



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN
CAMPUS AVANÇADO DE PAU DOS FERROS – CAPF
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – DEC

GIZELLY NUNES DA SILVA

**DO PROADI AO PROEDI: A TRAJETÓRIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO RIO
GRANDE DO NORTE (1985-2025)**

PAU DOS FERROS – RN

2025

GIZELLY NUNES DA SILVA

**DO PROADI AO PROEDI: A TRAJETÓRIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO RIO
GRANDE DO NORTE (1985-2025)**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do Curso de Ciências Econômicas, do Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Orientador: Prof. *Me.* Boanerges de Freitas Barreto Filho

PAU DOS FERROS – RN

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

GIZELLY NUNES DA SILVA

**DO PROADI AO PROEDI: A TRAJETÓRIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO RIO
GRANDE DO NORTE (1985-2025)**

TERMO DE APROVAÇÃO

Monografia apresentada para apreciação da Banca Examinadora em: ____/____/____.

Prof. *Me.* Boanerges de Freitas Barreto Filho
Orientador

Prof. *Me.* José Fausto Magalhães Filho
Membro da Banca

Profª. *Dra.* Franciclézia de Sousa Barreto Silva
Membro da Banca

PAU DOS FERROS – RN

2025

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, pela força e sabedoria concedidas para a conclusão desta jornada. À minha mãe e à minha avó, pelo apoio incondicional e pelo incentivo constante para que eu nunca desistisse diante dos desafios acadêmicos. Ao meu avô, Deoclécio (*in memoriam*), este diploma é a concretização de um sonho que também era seu, dedico-lhe esta vitória com imensa saudade e gratidão.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta monografia culmina um longo percurso, marcado por desafios, o qual não teria sido possível trilhar sem o auxílio de inúmeras pessoas, a quem expresso aqui minha profunda gratidão.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Professor Me. Boanerges de Freitas Barreto Filho, que, para além de seu papel como mestre, tornou-se um grande amigo durante minha jornada acadêmica. Sou grata por sua orientação segura, rigor metodológico, notável paciência, por acreditar no potencial desta pesquisa desde o seu início, e agradeço, sobretudo, pela amizade sincera, atenção e cuidados dedicados a mim em tantos momentos durante o decorrer do curso.

Agradeço igualmente aos membros da banca examinadora, Profa. Dra. Franciclézia de Sousa Barreto Silva e Prof. Me. José Fausto Magalhães Filho. Minha gratidão se dá não apenas por suas valiosas contribuições e pela leitura atenta que enriqueceram este trabalho, mas também pelo apoio ao longo de todo o curso. À professora Franciclézia (“Clézia”), agradeço especialmente pela preocupação demonstrada na etapa final, na qual por vezes duvidei que chegaria. Ao professor Fausto, expresso minha sincera admiração e agradecimentos pela singela amizade que construímos desde o início dessa caminhada e meu profundo reconhecimento pela figura paternal que se tornou durante minha formação na UERN.

Estendo meus agradecimentos a todo o corpo docente do Departamento de Economia (DEC-CAPF), pelos conhecimentos compartilhados ao longo da graduação, e aos secretários do departamento, pelo suporte e acolhimento durante estes cinco anos, com especial menção à secretária Dayana Thais, por quem desenvolvi grande carinho.

Durante minha caminhada na UERN, fui abençoada com amizades que tornaram essa jornada mais leve e significativa. Não posso citar todos, mas aos amigos que a universidade me deu, em especial, Jefferson Ferreira (Jeff), que, além de amigo, foi um conselheiro e confidente dentro e fora do ambiente acadêmico; a Vanessa Bazilio, uma irmã que a UERN me presenteou, cuja parceria se manteve sólida independente das eventualidades encontradas durante o percurso acadêmico, saiba que sou imensamente grata por nossa profunda amizade, a qual se solidificou desde sempre com sinceridade e transparência; a Leticia Queiroz, minha fiel companheira de estudos ao longo das férias, com quem construí uma amizade igualmente enriquecedora e a Cimara Barreto, por me proporcionar momentos de reflexão e descontração. A todos vocês e aos que não pude citar aqui, expresso, com imensa gratidão, meus mais sinceros agradecimentos pelas discussões e por tornarem a caminhada mais leve.

Sou grato aos familiares que me apoiaram antes mesmo de meu ingresso na graduação. Um agradecimento especial a Ilderlanio Almeida, por seu auxílio crucial que me permitiu garantir a vaga neste curso, e à minha tia Solange, pelas diversas formas de ajuda que me ofereceu ao longo desta trajetória.

Minha gratidão se estende também aos docentes que foram pilares em minha formação anterior. À professora Cleide (“tia Cleide”), que me acolheu no início e me forneceu a base essencial para prosseguir. À professora Derlange Franklin (*in memoriam*), uma amiga cuja memória me inspira; sei que estaria orgulhosa desta conquista, pois sempre se alegrava com o avanço de seus alunos. E à professora Adriana Lins, amiga e confidente do ensino médio, que me acompanhou até a entrada na universidade.

Finalmente, agradeço a Deus, por me conceder a força e a fé necessárias para superar todos os desafios desta e de outras jornadas.

RESUMO

A economia do Rio Grande do Norte, historicamente baseada em atividades primárias, iniciou uma intervenção estatal sistemática para atração de investimentos com o PROADI em 1985, substituído pelo PROEDI em 2019. A presente pesquisa investiga como esses incentivos fiscais contribuíram para a evolução da industrialização no RN entre 1985 e 2025. O presente trabalho tem como objetivo, verificar a contribuição desses instrumentos (PROADI e PROEDI) para o processo de industrialização, caracterizando os programas e identificando seus impactos socioeconômicos, como a geração de empregos. Para elaboração desse estudo foi realizada uma pesquisa com uma abordagem quali-quantitativa, baseando-se principalmente em estudos que discutissem políticas de desenvolvimento regional, com ênfase em instrumentos de incentivo fiscal, PROADI e PROEDI, além de documentos oficiais referentes ao levantamento de dados dos programas de incentivos. Ao analisar os resultados, constatou-se que o PROADI teve sucesso na atração de capital, mas falhou na descentralização regional, concentrando 90% dos investimentos em Natal e Mossoró. A transição para o PROEDI em 2019 modernizou a política e foi crucial para reverter um quadro negativo de empregos. O novo programa consolidou-se como pilar da mão de obra industrial, respondendo por 61,4% dos postos de trabalho do setor, e obteve sucesso na interiorização, com 40,27% dos empregos gerados em cidades do interior. Conclui-se que os programas de incentivo fiscal foram instrumentos centrais para a expansão da base industrial potiguar. O PROADI iniciou o processo, mas o PROEDI corrigiu a falha histórica da interiorização. Contudo, o setor de serviços demonstrou ser um motor econômico mais potente e dinâmico na geração de empregos recentes.

Palavras-chave: Processo de industrialização, descentralização regional, geração de empregos, PROADI, PROEDI

ABSTRACT

The economy of the state of Rio Grande do Norte, in Brazil, historically based on primary activities, began a systematic state intervention to attract investments with PROADI in 1985, which was replaced by PROEDI in 2019. With this in mind, this research investigates how these tax incentives contributed to the evolution of industrialization in Rio Grande do Norte between 1985 and 2025. Thus, its objective is to verify the contribution of these instruments (PROADI and PROEDI) to the industrialization process, characterizing the programs and identifying their socioeconomic impacts, such as job creation. For the elaboration of this study, a qualitative quantitative research approach was carried out, based mainly on studies that discussed regional development policies, with emphasis on fiscal incentive instruments, PROADI and PROEDI, in addition to official documents referring to the data collection of incentive programs. In this way, when analyzing the results, it was found that PROADI was successful in attracting capital, but failed in regional decentralization, concentrating 90% of investments in the cities of Natal and Mossoró. In contrast, the transition to PROEDI in 2019 modernized the policy and was crucial in reversing a negative employment scenario, so that this new program consolidated itself as a pillar of the industrial workforce, accounting for 61.4% of jobs in the sector, and achieving success in decentralization, with 40.27% of jobs generated in inland cities. Consequently, it can be concluded that tax incentive programs were central instruments for the expansion of the industrial base in Rio Grande do Norte. PROADI initiated the process, but PROEDI corrected the historical flaw of decentralization. Therefore, the service sector has proven to be a more powerful and dynamic economic engine in creating recent jobs.

Keywords: Industrialization process, regional decentralization, job creation, PROADI, PROEDI.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Taxa real de crescimento do PIB do Brasil, do Nordeste e do Rio Grande do Norte, 1980 a 2000 (Em %)	18
Tabela 1: Rio Grande do Norte: Participação dos Setores Econômicos na Formação do PIB (%) (1985 a 1998)	19
Gráfico 2: RN: Contratações Globais do FNE no estado, por ano, em R\$ bilhões de 2023 (2010-2022)	23
Figura 1: Alterações sofridas pelo PROADI (1997-2018)	34
Quadro 1: Diferenças entre PROADI/PROEDI	35
Quadro 2: Critérios e Percentuais de Incentivo do PROEDI	37
Tabela 2: Mão-de-obra projetada e contratada na Indústria do RN, maio de 2000	44
Tabela 3: Distribuição dos projetos de novas empresas aprovados pelo PROADI, por microrregião – 2003-2007	45
Gráfico 3: Distribuição do Emprego Formal na Indústria de Transformação – % – 2014	46
Gráfico 4: Distribuição do Emprego Formal na Indústria Extrativa – % – 2014	47
Tabela 4: Indicadores do PROEDI: Empresas e Empregos (2019-2023)	48
Gráfico 5: Situação dos postos de trabalho (Anual)	48
Gráfico 6: Participação do PROEDI no nº de Empregos da Indústria	49
Figura 2: Localização das empresas beneficiárias do PROEDI por cidades	50
Quadro 3: Quantitativo PROEDI por Cidades/regiões	51
Tabela 5: Evolução do saldo total de vagas com carteira por setor em outubro de 2023	52
Gráfico 7: Saldo de vagas com carteira – outubro 2023	52

LISTA DE SIGLAS

AGN - Agência de Fomento do Rio Grande do Norte

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CODIT - Coordenadoria de Desenvolvimento Industrial

EPP - Empresas de Pequeno Porte

FIERN - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte

FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEMA - Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

ME - Microempresas

PIB - Produto Interno Bruto

PROADI - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial

PROEDI - Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial

RM - Região Metropolitana

RN - Rio Grande do Norte

SEDEC - Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação

SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Finanças

SET - Secretaria de Tributação

SINTEC - Sistema Integrado de Incentivos Fiscais e Financeiros

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UFIRN – Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	15
2.1 Das origens agroexportadoras à industrialização incipiente.....	15
2.2 Crescimento, modernização e contradições	17
2.3 Novas configurações e a busca por desenvolvimento	20
3 INDUSTRIALIZAÇÃO E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL	26
3.1 A intervenção federal e o início da “guerra fiscal”.....	26
3.2 A estrutura produtiva potiguar: planejamento e planos de desenvolvimento.....	29
4 METODOLOGIA.....	39
4.1 Tipo de pesquisa.....	39
4.1.1 Área de estudo	39
4.1.2 Quanto à forma de abordagem.....	40
4.1.3 Quanto aos fins e aos meios	40
4.2 Procedimentos de coleta e análise de dados.....	41
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	43
5.1 O legado do PROADI: análise de empregos e concentração (2000-2014).....	43
5.2 O PROEDI: expansão, geração de empregos e interiorização (2019-2024).....	47
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

A economia do Rio Grande do Norte, até a primeira metade do século XX, era predominantemente baseada em atividades primárias. Na Zona da Mata e parte do Agreste, a cana-de-açúcar se destacava como principal cultivo, enquanto nas demais regiões, a cotonicultura tinha grande relevância, frequentemente associada ao plantio de alimentos de subsistência, como milho, feijão e mandioca (Azevedo, 2013; Aquino, 2020). No sertão, a pecuária se consolidava como atividade econômica essencial, coexistindo com a produção de algodão e a policultura de subsistência. Além disso, no Litoral Centro-Norte e Oeste do estado, a extração de sal marinho representava uma importante atividade econômica (Azevedo, 2013).

A partir da década de 1960, após a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), os estados nordestinos passaram a contar com um mecanismo para atração de investimentos e, consequentemente, obtiveram recursos para diversificar e estimular o desenvolvimento econômico em algumas áreas selecionadas para recepcionar os incentivos fiscais (Almeida, 2004). No caso do RN a captação de recursos, via SUDENE, deu-se com maior ímpeto na década de 1970, principalmente através da implantação de indústrias no setor têxtil (Aquino, 2020).

No início da década de 1980, com as dificuldades econômicas se intensificando e minguando a captação de recursos via incentivos da SUDENE, deu-se uma guinada na estratégia de promoção do desenvolvimento regional, em que cada estado passou a adotar medidas unilaterais na tentativa de atrair investimentos. No RN, mais precisamente no ano de 1984, o governo potiguar aprovou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI). Esse Programa representou o início de uma intervenção estadual voltada, de maneira mais sistemática, à atração de investimentos produtivos, especialmente por meio de incentivos fiscais. O PROADI buscava atrair investidores com isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e financiamentos subsidiados para empresas que demonstrassem interesse em implantar ou expandir operações produtivas no estado (Azevedo; Galindo, 2016).

Ainda no final da década de 1990, mais precisamente em 1997, o PROADI passou por uma reformulação e, mais recentemente, foi extinto e substituído pelo Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI), em 26 de julho de 2019 (Azevedo; Galindo, 2016; Aquino; Nunes, 2019).

Neste sentido, considerando o contexto histórico e a evolução econômica, bem como as restrições fiscais e orçamentárias para operacionalização de intervenções mais robustas por

parte do governo estadual, tem-se a seguinte questão central: Como os instrumentos de política pública estadual, especialmente os incentivos fiscais concedidos através do PROADI e PROEDI, contribuíram para a evolução do processo de industrialização no Rio Grande do Norte entre 1985 e 2025?

Para responder a essa questão, o objetivo geral desta pesquisa é verificar de que forma os instrumentos de política pública estadual com ênfase nos incentivos fiscais concedidos através do PROADI e PROEDI, contribuíram para a evolução do processo de industrialização no Rio Grande do Norte no período de 1985 a 2025.

Para tanto, o objetivo específico da pesquisa, é: descrever o processo de industrialização do Rio Grande do Norte entre 1985 e 2025, identificando os principais marcos históricos, econômicos e institucionais desse período; caracterizar os instrumentos de política pública estadual voltados à promoção do desenvolvimento industrial, com foco nos programas PROADI e PROEDI; identificar os impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais (PROADI e PROEDI) na indústria potiguar no período de 1985 a 2025, especialmente em relação à geração de empregos; e mapear os principais segmentos industriais beneficiados pelos programas de incentivo no período de 1985 a 2025.

Para esse propósito esta pesquisa desenvolve-se em um caráter descritivo e, com uma seleção criteriosa de referencial bibliográfico e acervo documental, buscando tratar sobre a trajetória da indústria potiguar e as políticas de incentivo adotadas pelo governo estadual com vista ao aprimoramento e maior diversificação do setor industrial potiguar. Os esforços da pesquisa concentram-se nas ações de incentivos fiscais concedidos pelo governo estadual, principalmente a partir da implantação do PROADI, em meados da década de 1980, passando pela criação do PROEDI (2019) até o cenário atual (2025).

Acredita-se que a pesquisa possui relevância acadêmica, pois contribui para a compreensão do processo de industrialização no Rio Grande do Norte, com especial atenção ao papel do governo na promoção do setor. Além disso, amplia o conhecimento sobre a dinâmica industrial potiguar e serve como referência bibliográfica para futuras pesquisas que abordem temáticas relacionadas ao desenvolvimento econômico regional e às políticas de incentivo à industrialização.

Dado o número reduzido de estudos e pesquisas existentes, especialmente sobre os incentivos fiscais para fomentar o processo de industrialização do Rio Grande do Norte no período de 1985 a 2025, constata-se que ainda são escassos os estudos sobre a temática. Assim, considera-se plausível que a seguinte pesquisa contribui para o debate sobre os esforços do governo estadual para promover a industrialização do estado, sobre as perspectivas de

desenvolvimento regional a partir de incentivos fiscais e, quiçá, para a formulação de estratégias públicas futuras.

