

Desconcentração Produtiva Regional E Fluxos Migratórios: O Caso De Sergipe¹

Regional productive Deconcentration and migration flows: the case of Sergipe State

Elmer Nascimento Matos²

Fernanda Esperidião³

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar o comportamento da economia sergipana no período entre 1970 a 2008 e seus efeitos sobre sua mobilidade migratória, quando do seu atrelamento ao desempenho da economia brasileira até o momento resultante do impacto dos efeitos da política econômica liberalizante e do enxugamento do Estado nacional enquanto formulador de política de desenvolvimento nacional. Será possível identificar ao longo da análise os vários momentos cíclicos da economia de Sergipe, destacando a importância da ação estatal na sua dinâmica seja através do planejamento e do investimento sob sua coordenação visando sua estruturação econômica, seja por meio da adoção de incentivos fiscais sob a regulação da Sudene, instituição de fomento ao desenvolvimento regional. Durante os momentos de desarticulação da ação projetada para o desenvolvimento nacional, como durante a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro a partir da década de 1980 e a implantação do receituário de políticas neoliberais a partir da década de 1990, a economia de Sergipe sofreu fortes reveses. Na ausência de políticas de desenvolvimento nacional e regional os governos estaduais passaram a adotar a guerra fiscal como artifício para atrair investimentos. Sergipe algum êxito logrou, levando-o a se destacar regionalmente em termos de indicadores sociais e de bem-estar social, colocando-o como um dos estados de rotatividade migratória na última década.

Palavras-chave: Migração; Desenvolvimento regional; Sergipe.

Abstract: This article aims to analyze the behavior of the economy Sergipe in the period 1970 to 2008 and its effects on migratory mobility, when its peg to the Brazilian economy so far from the impact of liberalizing effects of economic policy and downsizing national state as a form of national development policy. Is it possible to identify through analysis the various moments of Sergipe cyclical economy, highlighting the importance of state action in its dynamics is through planning and investment under its coordination aiming at their economic structure, either through the adoption of tax incentives under the Sudene regulation, an institution for promoting regional development. During the moments of disarticulation of the projected action for national development, as during the fiscal and financial crisis of the Brazilian state from the 1980s and the implementation of neoliberal policy prescriptions from the 1990s, the economy suffered severe setbacks in Sergipe . In the absence of national development policies and regional state governments have adopted fiscal war as a mechanism to attract investment. Sergipe managed some success, leading him to excel regionally in terms of social indicators and social well-being, placing it as one of the states of migration turnover in the last decade.

Key-words: Migration; Regional development; Sergipe.

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar o comportamento da economia sergipana no período entre 1970 a 2008, quando do seu atrelamento ao desempenho da economia brasileira até o momento resultante do impacto dos efeitos da política

¹ Artigo recebido em novembro de 2011 e aprovado em fevereiro de 2012.

Artigo apresentado no VII Encontro Nacional Sobre Migrações de Tema Central: Migrações, Políticas Públicas e Desigualdades Regionais, realização de 10 a 12 de Outubro de 2011, Curitiba/PR.

² Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: elmer@eco.ufs.br

³ Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: esperidiao@ufs.br

econômica liberalizante e do enxugamento do Estado nacional enquanto formulador de política de desenvolvimento nacional.

Será possível identificar ao longo da análise os vários momentos cíclicos da economia de Sergipe, destacando a importância da ação estatal na sua dinâmica seja através do planejamento e do investimento sob sua coordenação visando sua estruturação econômica, seja por meio da adoção de incentivos fiscais sob a regulação da Sudene, instituição de fomento ao desenvolvimento regional. Durante os momentos de desarticulação da ação projetada para o desenvolvimento nacional, como durante a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro a partir da década de 1980 e a implantação do receituário de políticas neoliberais –substituição do Estado pelo mercado, limitação da presença do governo na busca pelo equilíbrio fiscal, monetário e cambial, privatização e desregulamentação da economia e abertura ao capital e aos bens estrangeiros- a partir da década de 1990, a economia de Sergipe sofreu fortes reveses.

Na ausência de políticas de desenvolvimento nacional e regional os governos estaduais passaram a adotar a guerra fiscal como artifício para atrair investimentos. Sergipe algum êxito logrou, porém são investimentos voláteis, sem efeitos desencadeadores e tampouco estruturadores⁴.

O artigo é composto por 06 itens, inclusive a introdução. O item 2 apresenta as características migratórias de Sergipe. O item 3 é dedicado à apresentação de um breve resumo sobre a dinâmica econômica de Sergipe nas décadas de 1960 e 1970. No item 4, é apresentada a inserção da economia sergipana na crise da economia brasileira da década de 1980. No item 5 é registrado o comportamento economia de Sergipe a partir da década de 1990 até meados da década atual. No último item, registramos as principais conclusões.

2. População e movimento migratório em Sergipe

Divulgados os primeiros resultados do Censo Demográfico 2010, os mesmos indicam para Sergipe crescimento populacional intercensos superior ao Brasil e ao Nordeste e superado apenas pelos estados da região Norte (à exceção do Acre), do Centro-Oeste (inclusive o Distrito Federal) e do Maranhão e Santa Catarina. Deste fato é possível perceber correlações entre os indicadores populacionais e os da dinâmica econômica regional brasileira.

O crescimento da população sergipana a taxas maiores que a brasileira e nordestina sinaliza a tendência de melhoria de aspectos não apenas econômicos mas também sociais, simbolizados pela sensação de melhoria do bem-estar da população e pela possível maior atração do que expulsão de migrantes.

O processo de desconcentração produtiva regional brasileira tem na região Nordeste e em Sergipe grandes beneficiários. Tal desconcentração tem sido causada por um conjunto de fatores, entre eles, a competição entre as unidades federativas em atrair investimentos privados (guerra fiscal), a ampliação da fronteira agrícola, a maior utilização das reservas naturais nas distintas regiões, os investimentos federais dos últimos anos em infra-estrutura e de suas empresas estatais, que funcionam

⁴ Ao contrário do que afirma estudo da Federação das Indústrias do Estado de Sergipe (FIES), para quem investimentos atraídos pela guerra fiscal são tidos como ‘investimentos estruturadores’, FIES (2007: 180-3).

como disseminadoras de política de desenvolvimento regional (como é o caso da Petrobras), e em setores específicos, como é o caso do turismo, sobretudo nas capitais.

