatura do professor-orientador: [Assinatura]

Nome completo do professor-orientador: Mauro César de Paula