Assim, a presente pesquisa se justifica pela necessidade de sistematizar conhecimentos gerados pela execução dessas políticas de incentivos fiscais ao longo de quatro décadas. Além disso, a motivação pessoal da autora, vinculada ao interesse pelos debates em sala de aula sobre desenvolvimento regional, políticas públicas, crescimento econômico e industrialização, aspecto que reforça a importância do tema para a formação acadêmica e profissional.

Este estudo, portanto, possui relevância acadêmica, econômica e social, na medida em que busca compreender como as ações do governo estadual contribuíram — ou não — para transformar a estrutura produtiva do RN, gerar empregos, impulsionar a economia e reduzir desigualdades regionais.

Para atender aos objetivos propostos e apresentar o percurso argumentativo desta pesquisa, a presente monografia está estruturada, além desta introdução, em mais 4 capítulos e as considerações finais. O segundo capítulo se dedica a construir um panorama histórico da economia potiguar, para tanto, descreve sua trajetória econômica desde as origens agroexportadoras até a aurora do seu processo de industrialização no decorrer do século XX, assim como as transformações ocorridas em seu território ao final do referido século até a contemporaneidade, mostrando como a evolução e desenvolvimento da industrialização estadual deu-se via obtenção de financiamentos e concessão de incentivos fiscais.

O terceiro capítulo aprofunda a análise sobre as intervenções governamentais no estado potiguar, abordando os antecedentes da guerra fiscal, a evolução do planejamento no estado, principalmente, caracterizando de forma detalhada os instrumentos de política pública, com foco na estrutura, objetivos e funcionamento dos programas PROADI e PROEDI. O quarto capítulo destina-se à apresentação da metodologia aplicada na pesquisa realizada, denotando os critérios para execução e desenvolvimento do trabalho. O quinto capítulo, por sua vez, dedica-se à análise dos resultados dos programas, discutindo sua eficácia, principalmente, no que concerne a transformação da estrutura produtiva do estado potiguar, na geração empregos, de possível impulsionador da economia estadual, além de discutir sua eficácia na redução de desigualdades regionais. Por fim, a monografia apresenta as considerações finais, formulada a partir da análise dos resultados e, por sua vez, no desenvolvimento dos capítulos teóricos.

2 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A industrialização, originada da Inglaterra em meados do século XVIII, é apontada como propulsora do desenvolvimento econômico e social, visto que põe em prática técnicas de produção que possibilitam atingir elevados níveis de produtividade, e que impactam diretamente no aumento da produção, mais ainda quando comparado ao aumento gradativo e razoavelmente modesto em modelos de produção pouco intensivos em capital (Brandão, 2017).

2.1 Das origens agroexportadoras à industrialização incipiente

A partir do pioneirismo inglês, a industrialização se tornou um padrão delineador do desenvolvimento, inclusive para os espaços geográficos subnacionais. No Brasil, o padrão de industrialização se mostrou espacialmente concentrado, com predominância na região Sudeste e, principalmente, no estado de São Paulo (Monteiro Neto; Silva; Severian, 2020).

Não obstante, à medida que se intensificava a concentração econômica na região mais dinâmica, cristalizava-se o sentimento que esforços deveriam ocorrer para estimulação da industrialização nas demais regiões, aspecto que se cristaliza no debate sobre a “questão regional” (Monteiro Neto; Silva; Severian, 2020).

O aspecto primordial é que, reconhecida a centralidade da industrialização como caminho para o desenvolvimento, os diferentes espaços subnacionais apresentaram algum tipo de experiência de industrialização. Por exemplo, no RN, as primeiras indústrias que despontaram no estado, ainda nas primeiras décadas do século XX, concentraram-se em atividades como: processamento de alimentos, como fabricação de açúcar, farinha e moagem de cereais; vestuário, com fabricação de calçados de couro; cerâmica, com olarias e produção de cal; química, com fabricação de sabões e velas; têxtil, com beneficiamento do algodão (Araújo, 2009).

Já em 1939, a extração de sal marinho, a indústria têxtil e a indústria de alimentos, juntamente com a produção de energia elétrica, gás e fornecimento de água, representavam 87% do produto industrial do Rio Grande do Norte. No entanto, o setor industrial potiguar era pouco representativo no cenário nacional e mesmo regional, correspondendo a apenas 0,4% e 4,2% respectivamente (Araújo, 2009).

Posteriormente em meados da década de 1960, a estrutura produtiva do estado potiguar ainda se mantinha numa economia agroexportadora, mas enquanto o leste do estado ainda se sobressaía com atividades canavieiras, no semiárido, a atividade pecuária constituía a principal

forma de ocupação econômica, coexistindo com o cultivo de alimentos básicos e a produção de algodão¹. Aquino; Nunes (2019) avalia que até então o estado norte rio grandense era mais rústico e dependente do que outros estados da região Nordeste.

Do ponto de vista interno, algumas atividades nos cinco principais setores da economia são mais proeminentes em regiões específicas do que em outras. Essas desigualdades refletem o próprio desenvolvimento do estado, considerando que as atividades voltadas para a indústria, por exemplo, apresentam maior intensidade tecnológica, maior geração de emprego e renda do que as atividades do setor agropecuário, além de estarem historicamente mais concentradas na região Leste e do estado (Alves, 2022, p. 3).

Conforme apontado por Araújo (2009), estados periféricos, como o Rio Grande do Norte, ainda que tenham apresentado movimentos incipientes de industrialização nas décadas iniciais do século XX, caracterizaram-se por empreendimentos de pequena/média escala, voltados predominantemente ao processamento de recursos primários, com baixo aporte tecnológico.

Para Alves (2022), historicamente, a estrutura produtiva do Rio Grande do Norte se notabilizou pela ênfase na produção e comercialização de bens com reduzido grau de incorporação tecnológica. Ademais, a base produtiva estadual esteve, por longos períodos, sustentada por produtos voltados majoritariamente ao mercado externo, com forte predominância de atividades intensivas em recursos naturais e uso extensivo de mão de obra (Alves, 2022).

Enquanto a produção industrial ainda se mostrava muito incipiente, com predominância de operações extrativistas e processamento dos recursos naturais disponíveis, com baixo aporte tecnológico, verificou-se a introdução de elementos de modernização em segmentos da produção agropecuária potiguar. Notadamente, a agricultura voltada para o cultivo de frutas tropicais, com o uso intensivo de irrigação, começou a se desenvolver na década de 1970 e se constituiu como modelo de práticas produtivas modernas no estado.

No entanto, nessa fase inicial, a produção ainda era incipiente e de baixa relevância econômica mesmo no Setor Agropecuário e só alcançou maior expressão apenas na década seguinte (Araújo, 2009).

[...] deve-se observar que as poucas e incipientes transformações foram importantes apenas para ilustrar que, de certa forma, as agriculturas dos estados periféricos não

¹Atividades econômicas desenvolviam-se em um contexto de elevada concentração fundiária, caracterizado pela predominância das grandes propriedades rurais. Paralelamente, a dinâmica urbana emergente articulava-se em torno da agroindústria algodoeira no interior do sertão e dos engenhos de açúcar localizados na faixa litorânea oriental. (Aquino; Nunes, 2019)

ficaram estagnadas no tempo. Mas, pouco servem para levar adiante as verdadeiras transformações que um espaço de reprodução capitalista exige. De toda forma, essas transformações não estiveram ‘congeladas’ na agricultura da região nem, tão pouco, na norte-rio-grandense (Araújo, 2009, p. 58).

Pode-se concluir com base na citação de Araújo (2009) que, apesar do setor agrícola do estado irem se desenvolvendo paulatinamente, essa não foi suficiente para alavancar o desenvolvimento do RN, sendo estruturalmente incapaz de reconfigurar a economia do estado para os padrões de eficiência e de acumulação de capital exigidas para introdução de indústrias modernizadas no estado. Como resultado, até meados da década de 1970, o Rio Grande do Norte se manteve à margem desse processo de industrialização, conseguindo se estabilizar somente na década seguinte.

2.2 Crescimento, modernização e contradições

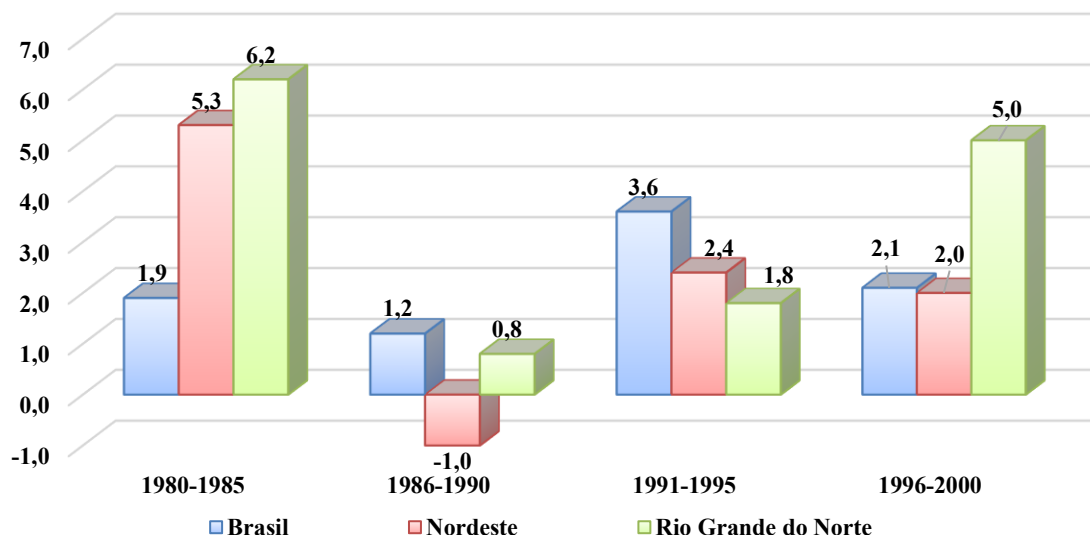
Ainda na década de 1970, a indústria salineira, obteve considerado crescimento junto à indústria têxtil e de transformação em geral, que se expandiram graças os subsídios fornecidos pela SUDENE. mas foi 1980 que o RN teve, de fato, um estímulo no setor industrial com a exploração de petróleo e gás natural no campo terrestre de Mossoró introduzida pela Petrobras² (Aquino; Nunes, 2019; Nascimento; Souza; Oliveira, 2021).

Durante metade dessa década, o estado nordestino mantinha sua dinâmica de crescimento, dado o grande estímulo da produção de petróleo, passando outros estados nordestinos e o Brasil em relação a taxa real do PIB (Aquino; Nunes, 2019). como demonstrado o gráfico 1.

Considerando o desempenho do gráfico 1 abaixo, nota-se que o PIB do Rio Grande do Norte, destaca-se frente a outros estados nordestinos durante o período analisado, no intervalo de 1980 a 1985, por exemplo, seu percentual foi o mais elevado com dados que contam com 6,2% contra 5,3% dos outros estados nordestinos e apenas 1,9 do percentual brasileiro, fato que consolida-se após as transformações ocorridas nos decênios passados, ainda, mesmo com corte temporal de 20 anos, esse percentual permanece eminente, com exceção da segunda metade dos anos 1980 e 1990, onde esse percentual regride nas diferentes escalas territoriais.

² Essa atividade extrativa consolidou-se na mesorregião Oeste do Rio Grande do Norte, conferindo ao estado a liderança nacional na produção terrestre de petróleo e a segunda colocação na produção offshore. Tal dinâmica produtiva promoveu significativas transformações econômicas e gerou receitas adicionais por meio do pagamento de royalties ao governo estadual, aos municípios e aos proprietários de terras. (Aquino; Nunes, 2019)

Gráfico 1 – Taxa real de crescimento do PIB do Brasil, do Nordeste e do Rio Grande do Norte, 1980 a 2000 (Em %)



Fonte: IBGE (2018)

Nota: Dados extraídos do trabalho de Aquino; Nunes (2019, p. 292) e reorganizado pela autora

Assim, em virtude das vastas transformações ocorridas no Rio Grande do Norte, no que se refere-se a tentativa reestruturação produtiva ocorridas no decorrer do século XX, pode-se afirmar que o estado surpreende positivamente no que concerne à capacidade de geração de riquezas em seu território, conforme aponta o gráfico 1, fato que se respalda com o avanço do PIB potiguar se destacando potencialmente durante o período de tempo analisado, ultrapassando os percentuais nordestinos, inclusive brasileiros.

Contudo, ainda conforme dados apresentados, nota-se que apesar dos elevados percentuais adquiridos pelo estado, no prelúdio da década de 1990, essa expansão entra em retrocesso, caindo de 6,2% para apenas 0,8% em decorrência da grande crise nacional ocorrida durante os anos 1980.

Ainda assim, durante a década de 1990, por intermédio de incentivos do Estado, ocorre, mesmo que vagarosamente, a modernização do setor agropecuário estadual após o término do chamado “ciclo do algodão”³, acentuando ainda mais a produção irrigada de frutas tropicais para exportação no polo Açu-Mossoró (Alves *et al*, 2018 apud Aquino; Nunes, 2019).

Salienta-se que, esse impacto positivo na capacidade de geração de riquezas no território potiguar seja em virtude do desempenho dos setores primários, secundários e terciários que se evoluíram durante todo século XX. Grande parte dessa evolução ocorreu devido aos incentivos

³Após o declínio da cotonicultura, a economia do Rio Grande do Norte passou a se estruturar de forma desigual: setores modernos e competitivos, impulsionados por incentivos estatais, coexistiam com atividades em retrocesso, como a agropecuária. O setor industrial permanecia em fase inicial, enquanto os serviços assumiam papel predominante, sustentados sobretudo por recursos públicos (Barreto Filho; Lima Júnior, 2020).

fiscais e financeiros implementados no estado (ao qual será discorrido com mais detalhes no capítulo seguinte) (Aquino; Nunes, 2019; Araújo 2012). Vejamos a evolução desses setores durante o período anteriormente estudado:

Tabela 1 - Rio Grande do Norte: Participação dos Setores Econômicos na Formação do PIB (%) (1985 a 1998)

SETORES	1985\1990	1990\1998	1985\1998
Primário	-9,8	-9,5	-9,6
Secundário	9,4	5,4	6,9
Terciário	5,2	4,5	5,3
TOTAL	6,7	4,5	5,3

Fonte: SUDENE. 1999

Nota: Dados extraídos do trabalho de Araújo (2012, p. 28) e reorganizado pela autora

Conforme dados da tabela 1, fornecida a cima, consegue-se identificar que ao longo do período de 1985 a 1990 o setor com melhor desempenho foi o setor secundário com dados que datam 9,4 pontos percentuais com uma totalidade no decorrer de 13 anos de 69%. Em outros termos, verifica-se que o setor industrial participa ativamente em contribuição para formação do PIB estadual, enquanto o setor primário (agricultura, pecuária, pesca, extrativismo mineral entre outros) manteve seus resultados com taxas negativas sem a menor contribuição para a formação do PIB.

O setor terciário, por sua vez, mesmo que de forma modesta contribuiu com taxas sempre positivas para a formação do produto interno bruto potiguar, no período de 1985 a 1990 o setor contou com uma percentagem de 5,2 pontos e apesar de sua pequena retração nos 8 anos seguintes (4,5%), no final do período ainda datava uma contribuição superior a 5%. Segundo Aquino; Nunes (2019), esse fato consolidou-se em decorrência do crescimento da urbanização e das atividades industriais que previamente estavam se fixando na capital potiguar e em regiões do alto oeste, como Mossoró.