No caso de Sergipe, a mesma política de incentivos fiscais levada adiante pelos sucessivos governos, os investimentos do governo federal e a ampliação da utilização de sua base de recursos minerais têm sido os principais fatores responsáveis pela sua dinâmica econômica. Sua dinâmica econômica porém não tem conseguido reverter o elevado índice de população rural ainda presente em seu território, cerca de 26,5%, muito acima da nacional que é de 15,6%.

Fatores como baixa modernização do campo, relativa estrutura fundiária desconcentrada, reduzidas expectativas de oportunidades de ocupação na área urbana e questões metodológicas do Censo são hipóteses explicativas para tal fenômeno.

Enquanto isto, Aracaju, com a população totalmente urbana pelos critérios utilizados pelo IBGE, concentra 28% da população estadual (Tabela 1) e cresceu a taxas maiores que a média do estado. Seus municípios adjacentes também apresentam características populacionais idênticas, resultado do seu transbordamento econômico e populacional. A Região Metropolitana de Aracaju concentra cerca de 40% da população estadual, ante 38% no Censo Demográfico de 2000.

Tabela 1 - Sergipe: População e taxa de urbanização: 1970-2010

Local	População total					População urbana/total				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Aracaju	183.670	293.119	402.341	461.534	571.149	97,61	98,22	100,00	100,00	100,00
Sergipe	900.679	1.140.379	1.491.876	1.784.475	2.068.017	46,12	54,18	67,22	71,35	73,51

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Com o crescimento de Aracaju, suas deseconomias urbanas e a política de incentivos fiscais do governo estadual têm moldado a migração de atividades industriais e de serviços para o interior, caracterizando o processo de desconcentração concentrada da atividade produtiva econômica estadual.

São as áreas próximas à da Região Metropolitana de Aracaju, às do entorno da BR 101 e as maiores das pequenas cidades do interior de Sergipe, como Estância, Lagarto, Itabaiana, Nossa Senhora da Glória e Propriá, as mais favorecidas. Por outro lado, fenômenos distintos caracterizam duas zonas produtivas: com a perda da dinâmica da citricultura sergipana, a população dos municípios que tinham na produção de cítricos sua referência econômica apresentou crescimento irrisório ou mesmo regrediu, como foi o caso de Arauá; já a região produtora de petróleo apresentou crescimento populacional em todos os seus municípios, com grande destaque para Carmópolis.

Mesmo com o relativo processo de interiorização da atividade econômica produtiva sergipana para o interior, resultado, sobretudo, da concessão de incentivos fiscais e da atração espúria de investimentos baseado na baixa remuneração da mão-de-obra, Aracaju continua com sua centralidade econômica, sobretudo nas atividades de comércio e de serviços, administrativa e cultural.

Centralidade que toma maior vulto com a migração pendular em busca de serviços de saúde, de educação, administrativos e burocráticos, de comércio e demais

serviços ali concentrados e facilitados pela sua singularidade geográfica -dada a sua pouca distância para os demais municípios sergipanos e também baianos e alagoanos- e pela ampliação da mobilidade do transporte rodoviário.

Com o processo de avanço das forças capitalistas na região, Sergipe passou a integrar de forma mais significativa o movimento de industrialização, tornando-se beneficiado com os efeitos diretos e indiretos da indústria incentivada e da estatal, servindo como destino migratório para certo contingente populacional nacional e regional causado pelo velho, persistente e atual problema da estrutura fundiária nacional, pelo flagelo da seca que assola o Nordeste e também pela modernização conservadora pela qual passou a agricultura nacional.

Assim, Sergipe tem se tornando um dos poucos estados nordestinos a apresentar saldo migratório positivo em alguns anos, como em 1991, 2004 e 2009, como indicam os dados nas Tabelas 2 e 3. Contudo, é bom qualificar que este saldo migratório positivo tem atraído imigrantes de outros estados em sua maioria que se deslocam em busca de oportunidades de trabalho com certa qualificação, principalmente para a indústria extrativa mineral⁵.

Tabela 2 - Sergipe Movimento migratório: 1960-2000

Período	Entradas	Saídas	Saldo
1960/70	27011	89731	-62720
1970/80	58157	74581	-16424
1980/91	55978	42213	13765
1991/2000	52111	56928	-4817

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970,1980,1991 e 2000.

Conforme mostrou OLIVEIRA e OLIVEIRA (2011, p. 32), Sergipe, no Nordeste, não se caracteriza como sendo de evasão populacional, mas de rotatividade migratória, juntamente com os estados do Ceará e Rio Grande do Norte. Ou seja, em décadas passadas estes estados não apresentavam atrativos econômicos para gerar saldos migratórios positivos, mas com a dinâmica de suas economias aquele aspecto mudou completamente, tornando-os receptores de fluxos migratórios. Contudo, seu Índice de Eficácia Migratória ainda é considerado baixo, 0,02 em 2009.

Tabela 3 - Sergipe Movimento migratório índice de eficácia migratória segundo a PNAD: 2000-2009

Ano	Entradas	Saídas	Saldo	Índice de Eficácia Migratória
2000				(-) 0,04
2004	45 843	43 258	2 585	0,03
2009	37 736	36 573	1 163	0,02

Fonte: Oliveira e Oliveira (2011), p. 33.

Além dos fatores econômicos, indicadores sociais contribuem para Sergipe ser espaço de atração migratória. A melhoria dos indicadores sociais como a diminuição da mortalidade infantil, da taxa de natalidade e o aumento da esperança de vida ao

⁵ “Com exceção do Rio Grande do Norte e de Sergipe, os demais estados da Região Nordeste apresentaram percentuais de retornados acima de 40% do total de imigrantes em seus estados entre 1995/2000”. (IBGE, 2011, p. 31).

nascer, embora mais restritos a Aracaju e sua Microrregião, foram influenciados pela melhora saneamento urbano, da maior oferta de água tratada e encanada, da maior abrangência da coleta de lixo, da maior oferta e abrangência da rede elétrica de energia, da concentração dos maiores e melhores hospitais, clínicas, laboratórios e postos de saúde e do pessoal especializado da área de saúde em geral (médicos, enfermeiros e outros), maior e melhor oferta educacional, do maior número de vias pavimentadas, das moradias com melhores acomodações e infraestrutura (como sanitários, por exemplo), da maior oferta de transporte público e maior oferta de vida cultural entre outros fatores. Porém, este quadro favorável a Sergipe não é indicativo de que ele chegue de forma equitativa aos seus habitantes, pois favelas, falta de saneamento e tantos outros problemas urbanos ali também residem.