Segundo Araújo (2012), no Rio Grande do Norte, tanto o poder público estadual quanto o setor produtivo privado buscam propiciar seu desenvolvimento (ou apenas seu crescimento) econômico por meio da geração de riquezas. Todavia ainda que os dados expressem avanços eminentes em relação a geração de riquezas do estado norte-rio-grandense, vale destacar que:

[...] comparando a geração de receitas oriundas da atividade petrolífera com alguns indicadores socioeconômicos dos municípios produtores, conclui-se que ocorreu crescimento econômico expressivo, mas com indicadores de desenvolvimento abaixo da média estadual para o período analisado, ou seja, as receitas adicionais não se reverteram em melhorias socioeconômicas para as populações dos municípios petrorrentistas (Silva e Aquino 2016, apud Barreto filho; Lima Júnior, 2020, p. 140).

Conforme Azevedo e Galindo (2016), o processo de reestruturação produtiva favoreceu/acelerou o desenvolvimento de atividades econômicas complementares, como a fruticultura irrigada, especialmente nas regiões Central e Oeste do estado. Esse avanço foi viabilizado por meio de investimentos governamentais estratégicos, entre os quais se destaca a construção de importantes obras de infraestrutura hídrica, como a Barragem Armando Ribeiro Gonçalves, que possibilitou a ampliação da irrigação e, conseqüentemente, o crescimento da produção agrícola voltada à exportação. Em resposta a essa intervenção estatal sucedeu-se novamente a retomada da progressão do PIB do estado nos anos seguintes até a alvorada do século XXI.

Outro aspecto relevante sobre a produção irrigada de frutas tropicais é que a introdução de elementos inovadores, como a irrigação, nas práticas econômicas do estado sinalizava perspectivas que os demais segmentos econômicos pudessem incorporar aportes tecnológicos modernos, bem como a estrutura produtiva passar por melhorias na logística, mitigar os gargalos estruturais e, conseqüentemente, instituir bases mais consistentes para deslançar o Setor Industrial potiguar.

O Rio Grande do Norte termina o século XX, com médias bem acima do PIB regional e nacional após passar por vastas transformações estruturais ao longo do século. Da mesma forma, integrou-se no mercado internacional, fato que se consolidou após a crescente exportação do melão no final da década de 1990, tornando-se principal produto de saída do estado. Ainda no início do novo milênio, observa-se volumes expressivos de exportações no estado, dando destaque à indústria pesqueira que exportava camarão em larga escala, assim, o estado passou de uma economia primária dependente da agropecuária e assumiu o papel de uma economia urbano-industrial (Alves, 2022, Aquino; Nunes, 2019).

Além das atividades tradicionais que foram reformuladas, percebe-se que uma nova base econômica está se firmando. Essa nova base é formada pela indústria do petróleo, pela fruticultura irrigada voltada para exportação e pelo setor de serviços. Essas atividades, que aproveitam recursos naturais, vão impulsionar o crescimento do PIB do Rio Grande do Norte ao longo do tempo. Como resultado, o estado passa a ocupar a 19ª posição no Brasil e a 6ª na Região Nordeste em termos de produção econômica (Alves, 2022).

2.3 Novas configurações e a busca por desenvolvimento

Apesar do diagnóstico sinalizar para experiências modernizadoras da economia, ainda que setorialmente, tornou-se evidente que a expansão (ou regressão) do Setor Industrial no Rio

Grande do Norte mantinha estreita relação com o funcionamento da economia do país, quase sempre, principalmente pela perda de capacidade de intervenção decorrente da crise da década de 1980. Deste modo, o funcionamento da economia potiguar se adequa ao movimento geral do capital e às estratégias possíveis, diante do quadro de restrições estruturais mais intensas nas áreas subnacionais.

Nesta perspectiva, nas décadas finais do século XX, o processo de industrialização potiguar se adequou ao processo de reestruturação produtiva que se impôs ao funcionamento das economias periféricas, como o Brasil, trazendo implicações ainda mais desafiadoras em estados como o RN (Azevedo; Galindo, 2016).

Para fazer frente a esses desafios, no começo do século XXI, o governo potiguar busca atrair novos investimentos públicos/privados para ampliar a trajetória ascendente do PIB estadual. Mas [...] a despeito dos bons resultados obtidos, o estado não consegue manter o mesmo ritmo de crescimento colando a sua dinâmica ao comportamento da economia nacional e nordestina (Aquino; Nunes, 2019, p. 292).

Em linhas gerais, mais recentemente, pode-se sintetizar que a economia potiguar passou por mudanças emblemáticas, impulsionadas pelo crescimento de setores como a exploração de petróleo e gás natural, a fruticultura irrigada, a carcinicultura e o turismo⁴. Não obstante, a indústria potiguar manteve uma participação modesta na estrutura do PIB estadual, apesar de algum avanço em determinados períodos e atividades específicas, e acompanhou o ritmo de expansão/retração da economia nacional (Barreto Filho; Lima Júnior, 2020; Azevedo; Galindo, 2016).

Conforme a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (FIERN), citada por Nascimento, Souza e Oliveira (2021), os principais setores econômicos que impulsionaram a evolução da economia potiguar durante a primeira década do século XXI, foram respectivamente:

- i. Setor de “Comércio e Serviços” com a agregação de valor na ordem de 72,8%, o segmento “Serviços” representa cerca de 30% do total, a “Administração pública” cerca de 27,7% e o “Comércio” cerca de 15,1%;
- ii. Setor da “Indústria” apresenta uma agregação de 21,8% do valor estadual, sendo a “Indústria de Transformação” pouco expressiva. Ao passo que a “Indústria Extrativa” e a da “Construção Civil” estão com crescimentos significativos;

⁴ No litoral Leste do estado, o chamado "turismo de sol e mar" emergiu como uma alternativa econômica promissora, especialmente diante da crise econômica enfrentada na década de 1980 nos setores tradicionais, em especial a derrocada de segmentos industriais do país. Esse segmento turístico passou a ser visto como uma estratégia de diversificação da economia estadual, pois contribuía para a geração de emprego e renda num cenário geral de desaceleração econômica (Azevedo; Galindo, 2016).

- iii. Setor da “Agropecuária” contribui com cerca de 3,4%, com destaque para a fruticultura irrigada, tanto em nível estadual quanto regional, ou seja, para todo o Nordeste. O segmento de “Serviços Industriais de Utilidade Pública” representa 1,5%, sendo a menor contribuição (Nascimento, Souza e Oliveira, 2021, p. 16)

Deste modo, apesar do setor industrial potiguar manter uma participação modesta na estrutura do PIB estadual como cita Barreto Filho; Lima Júnior (2020) e Azevedo; Galindo (2016) com uma integração 21,8% na totalidade estadual, o setor de serviços se torna, de fato, o centro dinâmico potiguar, impulsionando assim, os diferentes setores que se complementam para formação da economia estadual.

No ano de 2014, em estudo apresentado pela SEPLAN, intitulado Perfil do Rio Grande do Norte – 2014 verifica-se que no setor de serviços destaca-se a atividade turística como uma das principais fontes de emprego e renda do estado, o que confere ao setor o patamar de mais dinâmico da economia potiguar (Nascimento, Souza e Oliveira, 2021, p. 17)

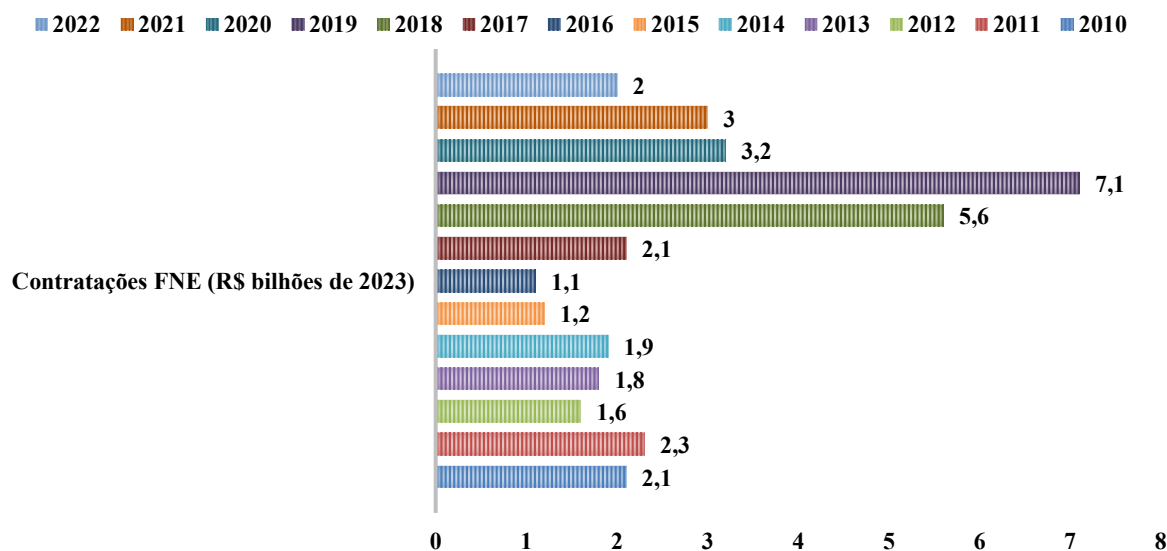
Segundo (Aquino; Nunes, 2019), o desempenho da economia norte-rio-grandense declinou-se em uma ampla variação no que diz respeito a sua geração de riquezas durante as duas primeiras décadas do século XXI, entre 2002 e 2014, apesar dessas oscilações, o estado conseguiu se manter auspicioso com variações entre 1% e 5%. Contudo, nos dois anos subsequentes, “o quadro se inverte e a economia norte-rio-grandense passa a apresentar taxas de crescimento do PIB negativas, de -2,0% e -4,0%, respectivamente” (Aquino; Nunes, 2019, p. 293) seguindo uma tendência bem abaixo das expectativas regionais e subsequentemente nacionais.

Também é necessário destacar que, mesmo diante de inúmeras limitações estruturais (como os desafios logísticos) e econômicas (reduzida disponibilidade de receitas, especialização em bens primários, acoplamento ao ciclo da economia nacional etc.), o estado do Rio Grande do Norte empreendeu esforços para executar políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento regional, via obtenção de financiamentos e/ou concessão de incentivos fiscais.

Neste sentido, conforme apontado por Souza (2024), o estado potiguar destaca-se entre um dos estados nordestinos com maior participação no Banco do Nordeste do Brasil (BNB), sua atuação conta com uma vasta ampliação de agências por todas as regiões do estado. Ao longo do tempo, a instituição tem desempenhado papel central como agente operacional do crédito produtivo proveniente do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Entre 2010 a 2022, o volume de recursos aplicados no estado atingiu aproximadamente R\$ 35 bilhões, atraindo uma pequena captação de recursos para distribuição de diferentes setores econômicos do RN. Veja no gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 - RN: Contratações Globais do FNE no estado, por ano, em R\$ bilhões de 2023 (2010-2022).



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB) - 2023

Nota: Dados extraídos do trabalho de Souza (2024, p. 42) e reorganizado pela autora

Conforme os dados apresentados no gráfico 2, o ano de 2019 foi o que obteve maior captação de recursos do FNE no Rio Grande do Norte, totalizando aproximadamente 7,1bi R\$ de contratações. Tal nível de captações representa um ponto fora da curva em relação ao comportamento dos anos anteriores\posteriores, nos quais as contratações oscilam entre 1,1bi e 5,6bi R\$ de contratações.

Esse desempenho no ano de 2019, evidencia, por sua vez, um forte impulso no financiamento produtivo do estado, que pode estar relacionado a diferentes fatores socioeconômicos (expansão de investimentos em setores estratégicos, políticas de incentivo específicas, entre outros) ou mesmo a conjuntura econômica favorável daquele período, uma vez que nesse período característico todo território nacional enfrentava vastas dificuldades em decorrência da pandemia da COVID-19. Conforme Souza (2024, p.43), “de acordo com o BNB o valor financiado com recursos do FNE, em 2019, superou a previsão que havia sido realizada no cenário macroeconômico construído para setembro/2018”. Entretanto, destaca-se, que:

[...] em números gerais este não foi o ano que mais efetivou contratos, porém nota-se que o estado teve o seu melhor desempenho em todos os anos analisados, onde foram

empregados R\$ 7,1 bilhões, que em proporção seriam mais de 3 vezes o valor do primeiro ano de análise, tendo sido um aumento expressivo nos recursos empregados no estado (Souza, 2024, p. 43)

Segundo dados do BNB (2020) citados por Souza (2024), o Rio Grande do Norte evidenciou-se por ter a maior diferença positiva na aplicação dos valores previsto e os que são efetivamente utilizados, entre as quais destaca-se principalmente os empregues em alguns ramos do setor industrial, como por exemplo:

[...] recursos aplicados na indústria alimentícia onde predomina a produção de bolachas e biscoitos, além da indústria têxtil, presente também no estado e principalmente o setor de infraestrutura, que foi responsável por cerca de $\frac{3}{4}$ dos recursos aplicados no estado (BNB, 2020, *apud* Souza, 2024, p. 43).

Após esse período de aumento expressivo de contratações, o gráfico 2 destaca uma queda considerável nos números, no ano seguinte (2020), o estado sofreu um declínio superior a 50% em suas contratações com dados que datam apenas 3,2bi para o ano. Esse declínio, por sua vez, prolongou-se progressivamente durante o período analisado, em 2022 essa redução ultrapassava dos 70%, onde o RN obteve apenas 2bi de contratações, “com isso foi possível ver que o estado sofreu com oscilações positivas e negativas ao longo dos anos observados, tendo por vezes números caindo de forma mais expressiva” (Souza, 2024, p. 43-44)

De acordo com Moraes (2012), algumas iniciativas implementadas pelo governo potiguar procuraram alinhar o crescimento econômico às premissas da preservação ambiental e à melhoria das condições sociais, reforçando a importância da sustentabilidade como eixo central das ações governamentais. Esse alinhamento as questões ambientais e sociais representaram, de fato, à celebração de compromissos frente às exigências de organismos internacionais, como o Banco Mundial, para conceder empréstimos e financiamentos às esferas subnacionais, como é o caso do RN.

De acordo com Moraes (2012), as estratégias de mitigação das mazelas sociais, com preservação ambiental e impulsionamento econômico através de operações de financiamento externo revelam tentativas dos governos de superar as desigualdades regionais, por meio de estratégias integradas que valorizam tanto os aspectos econômicos quanto os sociais, alinhando-se as exigências de agências e instituições internacionais, principalmente o Banco Mundial. Nesse sentido, iniciativas como o Programa RN Sustentável⁵ ilustram, de forma concreta, os

⁵ Lançado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável em diferentes regiões do estado, o Programa visa não apenas à promoção do crescimento econômico, mas também à inclusão produtiva de comunidades historicamente marginalizadas (RN Sustentável, 2013).

delineamentos gerais exigidos pelo Banco Mundial para a celebração de parcerias (RN Sustentável, 2013).

Em síntese, reconhecendo-se os obstáculos estruturais e as contingências econômicas e fiscais que limitam o raio de ação de governos subnacionais, como o RN, deve-se reconhecer que a margem de manobra é razoavelmente restringida para execução de projetos de desenvolvimento e os esforços governamentais se orientam pelas perspectivas existentes, como foi a captação de recursos através da SUDENE, pelo uso de instrumentos fiscais, como o PROADI e PROEDI, e até pela captação de recursos externos, como os diversos convênios celebrados com o Banco Mundial.

Dessa forma, a compreensão do processo de industrialização do Rio Grande do Norte requer análise aprofundada dos fatores estruturais que condicionaram sua trajetória. Brandão (2017, p. 32) destaca que “a economia potiguar revela evidências da ausência de uma industrialização consistente, marcada pela fragilidade do setor secundário e pela dependência histórica de atividades primárias”, o que reforça que o estado, embora tenha vivenciado momentos de dinamismo, não conseguiu constituir uma base industrial diversificada.

3 INDUSTRIALIZAÇÃO E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

O Setor Industrial potiguar, como nos demais estados do país, impacta as condições socioeconômicas da população, com destaque para a geração de empregos, como os 4.167 postos criados em 2024, assim como o crescimento de 52,5% nos empregos com carteira assinada no setor (Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação do Rio Grande do Norte - SEDEC-RN, 2025). Nesta linha, as repercussões positivas sobre a renda e a reprodução social justificam os esforços governamentais, incluindo programas de estímulo, que se mostram como estratégias recorrentemente utilizadas para o fortalecimento do Setor Industrial e, de certa forma, bem difundidas entre os diversos governos estaduais e utilizada também pelo governo federal.

3.1 A intervenção federal e o início da "guerra fiscal"

Documentalmente, a indústria brasileira floresceu entre 1930 e 1980 por intermédio de ações instituídas pelo Estado, nesse período de 50 anos, o governo conseguiu integralizar-se com heterogeneidade sua estrutura produtiva no mercado internacional. Na dimensão regional, essa intervenção estatal cooperou para integralização das diferentes inclinações dispersas no amplo território em prol da industrialização, assim, para reduzir a enorme disparidade regional, o Estado brasileiro passou a adotar uma série de mecanismos institucionais e fiscais com o objetivo de estimular a migração de investimentos do Centro-Sul para o Nordeste. Entre esses instrumentos, destaca-se o chamado “34/18”, que representou uma forma de subsídio estatal ao deslocamento do capital produtivo. (Macedo; Araújo, 2009; Araújo, 2012)

Embora essa estratégia tenha promovido certa dinamização econômica na região, o resultado predominante foi a intensificação da dependência estrutural do Nordeste em relação à economia do Centro-Sul, consolidando um padrão de desenvolvimento subordinado e pouco autônomo (Araújo, 2012).

Apesar das dificuldades para deslocar volume mais significativo de capitais para as áreas menos dinâmicas, como o Nordeste, bem como pela possível maior dependência mencionada por Araújo (2012), é necessário reconhecer que a atuação da SUDENE⁶

⁶ Reconhece-se que as experiências de industrialização no RN, estimuladas pela atuação da SUDENE, foram parcialmente exitosas, uma vez que o estado dificilmente teria outra alternativa para atrair investimentos mais volumosos. Contudo, o perfil das indústrias implantadas e a concentração na Região Metropolitana de Natal podem ser apontados como impeditivos para um verdadeiro projeto de industrialização estadual.

possibilitou a implantação de projetos industriais em cidades como Natal, Mossoró, Parnamirim, Macau e São Gonçalo do Amarante, apenas para citar cidades do RN. De outro lado, também se evidenciou que a implantação das plantas industriais resultou numa concentração espacial das atividades no entorno da capital potiguar, Natal, que se consolidou como principal polo econômico e industrial do estado (Barbosa, 2015; Barreto Filho; Lima Júnior, 2020).

O fato histórico relevante é que, a partir da crise⁷ do modelo de substituição de importações, que se intensificou em meados da década de 1960, as demandas das regiões historicamente marginalizadas, como o Nordeste, passaram a receber maior atenção por parte do governo federal. No entanto, essa mudança não decorreu de uma sensibilização genuína por parte das autoridades ou de um esforço voluntário do capital concentrado no Centro-Sul em promover maior equilíbrio regional (Araújo, 2012).

Já a partir da década de 1980, dado o recrudescimento da crise econômica vivenciada pelo Brasil, verifica-se que a capacidade de execução de políticas de desenvolvimento regional e até de crescimento econômico executadas pelo governo federal foi quase que totalmente inviabilizada. Assim, a reorientação de esforços do ente federal para conter a escalada inflacionária trouxe sérias implicações para os entes subnacionais e a partir de então, intensificou-se a disputa entre os diversos estados brasileiros na tentativa de atrair capital produtivo (Macedo; Araújo, 2009; Araújo, 2012). Observa-se, que:

Do ponto de vista regional, as transformações no cenário internacional e seus rebatimentos na economia brasileira pós-1980 – aprofundamento da mundialização financeira, reestruturação produtiva, avanço do neoliberalismo e da ideologia do Estado mínimo, privatizações, abertura comercial acelerada e não planejada, maior internacionalização da economia brasileira etc. – tornaram muito mais precária a capacidade do setor público de ordenar o território nacional (Macedo, 2008 *apud* Macedo; Araújo, 2009, p. 5).

Essa concorrência interestadual gerou debates sobre a real eficácia das concessões fiscais como instrumentos de industrialização e geração de empregos em áreas pouco contempladas por inversões espontâneas de capital. Tal dinâmica culminou no fenômeno conhecido como "guerra fiscal", caracterizado por estratégias agressivas adotadas por governos estaduais para captar investimentos, muitas vezes em detrimento da cooperação federativa e da racionalidade econômica (Araújo, 2012). Diversos estados buscaram incorporar estratégias

⁷ Entre 1962 e 1967, observou-se uma nítida retração do crescimento econômico, evidenciada, sobretudo, pela queda no nível de investimentos. Em 1967, esse indicador representava apenas 11% do valor registrado em 1962, refletindo de forma clara a desaceleração do período (Serra, 1982).

próprias como tentativa de impulsionamento de suas economias, ganhando destaque políticas estaduais para atração de investimentos, frequentemente fundamentadas na utilização do ICMS, principal tributo de competência estadual (Macedo; Araújo, 2009).

Do ponto de vista das políticas públicas, observa-se uma atuação dos estados e municípios muito mais atrelada à oferta – oferta das condições necessárias para mostrarem-se atrativos ao capital – do que pelo lado das demandas sociais. Incentivo financeiro, doação de terrenos, construção de infraestrutura, montagem de distritos industriais, postergação de impostos, etc., [...] Não por acaso, os lugares que crescem acima da média nacional reproduzem os mesmos problemas urbanos verificados nas áreas mais antigas de ocupação econômica, indicando que maior crescimento não significa condição de vida melhor para a população dessa região (Macedo; Araújo, 2009, p. 6).

A análise de Macedo e Araújo (2009) fornece o alicerce para compreender a lógica da atuação estatal no RN, durante o acirramento da guerra fiscal. Diante de um cenário de intensa competição interestadual, o governo potiguar foi compelido a adotar a estratégia descrita pelos autores de focar na “oferta das condições necessárias para mostrarem-se atrativos ao capital”. Entretanto, essa ação não se configura como “ação reativa” do estado, mas como uma política deliberada para diversificar uma estrutura produtiva historicamente fragilizada utilizando a atração de investimentos como principal vetor para o desenvolvimento estadual.

Para que essa estratégia, fosse implementada estruturadamente, o estado recorreu a um instrumento primordial: o planejamento (Barbosa, 2015). Foram, por sua vez, os planos de desenvolvimento que materializaram essa nova versão estabelecida, estipulando as bases e programas de incentivo que viriam delimitar os contornos da política econômica estadual.

Entretanto, é importante mensurar que, embora essas concessões de incentivos fiscais concebidos pelos planos de desenvolvimento e posteriormente efetivada pelos programas de incentivos tenham se estabelecido como principal ferramenta na disputa por investimentos, essa estratégia manifesta algumas limitações estruturais significativas. A dinâmica da “guerra fiscal” muitas vezes resulta em um “jogo de somas negativas”, onde a abdicação de receitas pode gerar comprometimento na capacidade estadual de investir em serviços essenciais, conforme aponta Prado (1999) citado por Matos (2015), “se o estímulo à “relocalização” não contemplar tais fatores, em vez de incentivar elos de cadeia, pode impor maior custo ao estado subnacional. Com isso, os benefícios podem ser consumidos pela ineficiência locativa” (Prado, 1999 *apud* Matos, 2015, p. 38).

Para Além dessa questão da eficiência, há também uma crítica contundente sobre a relação setor público vs setor privado nesses programas, uma vez que, focam excessivamente apenas na extração de capital sem exigir nenhuma contrapartida inovação ou algum

desenvolvimento social dos beneficiados por esses programas. Assim, o estado pode acabar agindo apenas como financiador do lucro privado utilizando-se dos recursos públicos fornecidos. Matos (2015) alerta que essas falhas podem resultar na perda de capacidade de coordenação estatal sobre o desenvolvimento regional.

Nesse contexto, Brandão (2007) citado por Matos (2015) argumenta que a maior ameaça está na natureza da própria estratégia, uma vez que, transferindo o poder decisório dos investimentos para o setor privado, o estado pode perder consequentemente a garantia de resultados positivos das necessidades sociais e regionais a longo prazo. O autor afirma que a lógica do lucro obtido pelas empresas raramente coincide com o desenvolvimento territorial equilibrado, tornando essas políticas vulneráveis e incertas.

Matos (2015) sintetiza essa limitação ao concluir que, sob essa orientação, resultados positivos imediatos podem mascarar as fragilidades e limitações das estratégias para um desenvolvimento mais seguro e estruturado. Ademais, cabe ressaltar que é de suma importância saber distinguir os indicadores indústrias do verdadeiro desenvolvimento econômico, tendo em vista que, a simples instalações de indústrias frequentemente voltadas apenas a setores tradicionais de baixo valor agregado e que são instaladas somente nas regiões metropolitanas, apagando as regiões periféricas dos seus benefícios não garante mudanças estruturais significativas, tão pouco modernização em uma base produtiva de um estado.

3.2 A estrutura produtiva potiguar: planejamento e planos de desenvolvimento

A trajetória do planejamento estatal no Brasil tem seus marcos iniciais desde a terceira década do século XX. Preliminarmente, o Estado utilizou planejamento como ferramenta para guiar o crescimento econômico, resultando na fundação de múltiplas comissões, superintendências e entidades financeiras com a missão de promover um crescimento mais equitativo no país. (Barbosa, 2015). No Rio Grande do Norte, os marcos iniciais que evidenciam a prática de planejamento no estado datam após a criação da SUDENE e posteriormente a ascensão do governador Aluísio Alves na década de 1960. (Barbosa, 2015).

A estrutura econômica histórica potiguar, conforme aponta Moraes (2012), foi alicerçada em três eixos produtivos dominantes: primeiro, a cana de açúcar base fundadora da ocupação litoral. a pecuária que atuou como motor da expansão do território sertanejo, e a cotonicultura que exerceu um papel primordial na reorganização territorial do agreste potiguar. Ainda segundo a autora, paralelamente a essas atividades, coexistiam também outras economias de baixa escala, como: economia salineira, mineração, cera e agricultura.

No limiar do século XX, a atuação do poder público, era de natureza essencialmente reativa e assistencialista, concentrando-se primordialmente no combate dos efeitos das secas severas, materializando-se com medidas emergenciais como a organização de frentes de trabalho, bem como, investimentos pontuais em: infraestrutura, construção de açudes e ampliações nas redes de transporte e iluminações (Barbosa, 2015; Barreto filho; Lima Junior 2020).

A superação da defasagem econômica potiguar exigiu a atuação de duas frentes complementares: infraestrutura básica e capacidade de planejamento. Conforme Barbosa (2015) citada por Barreto filho; Lima Junior (2020), a debilidade da oferta de energia elétrica no interior do estado era um obstáculo primário, que levou o então deputado Aluísio Alves a propor o sistema Cariri-Mossoró para modernizar a produção de energia elétrica local no começo da década de 1950.

Anos depois, preparando sua ascensão política, Alves fomentou a criação de uma base de conhecimento, através de um estudo geral sobre o RN e dos planos específicos para o desenvolvimento do Agreste e Oeste do estado. Em 1960, após se tornar governador, Alves uniu essas duas frentes: buscou recursos para executar as ações planejadas para seu governo e preparou seu corpo técnico para qualificações para atuar frente à SUDENE. Na década seguinte foi criado o Sistema Federal de Planejamento, o qual permitiu não apenas a atualização das ferramentas utilizadas na gestão pública, mas também a articulação e o monitoramento mais eficientes de planos e programas de desenvolvimento (Barbosa, 2015).

Segundo Rezende (2009, p. 6) citado por Barbosa (2015), “a criação do Sistema Federal de Planejamento [...] dá um caráter formal a um processo de planejamento que alcança todas as suas fases”. Ainda durante essa década, foi instituída também a Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (SAREM), com o objetivo de criar e fortalecer o desenvolvimento em nível nacional.

No final do XX, a economia do RN vivenciou um paradoxo: enquanto as atividades tradicionais entravam em crise, uma nova configuração produtiva emergia. Assim, “Delineou-se um novo perfil econômico em função da reorganização de atividades tradicionais como a salinicultura [...] e a bovinocultura [...]” (Moraes, 2012, p. 84), além de algumas frentes dinâmicas que agiriam na exploração de petróleo e gás natural do estado (Moraes, 2012).

Segundo Nunes, Filippi e Godeiro (2006), a formação econômica do RN enfrentou algumas transformações significativas durante as duas últimas décadas do século XX, marcadas pela diversificação produtiva e pelo surgimento de novos segmentos industriais, como evidencia o trecho a seguir:

O estado do Rio Grande do Norte tinha até a década de setenta sua base econômica sustentada principalmente nas seguintes atividades: pecuária, cana-de-açúcar, algodão e extração de sal marinho. A partir das décadas de 1980 e 1990 vem se agregar à economia do estado a extração de petróleo e de gás natural onde, além da produção de óleo e gás natural, registra-se a operação de segmentos importantes de um complexo industrial mais diversificado, dentre esses segmentos a indústria têxtil (Nunes; Filippi; Godeiro, 2006, p. 2-3).

Entretanto, segundo Barreto filho; Lima Junior (2020, p. 141) “atividades não foram capazes de modificar substancialmente a realidade da maioria da população tendo em vista a clara orientação para fora”. Assim, os anos seguintes foram marcados por uma construção de uma nova narrativa política, a cada novo governo surgia novos projetos com discursos de mudanças no desenvolvimento estadual, esse dinamismo setorial, contudo, foi amplamente capitalizado pelo discurso político, com governantes associando suas gestões a “marcas” específicas para autopromoção, mas na realidade, esses novos projetos apenas acarretaram gastos para o estado sem a menor alteração significativa da participação e da estrutura da economia potiguar no cenário nacional (Barreto filho; Lima Junior, 2020).

A transformação econômica ao qual o estado potiguar passou durante as duas décadas finais do século XX e o florescer do século XXI, é a chave para compreender o início do processo de “desenvolvimento industrial” no RN. A mudança estrutural descrita por Nunes, Filippi e Godeiro (2006) coincide com a guerra fiscal no Brasil (citado anteriormente), período de intensa competição entre os estados, especialmente do Nordeste, passaram a oferecer programas de incentivos para atrair principalmente esses “segmentos importantes de um complexo industrial mais diversificado”.

Nesse contexto de “disputa acirrada” entre os estados, o Rio Grande do Norte enfrentava um duplo desafio: primeiro, fomentar o crescimento de sua base industrial e também garantir que essas novas industriais escolhessem se estabelecer dentro de seu território (Macedo; Araújo, 2009). Foi precisamente por meio de um planejamento estadual, e por sua vez, a execução dessa estratégia que se materializou a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), instituído pela Lei nº 5.397 (Macedo; Araújo, 2009; Barbosa, 2015; Diniz, 2020). O referido programa tinha como objetivo:

[...] apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do Estado do Rio Grande do Norte, assegurando a concessão de financiamento a empresas industriais, quando da instalação de unidade industrial, sob a forma de contrato de mútuo, de execução periódica, através da Agência de Fomento do Rio Grande do Norte S.A. (Diniz, 2020, p. 23).

O PROADI começou a ser executado, de fato, em 1985, e tinha como objetivo estimular o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Norte por meio de incentivos fiscais direcionados à atração de novas empresas e à consolidação daquelas já estabelecidas no estado (Diniz, 2020)

De acordo com Araújo (2012), ao longo de seus primeiros 15 anos, o PROADI passou por diversas alterações normativas que buscaram torná-lo mais acessível a um número maior de empresas. Entre as quais se destacam aquelas introduzidas pela Lei nº 7.075, de 17 de novembro de 1997, e, posteriormente, pelas alterações estabelecidas na Lei nº 9.995, de 13 de novembro de 2015 (Macedo; Araújo, 2009; Macedo, J.B Araújo, D.S Araújo, 2023)

Segundo Araújo (2012), durante o período em que esteve em execução, o programa contribuiu para a reprodução de capital, a criação de empregos e para o avanço do processo de industrialização do estado. Outro mérito apontado pelo autor, diferenciando-se da experiência da SUDENE, seria a preocupação em evitar a concentração das unidades produtivas apenas na capital, pois estabelecia incentivos para a instalação de indústrias em outras regiões do RN (Araújo 2012).