3. Os incentivos fiscais da Sudene e o II PND: a economia sergipana em transformação

A política de desenvolvimento regional implementada no Nordeste a partir dos anos 1960 pela Sudene, juntamente com a política de desenvolvimento nacional iniciada nessa mesma década com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, constituiu a base para o processo de industrialização incentivada, via subsídios e isenções fiscais, e investimentos na infra-estrutura econômica (energia, transporte, comunicações, etc.) da região. Este processo desencadeou a implantação de novas indústrias, notadamente ramos da de bens intermediários e das indústrias leves de bens de consumo, e a modernização de ramos de indústrias já existentes, e também, como uma derivação daquela industrialização e do avanço do processo de urbanização brasileira, a modernização e o surgimento de atividades do setor terciário, concentradas principalmente junto às capitais e seu entorno.

Está claro que estas transformações na economia nordestina se deram num marco delimitador de um novo processo de divisão regional do trabalho, cabendo ao Nordeste novo papel de produtor e fornecedor de matérias-primas e bens intermediários industriais, além de continuar com o setor produtor de bens de consumo não duráveis agora mais moderno, em que a estrutura industrial brasileira já se caracterizava pela forte presença de atividades com setores oligopolizados.

Seu papel dependente e complementar à indústria do Sudeste, inclusive atrelando seu comportamento cíclico ao daquela, com a integração dos mercados de mercadorias, de trabalho e de capitais, pouco estimulava os efeitos dinamizadores de criação de novos setores produtivos a montante e à jusante. Se fatores estruturais deixavam claras as limitações da dinâmica industrial nordestina em termos de sua matriz produtiva, também estabeleciam condições mínimas de operação quanto a tamanho, tecnologia, indivisibilidade técnica, operacional e administrativa frustrando as expectativas quanto ao efetivo potencial de geração de emprego, absorção de mão-de-obra existente no seu excedente populacional e remuneração salarial na região.

Ora, se o setor urbano-industrial modernizado do Nordeste foi incapaz de absorver a população economicamente ativa da região e reduzir o fluxo migratório em busca de melhores condições de vida principalmente no Sudeste, o que ocorreu com a modernização das atividades urbanas do setor terciário a partir da integração produtiva da região às novas bases capitalistas? É bom deixar claro que as atividades urbanas e terciárias já vinham sendo duplamente pressionadas na região, de um lado pelo êxodo rural causado pelas secas e pela estrutura fundiária concentrada, e, de

outro lado, pela própria necessidade de expandi-las frente ao processo de urbanização que estava em curso.

Dada a necessidade de capital mínimo elevado, estrutura produtiva concentrada e barreiras para acessar a tecnologia, a política de industrialização incentivada na região Nordeste, através da Sudene, esteve centralizada na atração de investimentos de fora da região, notadamente do Sudeste. Dessa forma, o capital regional se viu em grande parte aliado dessa nova fase de industrialização nordestina, concentrando seus investimentos em setores tradicionais, como na indústria têxtil e de alimentos (Guimarães Neto, 1989: 187). Restava-lhe tão somente manter suas estruturas produtivas e de acumulação e buscar espaços econômicos de acordo com suas possibilidades.

Espaços esses, que fique bem claro, ainda não ocupados pelo capital forâneo, e que não sofressem a concorrência do capital regional e nacional, mas que, ao mesmo tempo, garantissem a permanência econômica e política das tradicionais elites nordestinas. Além disso, era preciso se amoldar às mudanças por que passava o país e, por conseqüência, a região, como era o caso do avanço do processo de industrialização, derivando novas demandas econômicas como serviços de apoio à atividade produtiva e atividades que permitissem o processo de reprodução da força de trabalho, como, por exemplo, atividades comerciais.

A progressiva urbanização também contribuía para referendar a abertura de novos espaços de acumulação e de reprodução do capital ao demandar novas atividades econômicas, sobretudo do setor de comércio e de serviços, estabelecendo novos horizontes ao capital regional, contemplado marginalmente pelos incentivos industriais e procurando se situar com a mudança do domínio econômico das atividades rurais pelas atividades urbanas.

Assim, corroborando para limitar ainda mais a capacidade de acumulação e de reprodução do capital regional dos estados com estruturas produtivas mais simples dentro da região, os projetos aprovados e investimentos realizados através dos incentivos fiscais, via Sudene (Sistema 34/18-FINOR), se concentraram nos estados mais industrializados e dotados de melhores externalidades e de economias de aglomeração. A Bahia, Ceará e Pernambuco concentraram o número de projetos aprovados, 70,1%, outros 73,3% dos investimentos realizados, 72,3% do financiamento total e 74,6% dos empregos, segundo Goodman e Albuquerque (1974).

A economia sergipana, assim como todas as economias regionais, foram integradas à economia nacional e passaram a apresentar seu desempenho dependente do comportamento cíclico econômico brasileiro, como pode ser visto através da taxa de crescimento anual encontrada na Tabela 4.