A concessão dos benefícios era, por sua vez, sistematizada em uma estrutura institucional que integrava diferentes órgãos públicos: A Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SINTEC) e a Secretaria de Tributação (SET) eram responsáveis por conduzir o processo de adesão, cuja efetivação dependia da autorização do governador do estado. Já a Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (AGN) ficava encarregada da gestão do financiamento, enquanto a Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAN) atuava em conjunto com a AGN na execução das etapas operacionais após a aprovação das solicitações (Diniz, 2020; Macedo, J.B Araújo, D.S Araújo, 2023).

Operacionalmente, segundo Diniz (2020), as empresas que aderiam ao Programa solicitavam ao governo o montante correspondente ao ICMS a ser recolhido. O estado, por sua vez, antecipava esse valor na forma de um financiamento, funcionando, na prática, como uma antecipação do tributo. Posteriormente, com o faturamento das operações, as empresas efetuavam o pagamento do ICMS ao governo estadual, garantindo a manutenção do fluxo financeiro e a continuidade do incentivo fiscal.

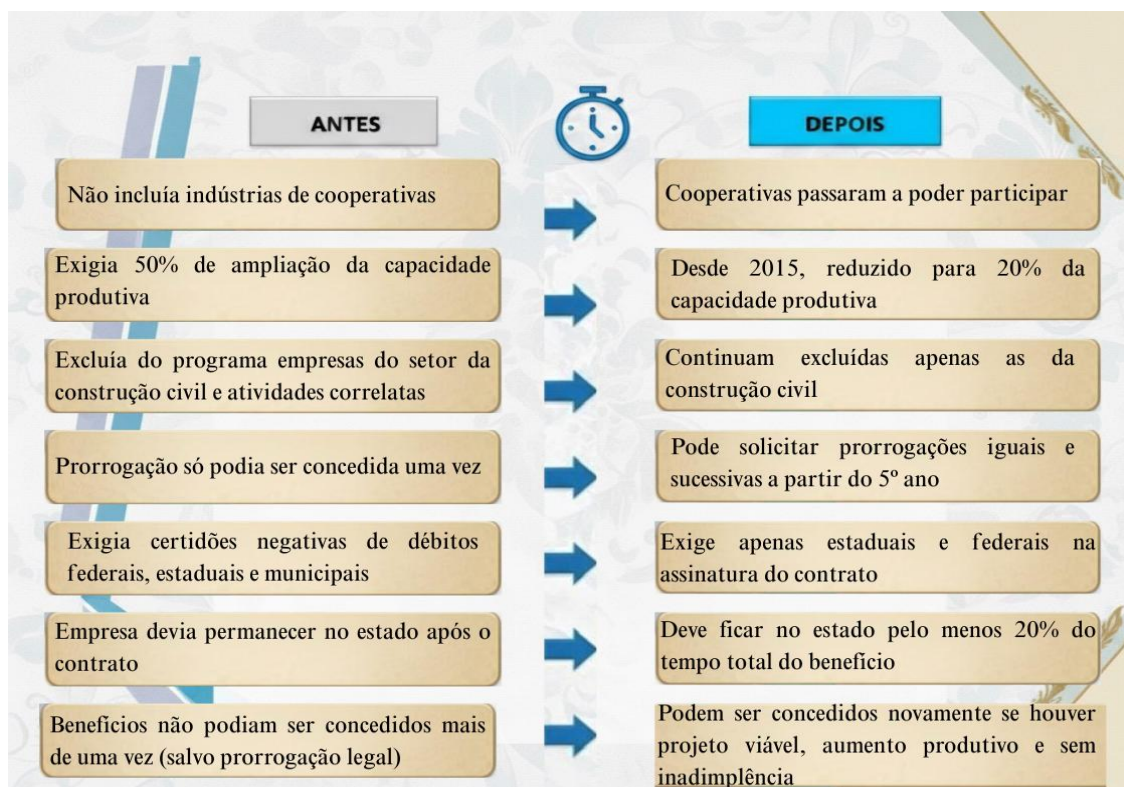
Conforme, Macedo; J.B Araújo, D.S Araújo (2023), o financiamento fornecido pelo PROADI, pode ser concedido em um período máximo de uma década, dentre a qual pode ser outorgado mais 3 anos de carência. Ademais, o estabelecimento desse prazo depende firmemente das particularidades de cada empreendimento, além de sua relevância na contribuição para a economia norte-rio-grandense (Macedo; Araújo, 2009).

Ainda segundo os autores, de acordo com a legislação do PROADI, o montante desses financiamentos não poderia ultrapassar os 10% do faturamento total da empresa. Considerando a distribuição territorial, Macedo; Araújo (2009) endossam que, o programa estabelecia prioridade para os investimentos localizados no interior do estado, região que, à época de sua criação, apresentava menor participação no emprego industrial. Nesse sentido, os incentivos poderiam alcançar até 75% do ICMS devido para empresas instaladas em distritos industriais ou municípios do interior, enquanto, na capital e região metropolitana, o percentual máximo era de 60%, salvo nos casos de investimentos superiores a R\$ 20 milhões.

Sob a perspectiva setorial, estariam vedadas de receber financiamentos do PROADI as seguintes categorias:

- I. Empresa de construção civil e atividades correlatas, exceto as cerâmicas;
- II. A empresa industrial que tenha por objeto: a) preparação industrial de fumo; b) extração e beneficiamento do sal marinho; c) execução de serviços gráficos diversos; d) fabricação de esquadrias de madeira ou metal; e) extração de substância mineral, sem beneficiamento;
- III. A empresa que tenha por objeto: a) conserto, restauração ou recondicionamento de veículos, máquinas, aparelhos e objetos usados, ou reparo de partes ou peças empregadas exclusiva e especificamente nessas operações; b) preparo de alimentos em restaurantes, bares, sorveterias, padarias e similares (Macedo; Araújo, 2009, p.10.)

Ao longo de sua trajetória, o PROADI passou por inúmeras alterações normativas, contabilizando 88 decretos entre 1985 e 2018, que buscaram adequá-lo às diferentes demandas econômicas do estado, sua primeira alteração foi instituída em 1997, conforme citado acima. Veja abaixo na figura 1 todas as alterações sofridas pelo PROADI durante seu período de execução.

Figura 1 – Alterações sofridas pelo PROADI (1997-2018)

Fonte: Reelaborado pela autora, com base em Diniz (2020, p. 25).

Todavia, avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (2020) identificaram fragilidades significativas em sua execução, sobretudo nos exercícios de 2017 e 2018. As análises apontaram deficiências nos mecanismos de concessão e de acompanhamento, o que comprometeu a aferição dos resultados socioeconômicos esperados com a aplicação dos recursos públicos.

Diante dessas limitações, a vigência do PROADI foi encerrada em 31 de julho de 2019, marcando o fim de um ciclo de mais de três décadas de incentivos à industrialização potiguar (Diniz, 2020). Como resposta, o governo estadual instituiu, em 26 de julho de 2019, o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial do RN (PROEDI), que buscou modernizar o modelo anterior e corrigir as falhas diagnosticadas (Aquino; Nunes, 2019). Essa transição simbolizou não apenas uma mudança institucional, mas também uma tentativa de redefinir a política de fomento industrial de forma mais transparente, equilibrada e alinhada às novas exigências de desenvolvimento econômico regional.

Neste sentido, foi Instituído pela Lei nº 10.640, de 26 de novembro de 2019, e normatizado pelos decretos subsequentes (nº 29.420/2019, 29.991/2020 e 30.960/2021), o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI), ao qual representa um dos principais instrumentos de política pública do governo do Rio Grande do Norte (Diniz, 2020)

O programa tem como finalidade primordial fomentar o desenvolvimento econômico estadual, utilizando como mecanismo a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) às empresas potiguaras (Governo do Estado do Rio Grande do Norte, SEDEC- RN, 2023).

O processo de migração das empresas beneficiárias do PROADI para o novo regime fiscal do PROEDI teve seu prazo estabelecido entre 1º e 26 de agosto de 2019. A adesão ao novo programa estava condicionada ao cumprimento de um conjunto de exigências formais⁸, dentre os documentos requeridos, destacavam-se o Projeto de Viabilidade Econômica, informações atualizadas do quadro societário da empresa e o protocolo do termo formal de solicitação para a concessão do novo incentivo (Diniz, 2020).

Quadro 1 - Diferenças entre PROADI/PROEDI

Critério de Comparação	PROADI (Antigo)	PROEDI (Novo)
Mecanismo de Análise	O poder de decisão era centralizado no chefe do poder executivo.	A análise é feita por técnicos e a decisão foi descentralizada, dificultando o aparelhamento político.
Natureza do Benefício	Consistia em um financiamento, funcionando como uma remuneração financeira efetiva com base em créditos de ICMS.	Consiste em isenção de imposto (abatimento) sobre contrapartidas reguladas em lei, sem transação financeira direta.
Base de Cálculo	O percentual de financiamento incidia sobre a parcela do ICMS que cabia ao Governo do Estado.	O percentual de isenção incide sobre a base total do ICMS a pagar, incluindo a parcela de 25% dos municípios.
Percentuais do Benefício	O financiamento base era de 60% (região metropolitana de Natal) ou 75% (demais municípios), podendo chegar a 99% dessa base.	A isenção parte de 75% e pode chegar a 95% da base total do ICMS. O limite mínimo do PROEDI é equivalente ao limite máximo da base do PROADI.
Crítérios para Benefício	Não são mencionados critérios adicionais de P&D e meio ambiente.	Foram adicionados critérios como investimento em pesquisa e desenvolvimento e ações relacionadas a questões ambientais.
Contrapartidas	Não havia exigência de contrapartidas na legislação.	Há a imposição de contrapartidas para que as empresas tenham acesso aos benefícios.
Prazo de Concessão	Possuía prazos de concessão para os benefícios.	Houve a extinção dos prazos de concessão dos benefícios.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Macedo, J.B Araújo e D.S Araújo (2023).

No novo formato do PROEDI a empresa interessada em aderir ao programa deve seguir uma série de procedimentos administrativos e legais determinados pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação do Rio Grande do Norte (SEDEC-RN). Inicialmente, exige-se que a empresa esteja devidamente regularizada perante

⁸ que incluíam a regularização de eventuais pendências e a submissão de uma nova documentação à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico – SEDEC (Diniz, 2020).

os órgãos competentes, o que inclui estar em conformidade com todas as exigências fiscais, tributárias e jurídicas previstas pela legislação vigente. Essa regularização é condição indispensável para que qualquer empresa elegível se credencie e seja considerada apta à análise e posterior concessão dos benefícios fiscais oferecidos pelo governo potiguar (Diniz, 2020). Com a transição do PROADI para o novo modelo do PROEDI, diversas alterações normativas foram implementadas, visando modernizar e ampliar a efetividade da política de incentivos fiscais no Rio Grande do Norte, como mostra o quadro 1.

Diferente do seu antecessor, o PROEDI passou a conceder exclusivamente benefícios de natureza fiscal, com percentual de redução do ICMS que pode atingir até 95%, condicionado à geração e manutenção de no mínimo oito mil empregos, ao passo que o PROADI permitia reduções de até 99%, desde que a empresa alcançasse a meta de cinco mil empregos (Diniz, 2020).

Além disso, o novo programa determinou um prazo de vigência mais claro, estendendo-se até 2032 a partir da data de adesão da empresa, e modificou o tempo necessário para que um empreendimento seja considerado como indústria⁹. Outra mudança significativa foi a exigência de que ao menos um dos sócios da empresa beneficiária tenha domicílio no estado, critério não previsto anteriormente e que busca reforçar vínculos e o compromisso com o desenvolvimento regional (Azevedo; Galindo, 2016; Diniz, 2020).

A responsabilidade pela gestão e recepção dos requerimentos também foi transferida do Sistema Integrado de Incentivos Fiscais e Financeiros (SINTEC) para a SEDEC-RN, órgão que passou a centralizar os trâmites administrativos do programa. Essas alterações evidenciam uma reestruturação estratégica com o objetivo de atrair novos setores e consolidar uma política de incentivo mais alinhada com as demandas econômicas do estado (Macedo, Araújo e Araújo, 2023).

O impacto socioeconômico do PROEDI é evidenciado pelo crescimento contínuo no número de empresas participantes e na geração de empregos. Em 2020, o programa já englobava 114 empresas, majoritariamente oriundas de um programa anterior, que juntas somavam mais de 23 mil postos de trabalho. Setores incentivados, como o têxtil e o de alimentos, foram cruciais para que o Rio Grande do Norte alcançasse destaque nacional na criação de empregos em 2019. Dados mais recentes, de 2023, demonstram uma expansão significativa, com mais de 200 empresas cadastradas no programa, as quais movimentam mais de um bilhão de reais na economia e são responsáveis pela geração de aproximadamente mais

⁹ Esse limite foi duplicado, passando de seis meses, no PROADI, para doze meses no PROEDI (Diniz, 2020).

de 29.000 empregos diretos, consolidando a relevância da iniciativa para a matriz econômica e social do estado (Diniz, 2020; Governo do Estado do Rio grande do Norte, SEDEC- RN, 2023).

Para Aquino e Nunes (2019), a expectativa com a reestruturação do programa é que se viabilize uma ampliação da participação da indústria no PIB estadual, bem como se consolide como um instrumento atenuação das desigualdades. Para alcançar tais objetivos, os critérios de classificação para a concessão dos percentuais de crédito presumido, detalhados no Decreto nº 29.420/2019, são multifatoriais.

A elegibilidade e o nível do benefício fiscal consideram uma gama de variáveis, que incluem desde a localização geográfica da empresa e seu segmento de atuação, até indicadores de impacto socioeconômico, como o número de empregos gerados e o faturamento. Adicionalmente, são valorizadas práticas que fortalecem a economia local, como a aquisição de matéria-prima no estado, e o compromisso com o desenvolvimento sustentável e a inovação, por meio de investimentos em pesquisa, qualificação de mão de obra e iniciativas de responsabilidade ambiental demonstrado mais detalhadamente no quadro 2.

Quadro 2 - Critérios e Percentuais de Incentivo do PROEDI

CRITÉRIOS BASE		
Mínimo	Máximo	
75%	80%	• Empresas localizadas nos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz;
80%	85%	• Empresas localizadas no município de Mossoró;
85%	90%	• Empresas localizadas nos demais municípios do estado;
90%	95%	• Empresas classificadas nos segmentos industriais estratégicos ou com capacidade de gerar no mínimo 8.000 empregos diretos.
CRITÉRIOS DE ACRÉSCIMOS		
0,1%		• Para cada 50 empregos gerados;
0,5%		• Para cada R\$ 5.000.000,00 de faturamento mensal;
0,5%		• Para cada 15% de matéria-prima adquirida no Rio Grande do Norte a ser utilizada no processo produtivo;
Até 3%		• Na proporção de 0,5 para cada unidade fiscal de referência do RN (UFIRN) investida em pesquisa e desenvolvimento econômico, ações de qualificação de mão de obra ou ações de conservação, preservação, recuperação e educação ambiental.

Fonte: Adaptado de Governo do Estado do Rio Grande do Norte, SEDEC-RN (2023)

Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, SEDEC- RN (2023), A adesão ao PROEDI é estendida a um vasto espectro de estabelecimentos industriais, abrangendo tanto novos empreendimentos quanto operações já consolidadas em território potiguar. A legislação do programa é notavelmente inclusiva quanto ao porte das empresas, permitindo que Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) também possam pleitear os benefícios, desde que cumpram todos os requisitos e as condicionantes estabelecidas nas normas vigentes.

4 METODOLOGIA

4.1 Tipo de pesquisa

O presente trabalho configura-se como uma pesquisa de natureza quali-quantitativa, de caráter descritivo, fundamentada em levantamento documental e bibliográfico. A escolha por essa abordagem está em conformidade com o interesse em verificar de que forma os instrumentos de política pública estadual, com ênfase nos incentivos fiscais concedidos através do PROADI e PROEDI, contribuem para a evolução do processo de industrialização no Rio Grande do Norte no período de 1985 a 2025.

4.1.1 Área de estudo

O estado do Rio Grande do Norte, localizado na região Nordeste do Brasil, ocupa uma área territorial de 52.809,599 km², sendo composto por 167 municípios. Sua configuração territorial apresenta elevada fragmentação administrativa e uma densidade demográfica de 62,54 hab./km², segundo dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2025). A população total contabilizada no último Censo foi de 3.302.729 habitantes, com uma estimativa atualizada de 3.446.071 pessoas para o ano de 2024, evidenciando crescimento demográfico moderado nos últimos anos (IBGE, 2025).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alcançou 0,728 no ano de 2021, posicionando o estado na 14^a colocação entre as unidades federativas brasileiras, o que sinaliza possíveis avanços sociais e/ou econômicos. Mesmo conquistando avanços, ainda remanescem inúmeros desafios e dificuldades no cenário socioeconômico estadual (IBGE, 2025).

No tocante à estrutura fiscal, o IBGE (2023) destaca que, o estado arrecadou um total de R\$ 22,7 bilhões em receitas brutas realizadas e empenhou R\$ 19,4 bilhões em despesas brutas no exercício de 2023. Os dados fiscais demonstram uma gestão orçamentária responsável e com alguma margem para executar políticas públicas estaduais, inclusive para promover o desenvolvimento regional.

No âmbito econômico, em dados mais recentes do IBGE (2023), o Produto Interno Bruto (PIB) do estado alcançou R\$ 80,181 bilhões em 2021, impulsionado por setores como a indústria extrativa, o agronegócio e os serviços. Em projeção, divulgada pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (SEDEC), o Rio Grande do Norte, no ano de 2024, despontava com uma estimativa de crescimento do PIB

industrial acima de 10%, o que implicaria numa posição de liderança entre os estados com maiores expectativas de crescimento industrial.

4.1.2 Quanto a forma de abordagem

A abordagem utilizada é a quali-quantitativa. De acordo com a abordagem metodológica adotada, as pesquisas científicas podem ser classificadas, de forma geral, em quantitativas e qualitativas (Gil, 2023).

A pesquisa quantitativa caracteriza-se pelo uso de dados numéricos, visando à mensuração de variáveis e à análise estatística dos resultados, o que permite identificar padrões e relações entre fenômenos (Gil, 2023).

Já a pesquisa qualitativa tem como foco a compreensão aprofundada dos fenômenos sociais, por meio de descrições verbais, enfatizando aspectos subjetivos, simbólicos e contextuais da realidade investigada (Gil, 2023).

4.1.3 Quanto aos fins e aos meios

Quanto aos fins, a pesquisa é de caráter descritiva, pois busca retratar, de maneira detalhada, as particularidades do processo de industrialização no RN por meio dos incentivos governamentais. Conforme Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como propósito central delinear e retratar, de maneira detalhada, as particularidades de uma determinada população, grupo social ou fenômeno específico. Além disso, ainda segundo Gil (2002), esse tipo de pesquisa permite identificar possíveis vínculos entre diferentes variáveis.

Quanto aos meios, a pesquisa configura-se como bibliográfica, fundamentada por meio de teses, dissertações, monografias, livros e artigos científicos; e documental, com utilização de documentos institucionais, disponíveis, preferencialmente, em sites e/ou arquivos de órgãos públicos. Além disso, também serão consultadas bases de dados, como o FIERN e da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação do Rio Grande do Norte (SEDEC/RN).

A pesquisa bibliográfica consiste na análise de materiais já publicados, como livros, artigos científicos, teses, dissertações e anais de eventos acadêmicos, os quais fornecem embasamento teórico e auxiliam na compreensão do objeto de estudo. Essa modalidade permite ao pesquisador reunir, sistematizar e confrontar as contribuições de diferentes autores sobre o tema investigado, ampliando a base conceitual da pesquisa (Gil, 2023).

Já a pesquisa documental, por sua vez, utiliza-se de fontes que ainda não foram analisadas de forma sistemática ou que podem ser reelaboradas a partir dos objetivos da investigação. Diferentemente da pesquisa bibliográfica, que trabalha com interpretações já consolidadas, a pesquisa documental busca extrair dados de registros primários (como relatórios, estatísticas oficiais, legislações e documentos institucionais), permitindo novas abordagens e compreensões acerca do fenômeno estudado (Gil, 2002).

4.2 Procedimento de coleta e análise de dados

Em relação à pesquisa bibliográfica, os critérios de inclusão para a seleção dos materiais bibliográficos foram, respectivamente: Trabalhos que abordassem especificamente o processo de industrialização no Rio Grande do Norte ou no Nordeste, mas que contemplassem especificidades sobre o RN; Estudos acadêmicos que discutissem políticas de desenvolvimento regional, com ênfase em instrumentos de incentivo fiscal, PROADI e PROEDI; Publicações com relevância científica, preferencialmente revisadas por pares, publicadas entre os anos de 1985 e 2025, além de estudos clássicos relevantes para o entendimento histórico anterior a esse período; Obras de referência nas áreas de geografia econômica, economia regional e planejamento territorial, com ênfase no contexto potiguar relacionado ao processo de indução da industrialização via incentivos.

Entre as principais referências bibliográficas prospectadas para elaboração da Monografia foram identificados e selecionados os trabalhos de Aquino e Nunes (2021), Azevedo e Galindo (2016), Barreto Filho e Lima Júnior (2020), Brandão (2017), Diniz (2020), Moraes (2012), Macedo, J.B. Araújo e D.S. Araújo (2023), Barbosa (2015), Araújo (2009; 2012), Silva; Araújo, Rodrigues (2024). Considera-se que os trabalhos oferecem arcabouços teórico e empírico consistentes sobre o processo de industrialização, aspectos limitantes e/ou potenciadores do funcionamento econômico estadual, além de alguns abordarem as diretrizes e resultados da atuação do PROADI e PROEDI.

Quanto as fontes identificadas na pesquisa documental, destacam-se: Documentos oficiais produzidos pelos órgãos públicos estaduais, como: Plano de Desenvolvimento Industrial do RN (Cuesta; García; Nogueira, 2017); Projeto RN Sustentável (2013); Leis, decretos e atos normativos referentes ao PROADI, PROEDI e demais instrumentos de incentivo à industrialização; Relatórios técnicos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação do RN (SEDEC-RN); Dados e informações obtidas através de portais governamentais. Também foram identificados dados estatísticos com

potencial interesse, como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); SEDEC-RN; Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA); Relatórios do Observatório da Indústria da FIERN (Federação das Indústrias do Estado do RN).

Para apresentação dos resultados da pesquisa foi realizada uma pesquisa a respeito dos dados sobre quantitativos de empresas, número de empregos gerados, concentração regional e investimentos no setor industrial gerados pelo PROADI que posteriormente foram mantidos e ampliados pelo PROEDI, por meio de portais oficiais, como: SEDEC-RN e FIERN. Além desses dados, foi utilizado também artigos com dados relevantes durante esse período. Vale ressaltar que, devido à escassez de dados com relação aos 15 primeiros anos do PROADI, este só foi apresentado dados entre os anos 2000 até sua transição para o PROEDI.

Após o procedimento de coleta procedeu-se a organização dos dados; nas elaborações das tabelas, gráficos e quadros, houve a utilização primária de 2 editores: planilhas Excel e planilhas google para disponibilizar melhor acesso e identificação das informações analisadas, bem como sintetizar os dados a serem examinados criticamente, afim de atender os objetivos propostos pelo trabalho.

Posteriormente, partiu-se para as considerações finais da pesquisa, voltada a análise dos resultados, bem como, todo material teórico desenvolvido.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme Araújo (2012), a quantidade de empresas que foram atraídas para o Rio Grande do Norte por meio do PROADI, assim como a geração de postos de trabalho decorrentes desse incentivo, sustenta o argumento do poder público estadual e de diferentes atores sociais de que, na ausência de tal política, o processo de industrialização teria se mostrado significativamente mais limitado.

Contudo, após o TCE-RN identificar fragilidades significativas em sua execução, este foi substituído pelo PROEDI, novo programa que entrou em vigência em meados de 2019 para aperfeiçoar as falhas do antigo programa.

Visto isso, este capítulo destina-se a analisar as principais diferenças entre os dois programas, bem como, apresentar os resultados positivos ou negativos do PROEDI, no que se concerne a geração de empregos e a diversificação regional incrementada pelo programa. Para tanto foram recolhidos dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (FIERN) e da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (SEDEC).

Para a comparação dos resultados, e considerando a escassez de dados sobre os primeiros anos do PROADI, a análise do antigo programa será feita a partir de cortes temporais específicos, focando na geração de empregos e na distribuição regional dos investimentos. Em contraponto, serão demonstrados os avanços obtidos pelo PROEDI a partir de 2019, destacando a reversão do cenário de empregos e a efetiva descentralização dos benefícios pelo território potiguar.

5.1 O legado do PROADI: análise de empregos e concentração (2000-2014)

No que se concerne a geração de empregos e contratação de mão de obra fornecidas pelas empresas contempladas pelas atividades subsidiadas do PROADI, a tabela 2 traz um panorama detalhado sobre essa projeção e contratação do durante o início do século XXI, veja a seguir:

A análise da Tabela 2 evidencia que, embora o número total de empregos contratados pela indústria potiguar em maio de 2000 (17.996) corresponda a cerca de 95% do volume inicialmente projetado (18.972), observa-se uma expressiva heterogeneidade entre os diferentes ramos industriais. Enquanto alguns setores superaram as expectativas, como o Têxtil, que

contratou quase o dobro do estimado (5.980 contra 3.077), e o setor classificado como Diversos, que registrou contratações três vezes acima do projetado, outros segmentos apresentaram desempenho significativamente inferior.

Tabela 2 - Mão-de-obra projetada e contratada na Indústria do RN, maio de 2000.

TIPO DE INDÚSTRIA	QUANTIDADE	MÃO-DE-OBRA PROJETADA	MÃO-DE-OBRA CONTRATADA
ALIMENTOS	19	5.049	5.173
CALÇADOS	1	2.189	1.600
CONFECÇÕES	14	5.250	2.937
COUROS E PELES	2	1.198	595
EXTR. MIN. N METÁLICA	4	297	123
FARMACÊUTICA	2	295	82
GRÁFICA	1	106	62
METALÚRGICA	1	102	38
PAPEL E PAPELÃO	1	24	8
QUÍMICA	14	1.346	1.281
TÊXTIL	8	3.077	5.980
DIVERSOS	2	39	117
TOTAL	69	18.972	17.996

Fonte: SINTEC.

Nota: Dados extraídos do trabalho Araújo (2012, p. 29) e reorganizado pela autora

Esse é o caso das Confeccções, que absorveram apenas 55,9% da mão de obra prevista, dos Couros e Peles (49,7%), da Metalúrgica (37,3%) e da Farmacêutica, que alcançou apenas 27,8% do projetado. Tais discrepâncias revelam que, embora o agregado sugira relativa aderência entre o planejado e o realizado, a distribuição efetiva dos postos de trabalho não ocorreu de forma equilibrada entre os ramos.

Segundo Macedo, Araújo (2009), no quadriênio subsequente, a indústria de transformação do Rio Grande do Norte ampliou seu quadro de empregos formais em aproximadamente 18,3 mil vagas. Estima-se que as empresas vinculadas ao PROADI tenham respondido por cerca de 31% desse crescimento, o que demonstra a relevância do programa no período. Esse resultado se torna ainda mais expressivo diante do cenário nacional, marcado pelo aquecimento da economia e por políticas de fiscalização mais rigorosas, que estimularam a formalização das relações de trabalho.

Segundo Silva, Araújo e Rodrigues (2024), a estratégia de fomento industrial iniciada mais a frente, especificamente, em 2003 foi crucial para a economia potiguar, resultando na geração de 40.067 empregos diretos, representando 63% do setor e na atração de R\$ 817,7 milhões em capital privado nos seus primeiros cinco anos.

Segundo dados do CODIT, citados por Macedo, Araújo (2009) em torno de um período de 4 anos, mais especificamente entre 2003 e 2007, o PROADI contemplou aproximadamente 108 projetos vinculados a 98 empresas, o volume total de investimentos realizados pelas

empresas beneficiárias alcançou R\$ 675,4 milhões, enquanto os incentivos concedidos pelo governo estadual, fundamentados na renúncia do ICMS, somaram R\$ 458,1 milhões.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS DE NOVAS EMPRESAS APROVADOS PELO PROADI, POR MICRO-REGIÃO – 2003-2007

Microrregião	Nº de projetos	Investimento (R\$ milhão)
RM de Natal	68	507,8
Mossoró	14	101,2
Chapada do Apodi	2	1,7
Vale do Açu	2	3,8
Pau dos Ferros	2	1,4
Seridó Ocidental	1	4
Seridó Oriental	9	7,7
Baixada Verde	2	1,6
Borborema Potiguar	2	2,4
Agreste Potiguar	3	18,1
Litoral Nordeste	1	3
Litoral Sul	2	22,7
Total	108	675,4

Fonte: CODIT

Nota: Dados extraídos do trabalho de Macedo, Araújo (2009, p. 16) e reorganizado pela autora

A análise da tabela 3 a cima, revela um cenário de profunda desigualdade de alocação de recursos, como também das oportunidades fornecidas para as microrregiões do estado, uma vez que, a política de incentivos não concentrou a promoção de um desenvolvimento industrial equilibrado e interiorizado.

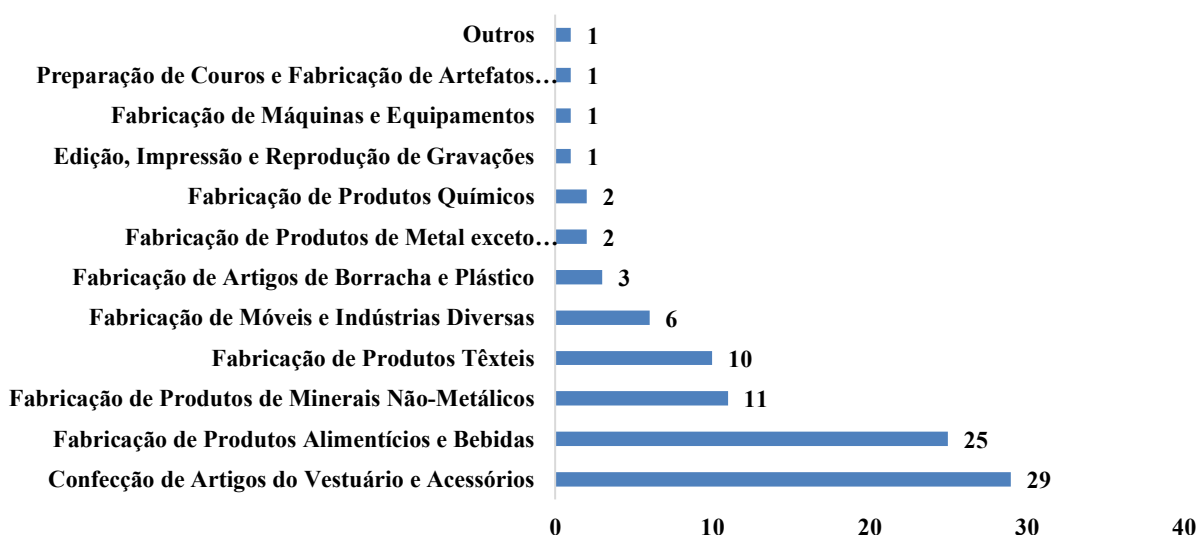
Ao observar a tabela podemos ver que o maior percentual de investimentos e projetos aprovados concentram-se na região metropolitana de Natal que tem mais de 70% de todo capital investido pelo PROADI em seus projetos que correspondiam a mais de 60% de todos os projetos aprovados. A região de Mossoró destaca-se como segunda região mais favorecida pelo programa com cerca de 15% dos investimentos fornecidos para desenvolvimento de 14 projetos. Assim, somados as duas cidades correspondem a cerca de 90% dos investimentos e 76% de todos os projetos do estado durante o período.