Tabela 4 - Brasil, Nordeste e Sergipe: Taxas anuais (%) de crescimento do PIB: 1970-2002

Anos/períodos	Brasil	Nordeste	Sergipe
1970-1973	12,4	13,9	17,2
1974-1980	7,0	6,6	7,4
1981-1984	-0,3	3,5	4,4
1985-1989	4,4	4,2	5,7
1990-1993	0	1,1	1,7
1994-1998	3,2	3,0	3,1
1999	1,8	2,2	1,3
2000	4,2	4,3	3,3
2001	1,9	0,9	0,3
2002	2,3	2,3	3,2
1999-2002	2,1	2,4	2,0
2003	0,5	2,4	2,6
2004	4,9	5,8	4,3

Fonte: SUDENE (1970-84), IBGE-Contas Regionais (1985-2002) *apud* CEPLAN (2005: 14) e IBGE/SEPLAN-SE (2003-04) em www.seplan.se.gov.br, acesso em 12/03/2007

Mesmo sendo pouco beneficiada com os incentivos fiscais e financeiros da política de desenvolvimento regional levada à frente pela SUDENE, a economia sergipana apenas marginalmente foi contemplada com estímulos para atividades de setores tradicionais da indústria (Nascimento, 1994: 191). Ou seja, os capitais locais mostraram-se fracos para apresentar qualquer tipo de negociação com o capital forâneo ou com a Sudene para participar dessa nova fase do processo de acumulação regional, cingindo-se quando muito às atividades com pouca dependência da nova divisão regional do trabalho que estava em voga no país.

Assim, para o capital local ficavam destinados espaços de atuação que não estavam atrelados à nova dinâmica econômica regional e nacional, mas apenas aqueles diretamente ligados ao mercado local e/ou estadual, como seria o caso de atividades do capital imobiliário, do comércio, dos serviços e outros restritos aquele mercado e que também contavam com o beneplácito do poder público para alavancar seu crescimento.

Assim, se Sergipe apresentou baixa participação no recebimento de investimentos oriundos dos incentivos fiscais e financeiros oriundos da Sudene, o mesmo não pode ser dito com os investimentos realizados através do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Como o seu propósito maior era o de avançar e completar a industrialização brasileira, e para isso era necessário aprofundar o acesso às bases de recursos naturais (notadamente energéticos e minerais), quanto ao seu desempenho de política regional conseguiu desconcentrar a indústria nacional e gerar maior regionalização via “nova etapa” na integração nacional.

Sergipe, através do II PND, foi contemplado com investimentos em infraestrutura e, principalmente, em programas para a indústria extrativa mineral de não-metálicos – produção de amônia e uréia através da Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste (Nitrofértil) e do Projeto Potássio de Sergipe para a produção de cloreto de potássio pela Petrobrás Mineração S.A. (Petromisa). Além dessas novas produções minerais, o estado já contava com a extração de calcário para a fabricação de cimento pela Votorantin, tendo se somado na década de 1990 nova unidade produtiva de

cimento ligada ao grupo João Santos, e também com a extração de petróleo através da Petrobras.

Se o capital local foi incapaz de alicerçar alianças com o capital participante da industrialização incentivada nordestina, o que dizer de sua capacidade de articulação para ser solidário aos investimentos estatais ligados à indústria extrativa? Barreiras comuns se fizeram presentes como, primeiro, por tratar-se de uma época marcada por um regime de exceção, aqueles investimentos estatais eram vistos como não apenas desenvolvedores de objetivos econômicos específicos, mas também de exercerem papel estratégico na geopolítica do governo federal; segundo, eram investimentos demandadores de vultosos capitais, alijando o capital local de qualquer possibilidade de aliança; terceiro, como os investimentos realizados naquela atividade não estipulava qualquer tipo de efeito para frente em termos de adensamento de cadeias produtivas, estando na verdade submetido aos empreendimentos já existentes como a destinação do petróleo para sua transformação na Refinaria Landulpho Alves ou de outros produtos para a nascente indústria petroquímica da Bahia, seus efeitos eram limitados produtivamente para o estado, embora fosse um grande gerador de renda.

Assim, a dinâmica econômica sergipana na década de 1980 como resultante dos investimentos do II PND não abrigou diretamente ao capital local papel de destaque nem mesmo de apêndice a essa nova e dinâmica indústria Oliveira (1990: 89). Porém, isto não significou que o mesmo não pudesse se integrar de outras formas a esse período de crescimento da economia sergipana pelos efeitos indiretos gerados pelo emprego e a renda criada no estado, dado o peso desse novo setor para a sua indústria e para a sua economia como um todo.

O crescimento da economia sergipana, a sua industrialização, o avanço do seu processo de urbanização e a modernização conservadora do meio rural, na passagem da década de 1970 para a de 1980, causaria efeito estruturante ao transformar o setor urbano no principal núcleo gerador de ocupações, em substituição à atividade rural como principal responsável por aquela função. Embora marcante, mas em menor visibilidade que na região Nordeste, haviam 59,27% da sua população ocupada em trabalhos ligados à atividade rural e 40,73% nas suas ocupações urbanas.

Já em 1980, com a sua inserção no processo de integração produtiva nacional, em que as atividades urbanas ligadas aos setores industriais e de serviços e comércio cresceram em importância, as ocupações urbanas⁶ tornaram-se primazes, sendo responsáveis por 54,36% das ocupações totais em Sergipe enquanto no Nordeste as ocupações rurais eram ainda preponderantes (50,36%).

Com a economia sergipana crescendo a taxas superiores à do Brasil e do Nordeste, na década de 1970, isto abrandou seus fluxos migratórios negativos interestaduais. Segundo os Censos de 1970 e 1980, Sergipe, que apresentara no primeiro ano censitário saldo negativo de 62,7 mil pessoas, no segundo houve redução naquele saldo, passando a 16,4 mil pessoas. Esse menor saldo negativo em 1980 resultou do seu crescimento econômico, duplicando a entrada de imigrantes, que passa a 58,2 mil pessoas, e reduzindo para 74,6 mil pessoas o fluxo acumulado de saídas⁷.

⁶ A população urbana tinha maior representatividade em Sergipe do que no Nordeste: 46,1% e 54,2% ante 41,8% e 50,5% em 1970 e 1980, respectivamente.

⁷ Em relação ao Nordeste, Sergipe, nos Censos Demográficos de 1970 e de 1980, respectivamente, representou 3,75% e 5,28% das entradas, no tocante às saídas, 4,65% e 2,61% e, em termos do saldo migratório negativo, ocorreu significativa redução, passando de 5,18% para 0,93%. Os dados brutos encontram-se em Ablas, Muller e Smith (1985: 28-9).