Fora esses dois principais polos, a distribuição de recursos era totalmente escassa, observa-se que somente regiões como o litoral sul e o agreste potiguar receberam investimentos mais modestos, tendo a grande maioria das outras microrregiões tendo investimentos apenas simbólicos, como é o caso da região de Pau dos Ferros (1,4mi) e baixada Verde (1,6mi). Que por sua vez, receberam valores insuficientes para um impacto transformador em sua região.

Deste modo, pode-se concluir que o PROADI não conseguiu agir como ferramenta para solução das desigualdades regionais durante os primeiros anos do século XXI. Sua execução e investimento só reforçou a estrutura de uma economia que já era reforçada na grande região metropolitana, promovendo uma falha no fomento da interiorização no desenvolvimento industrial.

Em 2014, de acordo com informações da FIERN, a indústria de transformação e a indústria extrativa eram os principais setores da indústria com empregos formais em relação à distribuição do emprego formal em ramos produtivos.

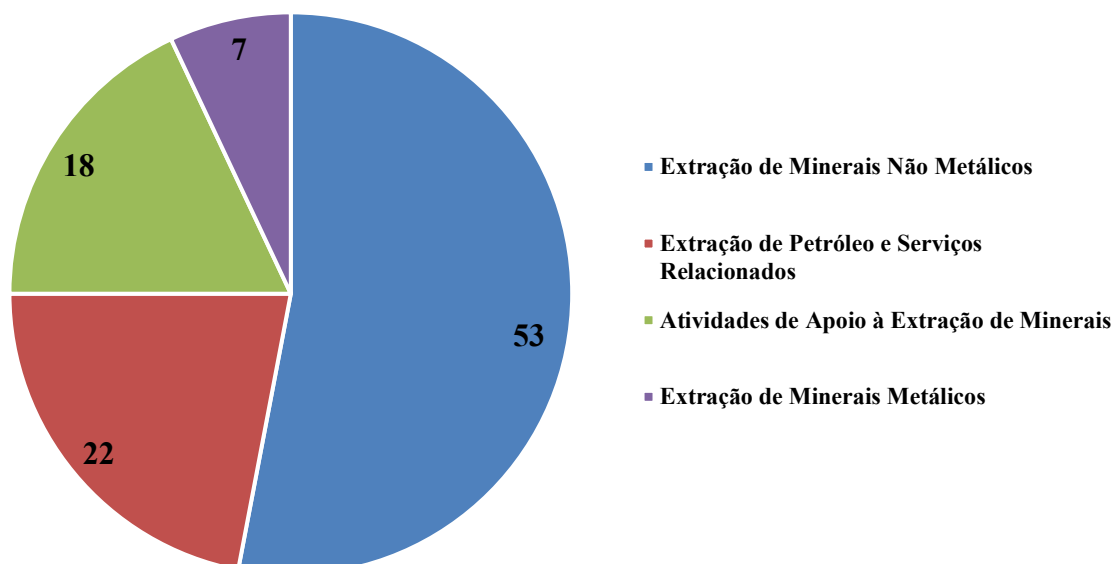
Gráfico 03 - Distribuição do Emprego Formal na Indústria de Transformação – % – 2014



Fonte: FIERN- Setores econômicos. Reelaborado pela autora.

Ao analisar os gráficos 03 acima e gráfico 04 abaixo, respectivamente, evidencia-se um panorama ainda marcado por um número restrito de atividades, observa-se que em todos os macros setores, tanto no que diz respeito a indústria de transformação quanto na indústria extrativa uma baixa diversificação das bases de empregos fornecidos pela indústria no estado, veja:

Na indústria de transformação o setor era dominado por apenas 2 ramos; O setor de Confeccção de Artigos do Vestuário e Acessórios que ocupava majoritariamente, com 29% de todos os empregos formais desse setor. Logo em seguida, a Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas ocupando 25%. Somadas, os dois ramos do setor concentravam 54% de todo emprego fornecido pela indústria de transformação, o que indica que mais da metade da mão de obra empregada, dependia, exclusivamente, do desempenho desses dois ramos.

Gráfico 04 - Distribuição do Emprego Formal na Indústria Extrativa – % – 2014

Fonte: FIERN – Setores econômicos. Reorganizado pela autora.

Na indústria extrativa, essa concentração desenvolveu-se com mais acentuação, a extração de minerais não metálicos, era responsável pela maior parcela dos empregos destinando 53% dos empregos de todo setor e a extração de petróleo e serviços relacionados complementava esse domínio, respondendo por 22% dos postos de trabalho. A análise dos dois gráficos por tanto, indica uma vulnerabilidade estrutural da indústria potiguar, que por sua vez, era organizado pela colaboração de poucos setores principais (ao qual podem sofrer oscilações e comprometer grande parte da mão de obra empregada), configurando uma pouca diversificação nos ramos produtivos industriais.

5.2 O PROEDI: expansão, geração de empregos e interiorização (2019-2024)

Em contra partida, após implementação do PROEDI conseguiu-se virar esse cenário e desenvolver essa “diversificação produtiva” que anteriormente não atingiu um patamar satisfatório de desenvolvimento.

Conforme dados do Governo do Estado do Rio grande do Norte e do SEDEC- RN (2023) O impacto socioeconômico do PROEDI é evidenciado pelo crescimento contínuo no número de empresas participantes e na geração de empregos. Em 2020, o programa já englobava 114 empresas, majoritariamente oriundas de um programa anterior, que juntas somavam mais de 23 mil postos de trabalho. Setores incentivados, como o têxtil e o de alimentos, foram cruciais para que o Rio Grande do Norte alcançasse destaque nacional na criação de empregos em 2019.

Dados mais recentes, de 2023, demonstram uma expansão significativa, com mais de 200 empresas cadastradas no programa, as quais movimentam mais de um bilhão de reais na economia e são responsáveis pela geração de aproximadamente mais de 29.000 empregos diretos, consolidando a relevância da iniciativa para a matriz econômica e social do estado. Veja a tabela 4, a seguir:

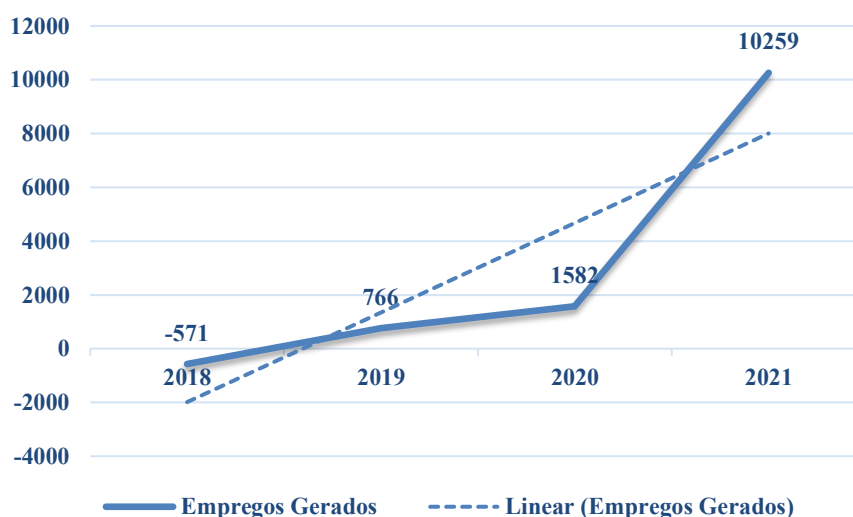
Tabela 4 - Indicadores do PROEDI: Empresas e Empregos (2019-2023).

Ano	Empresas Cadastradas	Concessões no Ano	Funcionários
2019	120	120	25554
2020	161	41	1582
2021	196	35	732
2022	224	28	1242
2023	242	18	375
TOTAL	242	242	29485

Fonte: Adaptado pela autora conforme dados da SEDEC-RN (2025)

No gráfico 05 a baixo pode-se observar a evolução positiva dos números de empregos entre 2018 (período em que o PROADI estava em execução) para 2019 a 2021, veja:

Gráfico 5 - Situação dos postos de trabalho (Anual)



Fonte: FIERN – CAGED\ adaptado pela autora do trabalho de Dantas (2022)

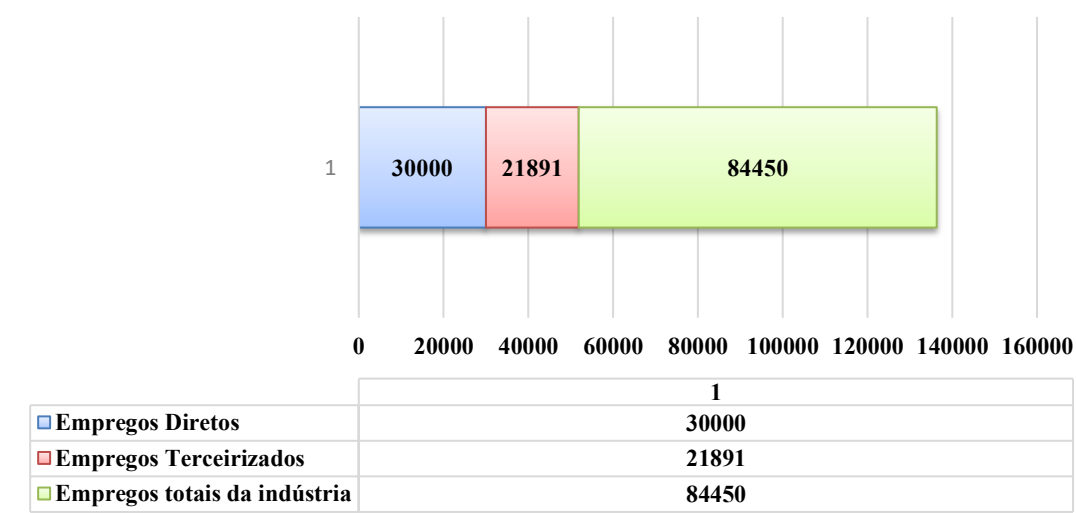
A análise dos dados do gráfico 5, evidencia o processo de recuperação, partindo de um cenário negativos de perda empregos em 2018 (quando o PROADI evidenciava falhas no seu processo de execução). O cenário indica uma retração no mercado formal no ano de 2018 (perda de mais de 500 postos de trabalho) voltando a reverter após a incrementação do PROEDI, que começa a instabilizar o quadro pouco a pouco, mesmo no cenário da pandemia da covid-19. O apice dessa evolução ocorreu em 2021, com um salto na geração de 10.259 novos postos de

trabalho. Este número robusto não apenas consolida a recuperação dos anos anteriores, mas também aponta para um forte aquecimento da atividade econômica estadual.

Segundo dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI) citados por Silva; Araújo, Rodrigues (2024), A centralidade da atividade industrial para a economia potiguar é evidenciada por sua expressiva participação de 20,7% no Produto Interno Bruto (PIB) estadual, com um volume financeiro de R\$14,7 bilhões, montante que corresponde a 0,7% de toda a indústria brasileira.

Ainda segundo os autores, o PROEDI se firma como um programa de impacto decisivo na geração de empregos. Desde sua criação, as empresas participantes do programa foram responsáveis pela geração de 51.891 postos de trabalho diretos. A dimensão estratégica dessa contribuição fica clara ao se constatar que os empregos vinculados ao PROEDI representam 61% de toda a mão de obra industrial do estado, uma preponderância que é visualmente detalhada no Gráfico 06, veja a seguir:

Gráfico 06 - Participação do PROEDI no nº de Empregos da Indústria.



Fonte: CODIT/SEDEC - agosto/2024.
Nota: Dados extraídos do trabalho de Silva; Araújo, Rodrigues (2024, p. 6) e reorganizado pela autora

O Gráfico 06 mostra o tamanho da contribuição do PROEDI para o emprego na indústria do estado. O número total de empregos no setor industrial é de 84.450, que serve como base para entendermos o impacto do programa.

A análise dos dados revela que o programa é responsável por um total de 51.891 trabalhadores. Esse número se divide em 30.000 empregos diretos (criados pelas próprias indústrias) e 21.891 empregos terceirizados (em empresas que prestam serviços a elas).

é responsável por 12.253 postos de trabalho, quase o dobro dos 6.693 empregos gerados pelas indústrias de Mossoró, sugerindo uma diferença na escala ou no perfil de mão de obra entre as plantas industriais das duas cidades. A distribuição detalhada desses dados por mesorregião e principais municípios pode ser observada na figura 2.

A figura 2, representa e destaca a política de desenvolvimento industrial do Rio Grande do Norte, que opera em duas frentes: o reforço de polos econômicos já estabelecidos e estratégicos, como Mossoró e a Região Metropolitana de Natal, e o estímulo ao crescimento em áreas do interior com potencial produtivo.

No quadro 3, essa representação evidencia-se mais, veja:

Quadro 3 - Quantitativo PROEDI por Cidades/regiões

Cidades	Nº de Empresas beneficiadas pelo PROEDI	Participação no total de empresas beneficiárias do PROEDI%	Nº de Empregos Gerados pelo PROEDI	Participação no total de empregos gerados pelo PROEDI %
Natal	44	14,66%	12.253	23,61%
Macaíba	52	17,33%	5.540	10,68%
Parnamirim	28	9,33%	4.824	9,30%
São Gonçalo	8	2,66%	1.685	3,25%
Mossoró	56	18,66%	6.693	12,90%
Demais cidades do RN	112	37,33%	20.896	40,27%

Fonte: Silva; Araújo, Rodrigues (2024) adaptado pela autora

A análise do quadro 3, reforça o que foi mostrado na figura 2 evidenciando a descentralização do desenvolvimento industrial no Rio grande do Norte concretizado graças as políticas de execução do PROEDI, o quadro evidencia que as demais cidades (cidades interioranas) assumem o quantitativo com 112 empresas contabilizadas (33% do total). No que se refere aos números de empregos, as cidades interioranas somam o total de pouco mais de 40% do total de empregos gerados pelo programa no estado. Segundo Silva; Araújo, Rodrigues (2024, p.9), tal resultado “comprova a descentralização da política no âmbito de gerar empregos em todas as mesorregiões do Estado” indicando um avanço na interiorização no desenvolvimento industrial potiguar.

No entanto, esse “avanço na interiorização”, não anulam a relevância dos antigos centros dinâmicos industriais. A RM de Natal ainda corresponde a maior parte dos benefícios se somados as regiões de Macaíba, Parnamirim e São Gonçalo correspondendo a pouco mais de 46% dos empregos gerados. A capital do alto oeste (Mossoró) se firma como um polo

industrial secundário, com apenas 12,90% dos empregos gerados em apenas 56 empresas beneficiadas pelo programa.