Estes dados indicam que a questão migratória no Brasil não reside apenas na existência ou não do crescimento econômico, sendo necessário buscar mais explicações em questões como a estrutura fundiária, a distribuição de renda, na estrutura política, social e cultural, além de que, no caso dos estados do Nordeste, na questão da seca que atinge boa parte do seu território.

4. O fim do ciclo de investimentos planejados e a crise da economia sergipana

A indústria em Sergipe alavancada pelos incentivos fiscais e financeiros da Sudene e, principalmente, pelos investimentos estatais do II PND chegou ao seu auge em meados da década de 1980, com a maturação das inversões industriais. A partir de então, com o aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e o fim do ciclo daquele bloco de investimentos, passou por uma inflexão, acompanhando a crise cíclica da economia brasileira.

O impacto da crise e da redução dos gastos fiscais sobre a economia sergipana não passou despercebido sobre sua atividade industrial. Sua participação na estrutura do PIB após aumentar de 45,1% para 49,6%, entre 1980 e 1985, cairia para 37,1% em 1990. Ou seja, as ações do planejamento e da política de desenvolvimento regional elaboradas pelo setor público exerciam papel crítico sobre sua performance industrial e econômica – a participação do PIB de Sergipe no brasileiro passou de 0,39%, em 1980, para 0,88%, em 1985, e caiu para 0,47% no ano de 1989-, sem contudo o capital privado, principalmente o estadual, ter condições de contrabalançar a redução dos investimentos públicas ou mesmo, mostrando também a falta de encadeamento produtivo a montante e a jusante daqueles investimentos, expressando uma das suas faces: se caracterizam muitas vezes como verdadeiros enclaves, não fosse o efeito multiplicador da renda.

Alguns fatores, além da crise econômica brasileira na década de 1980, podem ser levantados como complementares para ajudar a explicar parte daquela perda de participação do PIB sergipano no do Brasil e da redução da indústria na sua estrutura econômica.

A produção de petróleo em Sergipe, após 1984, caiu substancialmente: de 2.946.304 m³, naquele ano, para 2.602.843 m³, em 1990, e, em 1997, para 1.920.530 m³, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Por outro lado, o preço do petróleo sofreu redução ao longo da década de 1980. Tomando como *proxy* o preço médio do barril de petróleo para importação, ele era, em 1980, de U\$32,37, caindo para U\$25,84, em 1985, e U\$16,89, em 1989, e, com a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, ele sobe ligeiramente para U\$20,37, mas voltaria a cair no ano seguinte para U\$16,89. A produção de gás em Sergipe, por ter crescido menos que em outros estados, também contribuiu para a redução do PIB sergipano, pois representava 29,1% da produção brasileira, em 1980, passando a 13,6%, em 1990, e, em 1998, representava apenas 7,4%, segundo dados da Sudene (1999: 64).

Por outro lado, no caminho inverso daquelas duas indústrias, a produção da indústria de cimento em Sergipe cresceu na década de 1980, contribuindo para isso a desativação, em 1984, da fábrica da Votorantim em plena área urbana de Aracaju e a transferência da produção para a nova e maior fábrica daquela empresa inaugurada, em 1983, na área rural do município de Laranjeiras. Com isto a produção de cimento em Sergipe pulou de 156.639 toneladas, em 1980, para 458.969 toneladas em 1990.

Este comportamento cíclico refletira sobre a estrutura da economia sergipana, conforme mostra a Tabela 5, com o setor secundário representando 25,65% em 1970 e avançando até atingir seu ápice de 67,78% em 1985. A partir daí começa a decrescer, apresentando em 2000 e 2005, respectivamente, representação de cerca de 37% e 33%, período impulsionado pela atração de atividades industriais tradicionais via “guerra fiscal” e pela retomada de investimentos na indústria extrativa petrolífera estatal, de calcário para a produção de cimento por grupos privados nacionais e de cloreto de potássio anteriormente explorada pela Petromisa e repassada, em 1991, por contrato de arrendamento, pela Petrobrás para exploração por 25 anos à Companhia Vale do Rio Doce (a previsão de produção da mina é até 2019).

Mas é bom frisar que, apesar do último ano da série mostrar que a indústria representa mais de um terço do PIB sergipano, o seu segmento industrial mais expressivo é o da indústria extrativa mineral cuja participação no valor adicionado total do estado era de 20,6% contra 14,8% da sua indústria de transformação em 2003, e em 2004 foi de 19,81% contra 15,24%, respectivamente, segundo as Contas Regionais de Sergipe 1985-2004 (IBGE).

Tabela 5 – Sergipe: Composição (%) setorial do PIB e subsetores do setor terciário: 1970-2005

Setor	1970	1975	1980	1985	1989	1995	2000	2005
Agropecuária	21,33	17,27	17,38	8,23	10,10	11,32	7,56	4,44
Secundário	25,65	30,44	28,93	67,78	47,41	34,47	37,31	33,30
Terciário	53,03	52,29	53,69	23,99	42,49	54,21	55,13	62,26
Administração pública	12,97	12,02	11,15	8,36	16,37	27,27	25,55	22,42
Atividades imobiliárias e aluguel	10,37	7,91	8,53	2,47	2,97	6,21	8,44	9,31
Comércio	16,28	15,15	11,66	5,72	8,72	8,53	7,26	11,34
Intermediação financeira	3,89	4,36	5,90	1,90	3,70	2,14	3,76	4,02
Transportes e comunicações	3,31	4,12	6,06	2,78	5,51	3,35	4,59	6,53
Outros	6,20	8,73	10,39	2,77	5,21	6,70	5,52	8,65
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE in www.ipeadata.gov.br, acesso em 26/06/2008.

Os investimentos realizados sob o amparo estatal foram os responsáveis pelo avanço do processo de industrialização do estado de Sergipe: de um lado, os incentivos fiscais patrocinados pelo sistema 34/18-FINOR da Sudene foram o grande apoio para os investimentos privados, e, de outro lado, a atuação direta dos investimentos das empresas estatais, sobretudo no período do II PND, atraídos pela presença de recursos naturais, principalmente minerais não-metálicos. Com isto, a indústria se tornou o principal determinante da dinâmica econômica sergipana, resultando em efeitos positivos sobre suas atividades urbanas e terciárias.

Foram nessas circunstâncias de exclusão pela própria lei geral do capital e, por conta disso, pela fragilidade dos capitais locais, que coube a estes procurar espaços econômicos para continuarem sobrevivendo na busca de acumulação e reprodução do capital. Os capitais locais de origem agrário-exportador e mercantil foram frágeis⁸ para se associarem ao processo de integração econômica e territorial do mercado doméstico implantado pela política nacional de desenvolvimento, mas não em

⁸ Sobre esta questão ver Cano (1998).

estabelecer mercados cativos locais e estaduais originários daquele processo e da urbanização regional.

Esta alternativa aos capitais locais esteve mais atrelada aos espaços das capitais e/ou regiões metropolitanas, dada a própria concentração da dinâmica econômica da região, como foi o caso da indústria incentivada em Sergipe, centralizada em Aracaju⁹, sediando mais de 50% das empresas, do investimento realizado e da geração de empregos, embora em menor proporção que em outras capitais ou regiões metropolitanas, segundo Magalhães (1983: 283). Neste caso é natural a maior concentração por se tratar de outros municípios da área de abrangência do entorno da capital.

A agropecuária sergipana durante a década de 1980 (Tabela 3) apresentou bom comportamento, impulsionada, principalmente, pelo ótimo desempenho da sua agroindústria citrícola predominante em quase toda a sua região centro-sul e tendo como pontos nevrálgicos as duas unidades industriais de processamento de frutas em Estância –cujo principal produto, o suco de laranja concentrado congelado, é voltado quase que exclusivamente para a exportação- e na produção de laranja assentada em estrutura fundiária caracterizada pela presença avassaladora de micro, pequena e médias áreas agrícolas produtoras¹⁰.

A Tabela 6 mostra o aumento da participação sergipana no valor da produção agropecuária regional (e nacional), passando, em 1975, de 3,12% para 3,41%, em 1980, e depois, em 1985, a despeito da forte seca que atingiu a região no início da década de 1980, para 3,49%.

Não esqueçamos que suas três principais cadeias agroindustriais (citrícola, sucroalcooleira e de coco-da-baia) tinham na sua estrutura a montante, a agricultura, forte apoio do Estado, seja através de crédito subsidiado como dos serviços de extensão e apoio agrícola. Ou seja, a modernização agrícola de Sergipe, como em geral no Brasil, esteve acompanhada da indução do desenvolvimento de atividades complementares do setor terciário, como foi o caso, principalmente, do setor financeiro, de transportes, de comércio e da de prestação de serviços às empresas.

Na passagem da década de 1980 para 1990, os dados demográficos censitários indicavam números positivos, principalmente em termos migratórios¹¹, que destoavam dos obtidos para a região Nordeste. Como a crise se abatera sobre a economia brasileira, a perspectiva da migração em busca do emprego e de melhores condições de vida abrandou, pois nem mais São Paulo representava o “paraíso” de outrora posto que estava no olho da crise e das mazelas urbanas e sociais brasileiras. Sergipe, em que pese estar ligado ao movimento cíclico da economia brasileira, apresentou, ao longo do primeiro lustro da década de 1980, como fator contra-cíclico o tardio amadurecimento dos investimentos realizados no bojo do II PND, garantindo com isso crescimento econômico acima da média nacional e regional, embora tenha passado naquele período por forte estiagem.

⁹ Até 1998, Aracaju tinha sido escolhida por 1,09% do número de projetos aprovados e por 1,39% dos recursos liberados para investimentos sob o sistema de incentivos 34/18-FINOR da Sudene, conforme Câmara dos Deputados (2001: 163). Ainda segundo esta fonte, 30 municípios (incluindo todas capitais e regiões metropolitanas e alguns municípios de porte médio da área de atuação da Sudene), correspondendo a 5% do total de municípios que executaram projetos com recursos daquele sistema de incentivos, concentraram 43,57% dos projetos efetivados e 63% dos valores liberados.

¹⁰ Para maiores detalhes sobre a agroindústria citrícola sergipana para o período entre 1970 e início da década de 1990 ver os capítulos 3 e 4 de Matos (1994).

¹¹ Segundo o Censo Demográfico de 1991, Sergipe apresentou saldo migratório positivo de 13.765 pessoas; ou seja, o Censo apresentou entrada de 55.979 pessoas e a saída de 42.213 pessoas. O Nordeste apresentou saldo migratório negativo de 876.535 pessoas.

Tabela 6 - Nordeste e Sergipe: Participação (%) no valor da produção do setor primário regional e brasileiro

Valor da produção agropecuária					
	1970	1975	1980	1985	1996
SE/BR	0,69	0,50	0,59	0,59	0,57
SE/NE	3,61	3,12	3,41	3,49	3,88
NE/BR	19,24	15,97	17,34	17,03	14,74
Valor da produção animal					
	1990	1995	2000	2005	
SE/BR	0,69	0,49	0,56	0,90	
SE/NE	3,82	2,61	3,57	5,60	
NE/BR	17,92	18,62	15,67	16,05	
Valor da produção das lavouras temporárias					
	1990	1995	2000	2005	
SE/BR	0,49	0,45	0,31	0,30	
SE/NE	2,55	2,39	2,07	2,26	
NE/BR	19,11	18,64	15,18	13,16	
Valor da produção das lavouras permanentes					
	1990	1995	2000	2005	
SE/BR	1,33	1,85	1,09	1,22	
SE/NE	6,32	8,25	5,72	5,67	
NE/BR	21,04	22,44	19,07	21,44	

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1996; IBGE, Pesquisa Pecuária Municipal e Pesquisa Agrícola Municipal, in www.sidra.ibge.gov.br, acesso em 15/11/2007.

O avanço da sua industrialização e do seu processo de urbanização resultou em que sua capital passasse a ser totalmente urbana, ampliando sua participação na população total brasileira (1,02%) e nordestina (3,51%), posto que sua taxa de crescimento populacional foi superior a ambas. Já a participação da sua PEA também aumentou, passando em termos nacionais a representar 0,91% e em termos regionais 3,60%. Isto indicava que as mudanças em sua estrutura produtiva, pelo lado industrial decorrentes do bloco de investimentos do II PND e pelo lado agrícola o boom de sua agroindústria citrícola, ao permitirem Sergipe se beneficiar com o processo de desconcentração produtiva regional seria capaz de alterar seus indicadores demográficos. Porém, com a crise que se abatera sobre a economia brasileira na década de 1980, com baixo crescimento, recessão, desemprego e inflação galopante, a economia sergipana sentiria os efeitos, principalmente a partir da segunda metade daquela década.