Ainda que o PROEDI tenha contribuído para evolução do cenário industrial potiguar, dados mais recentes fornecidos pela FIERN (2023), mostram que para o ano de 2023 o setor que mais se destacou no quesito geração de empregos foi o setor de serviços e, veja a seguir:

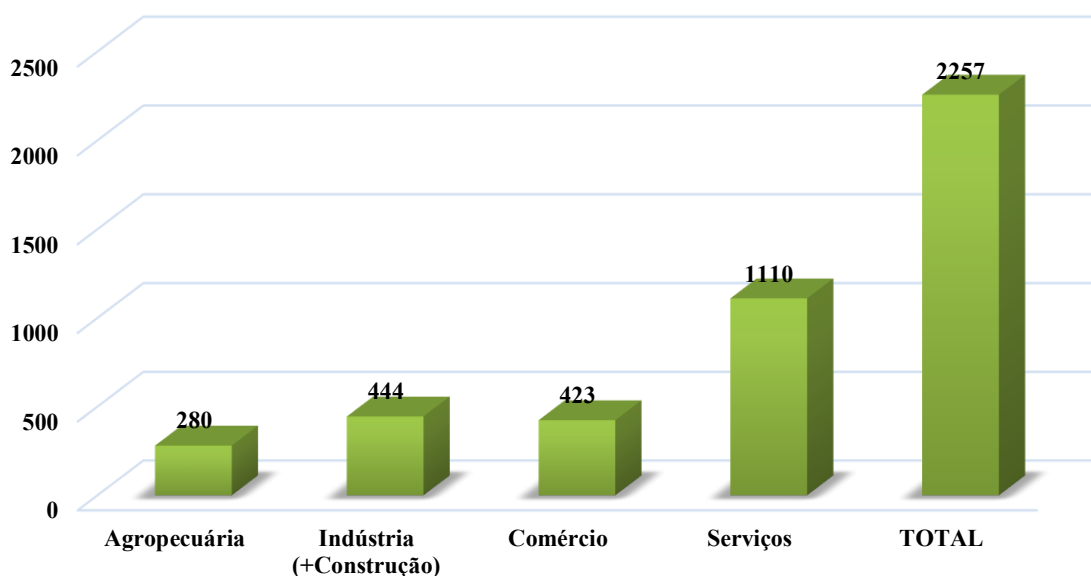
Tabela 05 - Evolução do saldo total de vagas com carteira por setor em outubro de 2023

Sector	Admitidos	Desligados	Saldo	Variação em %
Agropecuária	885	605	280	1,41%
Indústria (+Construção)	4868	4424	444	0,39%
Comércio	4387	3964	423	0,35%
Serviços	6668	5558	1110	0,50%
TOTAL	16808	14551	2257	0,47%

Fonte: FIERN - Novo CAGED – MTE. Dados com ajustes. Reelaborado pela autora

A tabela 05 acima e o gráfico 07 a seguir ilustra a evolução do setor de serviços em relação ao setor industrial e mais 2 setores: comercio (423 vagas) e agropecuária (280 vagas), respectivamente:

Gráfico 07 – Saldo de vagas com carteira – outubro 2023



Fonte: FIERN - Novo CAGED – MTE. Dados com ajustes. Reelaborado pela autora

Nota-se que o setor de serviços se consolidou como principal fonte de geração de empregos no ano de 2023, segundo dados da FIERN (2023, p.3), “O principal destaque nas colocações dos Serviços foi [...] Atividades de Teleatendimento e Serviços combinados de apoio a edifícios (não relacionados a condomínios)” já a colocação da indústria “foi o mais

fraco para um outubro nos últimos quatro anos” (FIERN,2023, p.3), ou seja, desde 2019 quando o PROEDI foi instituído.

Portanto, conclui-se que, embora o setor industrial tenha contribuído para o cenário positivo, foi o setor de Serviços que efetivamente liderou e impulsionou o crescimento do emprego formal, demonstrando ser, no período analisado, um motor econômico mais potente e dinâmico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou verificar de que forma os instrumentos de política pública estadual, com ênfase nos incentivos fiscais concebidos pelo PROADI e pelo PROEDI contribuíram para a evolução do processo de industrialização potiguar entre 1985 e 2025. A trajetória analisada revela que a intervenção estatal, embora que em um cenário fragilizado com as limitações estruturais e a dependência econômica nacional, mostrou-se primordial como base de estruturação da indústria no RN.

Para tanto, o estudo demonstrou que, embora a economia potiguar fosse historicamente fundada em atividades primárias, viu no PROADI, instituído em 1985, a primeira tentativa sistemática de atração de investimentos produtivos por meio dos incentivos fiscais. A análise dos resultados do PROADI, especialmente entre os anos 2003 a 2007, evidenciou seu sucesso na geração de empregos e atração de capital no estado. Entretanto, o programa falhou em um dos seus objetivos explícitos: a descentralização regional. Os dados revelam uma ampla concentração dos investimentos, bem como dos empregos gerados voltados a região metropolitana de Natal e também na cidade do Mossoró, que juntas receberam 90% de todos os recursos investidos pelo programa; reforçando uma desigualdade regional anteriormente já existente.

Com a transição para o PROEDI em 2019, motivada pela fragilidade encontrada no antigo programa (PROADI), notou-se uma modernização significativa. As mudanças implementadas no novo modelo de execução, como: no mecanismo de financiamento para crédito presumido e a reestruturação dos critérios de concessão para obtenção dos benefícios do programa buscaram corrigir falhas precursoras do antigo programa.

Os resultados do PROEDI mostram esse impacto notável; o programa foi crucial para reverter o quadro negativo na geração de empregos no último ano de execução do PROADI em 2018 culminando em um crescimento robusto em apenas 3 anos estando em exercício. Primordialmente, o PROEDI se consolidou como principal pilar no fomento da mão de obra industrial, segundo dados do CODIT (2024), cerca de 61,4% de todos os postos de trabalho ofertados no setor industrial são de empresas beneficiadas pelo programa.

O PROEDI também obteve sucesso na principal falha do PROADI, na interiorização do desenvolvimento industrial. A análise de distribuição geográfica do programa revelou que embora grande parte da geração de empregos ainda estejam concentradas na região metropolitana de Natal, cerca de 40,27% dos empregos gerados pelo programa estão concentrados em cidades interioranas com a maior totalidade das empresas também distribuídas

nessa região (112 empresas). Comprovando a descentralização efetiva e comprovando um avanço na redução das desigualdades regionais.

Assim, conclui-se por tanto, que os programas de incentivo fiscal foram instrumentos centrais para a manutenção e expansão da base industrial potiguar. O PROADI, por sua vez, iniciou esse processo, mas falhou na promoção da interiorização. O PROEDI corrigiu essa falha histórica, tornando-se um mecanismo mais eficaz na promoção do emprego e desenvolvimento regional. No entanto, a trajetória da industrialização potiguar permanece um desafio, como indicam dados da FIERN (2023), o setor de serviços demonstrou um dinamismo superior na geração de empregos, sugerindo ser um motor econômico mais potente e dinâmico.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. E. de. Indústria incentivada e impactos socioambientais no Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 35, n. 2, p. 234–249, abr.-jun. 2004.
- ALVES, D. F. **Pensando no desenvolvimento do Rio Grande do Norte**: estrutura produtiva e desigualdades intermunicipais de renda. [S.l.]: Fundação Podemos, 2022. Disponível em: https://fundacaopodemos.org.br/wp-content/uploads/2022/06/FP_008_Pesquisa_Rio-Grande-do-Norte-Digital_v4.pdf. Acesso em: 1 maio 2025.
- AQUINO, J. R. de. **Evolução da economia do RN no final do século XX (1970-2000)**. Conselho Regional de Economia do Rio Grande do Norte (CORECON-RN). Natal-RN: CORECON-RN, 2020. Disponível em: <https://www.corecon-rn.org.br/2020/03/04/evolucao-da-economia-do-rn-no-final-do-seculo-xx-1970-2000/#:~:text=At%C3%A9%20a%20primeira%20metade%20do%20s%C3%A9culo%20XX,sequeiro%2C%20na%20pecu%C3%A1ria%20extensiva%20e%20no%20extrativismo.&text=O%20RN%20termina%20o%20s%C3%A9culo%20XX%2C%20portanto%2C,bem%20acima%20da%20m%C3%A9dia%20brasileira%20e%20nordestina>. Acesso em: 29 maio 2025.
- AQUINO, J. R. de; NUNES, E. M. Desempenho recente e perspectivas da economia do Rio Grande do Norte no século XXI. **BNB Conjuntura Econômica**, dez. 2021.
- ARAÚJO, D. da S. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940–2006)**. 345 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas-SP: UNICAMP, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/296852358.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.
- ARAÚJO, D. da S. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), o processo de industrialização e a criação de empregos (1985/00). **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 1, n. 1, 2012.
- AZEVEDO, F. F. de. Reestruturação produtiva no Rio Grande do Norte. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, v. 12, n. 2, p. 113–132, 2013.
- AZEVEDO, F. F. de; GALINDO, L. da S. A espacialidade da indústria no Rio Grande do Norte (Brasil) no contexto da reestruturação produtiva. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 43, n. 1, 2016.
- BARBOSA, J. R. de A. **Planejamento territorial e modernizações seletivas. A expansão do meio técnico-científico-informacional no Rio Grande do Norte, Brasil**. 341 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: USP, 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-26052015-104054/publico/2015_JaneRobertaDeAssisBarbosa_VCorr.pdf. Acesso em: 01 maio 2025.
- BARRETO FILHO, B. de F.; LIMA JÚNIOR, F. do Ó de. Rio Grande do Norte: do açúcar e do gado ao cenário atual. **Politeia – História e Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 133–153, 2020.

BRANDÃO, M. H. B. **Evolução da estrutura econômica do Rio Grande do Norte:** evidências da ausência da industrialização. 63 f. Monografia (Bacharelado) - Curso de Ciências Econômicas, Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/8c1c7c3b-7fc4-451c-9f75-78ea72dbec9a>. Acesso em: 01 maio 2025.

CUESTA, P. D. de la; GARCÍA, A. C.; NOGUEIRA, G. M. F. **Plano de Desenvolvimento Industrial do RN.** Eixos integrados de desenvolvimento. Natal-RN: BIRD 8276-BR/Projeto RN Sustentável, 2017. Disponível em: <https://www.governocidadao.rn.gov.br/sniv3/site/conteudos/midias/b73d431fffe5d0cf843624746c8679f8.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

DANTAS, G. de S. **O impacto social e econômico do PROEDI nas indústrias da Região Metropolitana de Natal.** 2022. 33 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Natal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/bb4dc334-c808-4775-b114-aa9975490429>. Acesso em: 22 set. 2025.

DINIZ, C. M. P. A. **Programa de incentivo fiscal a industrialização do Rio Grande do Norte:** do PROADI a transição para o PROEDI. 47 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Departamento de Ciências Econômicas, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN: UFRN, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/0c1a56b2-cf76-47cc-ac61-325b81611e48>. Acesso em: 01 maio 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Caderno MAIS RN de economia, volume 1.** 2021. Disponível em: <https://www.fiern.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Caderno-MAIS-RN-de%20economia-volume1.pdf>. Acesso em: 18 out. 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Diagnóstico Socioeconômico.** Disponível em: <https://www.fiern.org.br/diagnostico-socioeconomico/>. Acesso em: 18 out. 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte 2016-2035.** Disponível em: <https://www.fiern.org.br/wp-content/uploads/midias/plano-estrategico>. Acesso em: 18 out. 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Setores Econômicos.** Disponível em: <https://www.fiern.org.br/setores-economicos/>. Acesso em: 18 out. 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FIERN). **Novo CAGED: Análise do mercado de trabalho formal do Rio Grande do Norte - Outubro de 2023.** [Natal, RN], dez. 2023. Disponível em: https://www.fiern.org.br/wp-content/uploads/2023/12/Novo-CAGED_outubro_2023.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

FREIRE, J. A. **Desafios para o Rio Grande do Norte no próximo quadriênio** [Apresentação PowerPoint]. Natal-RN: DEPEC-UFRN; PPECO; CORECON-RN, 2019. 25 p.

Disponível em:

<https://www.facebook.com/ccsaufrn/videos/3479759322049661/UzpfSTewMDAwMTE5Nzg wMzYxODoyMzIyNDY1Njk3ODAzMzM0/>. Acesso em: 13 maio 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed., 2. reimpr. Barueri-SP: Atlas, 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@ – Rio Grande do Norte: Panorama**. 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/panorama>. Acesso em: 31 abr. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto – PIB**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 31 abr. 2025.

MACEDO, F. C. de; ARAÚJO, D. da S. Avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI): 2003/2007. [S.l.]: [s.n.], 2009. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2008/textos/45.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

MACEDO, L. D. de; ARAÚJO, J. B. de; ARAÚJO, D. da S. (Orgs.). **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial no Rio Grande do Norte: mudanças entre 2015 e 2020** [recurso eletrônico]. Mossoró-RN: Edições UERN, 2023. 245 p. disponível em: <https://portal.uern.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/10/E-bookk-PROGRAMA-DE-DESENVOLVIMENTO-INDUSTRIAL-RN.pdf>. Acesso em: 31 abr. 2025.

MATOS, C. de F. A. **Esforços governamentais locais para o desenvolvimento: desenhos, tendências e limites dos Fundos de Desenvolvimento Industrial nos estados do Rio Grande do Norte, Maranhão e Ceará (1985-2010)**. 2015. 118f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. Região e indústria no Brasil: ainda a continuidade da “desconcentração concentrada?”. **Economia e sociedade**, v. 29, p. 581-607, 2020.

MORAES, I. R. D. Planejamento e desenvolvimento regional: notas sobre a experiência do Rio Grande do Norte. **Sociedade e Território**, v. 24, n. 1, p. 77–96, 2012.

NASCIMENTO, R. L. X.; SOUZA, C. C.; OLIVEIRA, M. A. N. (org.). **Caderno de caracterização: estado do Rio Grande do Norte**. Brasília, DF: Codevasf, 2021. 118 p. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/view/3465>. Acesso em: 16 set. 2025.

NUNES, E. M.; FILIPPI, E. E.; GODEIRO, K. F. **Agronegócio, Estado e meio ambiente na economia potiguar: uma visão crítica**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 3., 2006, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: ANPPAS, 2006. p. 187–223. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/pgdr/wp-content/uploads/2021/12/502.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

PEREIRA, W. E. N.; SILVA, M. G. da; ARAÚJO, D. S. da (Orgs.). **Recortes analíticos sobre desenvolvimento, estado e economia do Rio Grande do Norte** [recurso eletrônico]. Natal-RN: EDUFRN, 2016. ISBN 978-85-425-0663-1. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br>. Acesso em: 13 maio 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação – SEDEC. **Cartilha PROEDI**. Natal: SEDEC, 2023. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/sedec/DOC/DOC000000000299582.PDF>. Acesso em: 25 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. **Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial do RN (PROEDI)**. Natal, 11 abr. 2025. Disponível em: <http://www.sedec.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=9667&PAGE=0&LBL=Proedi>. Acesso em: 20 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação – SEDEC; Coordenadoria de Desenvolvimento Industrial – CODIT. **Balanço PROEDI 2024**. Natal: SEDEC, 2024. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/sedec/DOC/DOC000000000351225.PDF>. Acesso em: 25 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (SEDEC). **RN tem maior estimativa de crescimento da Indústria no Brasil em 2024**. Natal-RN: SEDEC-RN, 2025. Disponível em: <http://www.sedec.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=339145&LBL=NOT%CD CIA>. Acesso em: 1 maio 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Voto/Parecer do Processo n.º 03566/2017-TC (Pleno) – Auditoria no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte – PROADI**. Relator: Carlos Thompson Costa Fernandes. Natal: TCE-RN, 2020. Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/4654/VOTO_PROADI.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

RN SUSTENTÁVEL – Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte. **Estudo de Avaliação de Impacto Socioambiental – AISA**. v. 1. Natal-RN: SEPLAN, 2013. Disponível em: <https://www.governocidadao.rn.gov.br/smiv3/site/documentos/arquivo/6f07e785621fda90c1804808952c9bca.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

SEDEC-RN – Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação do Rio Grande do Norte. **Interiorização do PROEDI beneficia 65% da indústria potiguar**. Natal-RN: SEDEC-RN, 2025. Disponível em: <https://www.rn.gov.br/materia/interiorizacao-do-proedi-beneficia-65-da-industria-potiguar/>. Acesso em: 1 maio 2025.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. *In*: BELLUZZO, L. G. de M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista do Brasil: ensaios sobre a crise**. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SILVA, M. E. L. da; ARAÚJO, F. N. M. de; RODRIGUES, R. R. F. **Estratégias extrafiscais e competitividade industrial: uma análise do PROEDI no Rio Grande do Norte**. [S.l.]: FUNCITERN, 2024. Disponível em: <https://congesp.rn.gov.br/anais/v-17/gestao-publica-tecnologia-e-inovacao/estrategias-extrafiscais-e-competitividade-industrial-uma-analise-do-proedi-no-rio-grande-do-norte.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

SOUZA, R. V. de. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no financiamento do desenvolvimento da região Nordeste e do Rio Grande do Norte (2010 a 2022)**. 2024. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/81604311-27fe-44ce-bcd8-1c59b52a274d>. Acesso em: 26 set. 2025.

TAVARES, M. A. A. **O uso do território pelos circuitos espaciais de produção da indústria no Rio Grande do Norte**. 461 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: USP, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-13042017-082246/publico/2017_MatheusAugustoAvelinoTavares_VCorr.pdf. Acesso em: 1 maio 2025.