Seguindo sua tendência, o processo de urbanização e o inchaço de seu setor terciário garantiram o maior número de ocupações. As ocupações urbanas passaram a representar 67,76%, crescendo, entre os Censos Demográficos de 1980 e 1991, cerca de 79,11%, enquanto sua população urbana cresceu menos, 62,32%. Ou seja, em Sergipe seu crescimento reproduzia o fenômeno ocorrido na América Latina, identificados em estudos da CEPAL, com o setor terciário inchado e heterogêneo, funcionando como amortecedor econômico para a geração de emprego e de renda.

5. Mudança no modelo de desenvolvimento: políticas liberais e a guerra fiscal

Entrada a década de 1990, com a falta de coordenação entre as políticas econômicas resultante da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, a adoção de políticas liberalizantes e desregulamentadoras, em que o Estado brasileiro é levado a atuar nas suas mínimas funções, transformações de caráter estrutural comprometeram sua capacidade de crescimento.

Os estados menores, maiores órfãos da redução da política de desenvolvimento nacional e regional, como Sergipe, foram os mais afetados pela falta de coordenação e instrumentalização daquelas políticas. Triste deles, pois não sabiam que a ‘via-crúcis’ estaria apenas começando, com o retorno em cheio do *laissez-faire*.

Capturado pela idéia da busca da eficiência e pelo pensamento monetarista novo-clássico da busca da estabilidade de preços como objetivo único da política econômica, suposto que esta era a condição *sine qua non* para o desenvolvimento, os esforços da sociedade brasileira foram canalizados não mais para a busca do desenvolvimento econômico, marco histórico do período compreendido entre 1930-1980, mas para a adoção de uma agenda cujo ponto central era menos Estado e mais mercado.

A economia sergipana, principalmente as atividades industrial e agropecuária, sentiria o impacto da fúria liberal. Como seu processo de urbanização avançava juntamente com a modernização da agropecuária, a cobrança e a necessidade dos setores produtivos urbanos, indústria e terciário, era agora mais ampla. Porém, como a indústria, como veremos, se mostrou incapaz de atender àquela demanda, coube ao setor terciário amenizar esta inflexão ocupando e atendendo, na medida do possível, às expectativas da promoção e geração de renda e emprego.

Dentre os processos que influenciariam o recorte territorial da economia brasileira e as estruturas regionais produtivas a partir da década de 1990, caberia citar: (i) avanço do neoliberalismo e redução do papel do Estado; (ii) “Guerra Fiscal” e aumento das disputas federativas para atração de investimentos; (iii) maior internacionalização da economia brasileira, inclusive uma abertura não planejada que debilitou elos de importantes cadeias produtivas; (iv) aumento da participação do capital privado transnacional nas esferas financeira e produtiva, aumentando-lhe a influência na distribuição espacial da atividade econômica; (v) reestruturação produtiva e ajuste patrimonial das empresas, especialmente as de capital nacional; (vi) política macroeconômica restritiva; (vii) política econômica com forte viés para a orientação externa das atividades econômicas; (viii) avanço do “agronegócio” moderno e competitivo internacionalmente; (ix) processo de privatizações, especialmente de empresas como a CVRD que têm papel importante na distribuição regional das atividades produtivas no país (CEDE, 2008: 6/7). Este quadro tem impingido às economias regionais, especificamente aos estados nordestinos, comportamentos distintos como expressa a Tabela 7.

A política monetária ortodoxa de juros altos e de restrição de crédito e a política econômica restritiva, da década de 1990, gerando taxas de crescimento do PIB irrisórias, implicariam em forte queda da produção agropecuária sergipana. A seca do final da década de 1990 foi fator determinante para piorar ainda mais o quadro já cambaleante da agropecuária sergipana, contribuindo para a redução da área plantada, da produtividade e da produção das lavouras e o encolhimento na criação de animais.

Tabela 7 – Nordeste: Participação dos estados no PIB do Nordeste (em %)

UF's	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
AL	5,8	5,7	5,5	6,1	5,5	4,9	4,9	4,7
BA	32,5	33,4	36,2	37,9	34,9	32,4	33,4	35,0
CE	12,3	11,7	12,9	12,2	12,6	15,1	14,4	13,4
MA	7,0	6,6	7,1	5,3	6,2	6,1	6,4	6,7
PB	6,1	6,3	5,5	5,1	6,6	6,4	6,4	6,0
PE	24,9	24,3	21,2	18,6	20,7	21,1	20,2	19,2
PI	3,1	3,2	3,1	2,8	3,5	3,8	3,7	3,5
RN	4,6	5,3	5,3	5,5	5,6	5,7	6,4	6,4
SE	3,7	3,6	3,3	6,5	4,5	4,3	4,1	5,3
SE/BR	0,4	0,4	0,4	0,9	0,6	0,5	0,5	0,7
NE/BR	11,7	11,1	12,0	14,1	12,9	12,8	13,1	14,1

Fonte: IPEADATA *apud* Macedo e Matos (2007: 3)

Considerando dois anos básicos, 1990 e 2000, a queda da produção dos seus principais produtos agropecuários foi a seguinte, segundo o IBGE (Pesquisa Agrícola Municipal e Pesquisa Pecuária Municipal):

- Cana-de-açúcar: de 2.182.172 para 1.352.624 toneladas (a área colhida encolheu 45%, no Nordeste 28% e no Brasil cresceu 12%);

- Mandioca: de 508.856 para 444.625 toneladas (queda de 11% na área colhida e de 1,3% na produtividade, e no Nordeste queda de 33% e aumento de 1,4%, respectivamente);

- Maracujá: de 404.406 para 279.862 mil frutos (a área colhida diminuiu 31% e a produtividade aumentou menos de 1%);

- Coco-da-baía: de 99.053 para 91.985 mil frutos (regressão de 2,6% na área colhida e de 5% na produtividade);

- Bovino: de 1.030.453 para 879.730 cabeças (redução de 15% e no Nordeste de 13%);

- Galinhas: de 1.043.359 para 869.044 cabeças;

- Ovino: de 201.601 para 96.422 cabeças (queda de 52% e no Nordeste cresceu menos de 1%);

- Suíno: de 96.447 para 91.370 cabeças (caiu 5% e no Nordeste 26%);

- Caprino: de 31.189 para 11.735 cabeças (diminuição de 62% e no Nordeste 18%).

Outro setor em Sergipe atingido pela política econômica restritiva e pelo encolhimento do Estado brasileiro foi o setor mineral (de não-metálicos). Em razão da sua grande participação na formação do PIB e do seu importante papel multiplicador de renda sobre a economia sergipana, ele sofreu forte revés com o quadro macroeconômico da economia brasileira e pelas mudanças institucionais da década de 1990. A participação de Sergipe no valor adicionado bruto (VAB) da indústria extrativa mineral do Brasil que era de 4,11%, em 1989, caiu para 4,08%, em 1995, e, em 2000 (conforme explicado acima), foi mais achatada ainda para 1,88% e recentemente tem esboçado uma recuperação, aumentando para 3,25% em 2004 pelos dados do IBGE.

Em função da importância dessa indústria para a economia sergipana, a inflexão na política de investimentos nela acarreta sérias conseqüências. Como salienta estudo da CEPLAN (2005: 38) *“A redução dos investimentos das estatais que afetou o conjunto da economia brasileira, desde o início dos anos 90, foi particularmente prejudicial a Sergipe, em razão do peso relativamente maior dessas empresas na economia sergipana, notadamente, nos segmentos da cadeia gás-petróleo, fertilizantes e extração de sais de potássio”*.

A redução dos investimentos na indústria extrativa de Sergipe durante a década de 1990 foi observada por Feitosa (2007: 121), ao salientar que *“(...) o volume de recursos destinados à indústria extrativa [de Sergipe], que em 1985 absorvia 62,9% dos investimentos do setor público e em 1989, 27,2%, durante a década de 1990 apresentou uma participação bastante modesta, situando-se em torno de 15%, em média”*.

A importância dessa indústria para Sergipe pode ser entendida quando se observa a participação da economia sergipana no VAB do Brasil, que foi de 0,7%, em 2004, e sua participação no VAB estadual, quando representou quase 20% em 2004 segundo o IBGE¹² (Contas Regionais 2004). Complementando, segundo a CEPLAN (op. cit.: 40) *“Os segmentos de petróleo, gás natural e sais de potássio são as principais atividades mineradoras da economia sergipana fazendo da extração mineral a mais importante atividade industrial em termos de geração de riqueza no Estado, superando qualquer gênero da indústria de transformação e, em alguns anos, chegando a representar a maior parcela do que o conjunto da atividade de transformação industrial na formação do seu PIB industrial”*.

A indústria extrativa mineral sergipana explora a produção de petróleo e gás, enxofre, salvinita (cloreto de potássio e de sódio), calcário e carnalita (cloreto de magnésio). A extração e beneficiamento, criando o setor minero-químico, são feitos pela Petrobras (petróleo e gás), Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados de Sergipe - FAFEN-SE/Petrobras (amônia, uréia e gás carbônico, a partir do gás natural), Companhia Vale do Rio Doce (potássio), Grupo Votorantin e Grupo João Santos (calcário-cimento), além de outras empresas industriais na área de cerâmica, tintas e fertilizantes.

A dinâmica da indústria extrativa mineral sergipana, e sua interação com o setor químico, proporcionam impactos sobre o setor urbano-terciário (como o de transporte, alimentação e imobiliário), principalmente de Aracaju, pois como observa o texto da CEPLAN (op. cit.: 38) *“Deve-se destacar ainda, o efeito germinativo desse pólo minero-químico, tanto em termos da massa salarial¹³ internalizada quanto por meio dos elos com a rede de fornecedores de bens e serviços estabelecida localmente”*.

Assim como a indústria mineral, o restante da indústria sergipana no que dependesse da dinâmica econômica da economia brasileira, da política macroeconômica e da política de desenvolvimento regional coordenada pelo Estado

¹² No Nordeste, o outro estado cuja importância da indústria extrativa mineral é similar é o Rio Grande do Norte: 17,8% em 2004. Para o Brasil o VAB da indústria extrativa mineral representou 4,6% em 2004, para Minas Gerais 2,2% e para o estado do Rio de Janeiro 28,2% segundo o IBGE (Contas Regionais 2004).

¹³ Os salários pagos na indústria extrativa mineral de Sergipe representaram 53,6% e 53,13% do da indústria (exceto a da construção civil e dos serviços industriais de utilidade pública) como um todo em 1996 e 2005, respectivamente. Esses valores são muito expressivos quando se compara com a participação do pessoal ocupado nela com o total da indústria para aqueles dois anos: 14% e 9,5%, respectivamente segundo o IBGE (PIA, in www.sidra.ibge.gov.br).

brasileiro a partir dos anos 1990 apresentaria desaceleração do seu crescimento. E não foi diferente o que aconteceu.

A Constituição Federal de 1988, ao descentralizar a estrutura tributária, aumentando a participação dos estados e municípios, visou aproximar a unidade gestora do gasto e do público alvo. Os estados passaram a ter um maior poder de gerenciar e administrar sua política fiscal e tributária.¹⁴ É na década de 90, todavia, principalmente a partir de 1994, que a guerra fiscal ressurgiu com força total. Com o êxito do Plano Real em estabilizar a economia brasileira, as empresas passam a mudar seu foco de ação para obter resultados operacionais, substituindo o ganho financeiro pelo ganho oriundo de sua atividade básica produtiva. Paralelamente, o Estado brasileiro e suas unidades federativas encontravam-se com o padrão de financiamento esgotado. Como forma de atrair investimentos privados e reduzir o desemprego, as unidades federadas recorrem à ampliação da guerra fiscal, com a concessão de vários tipos de incentivos¹⁵ financeiros, creditícios, locacionais e fiscais.

Para tentar contornar essa situação o governo do estado entrou na guerra fiscal criando o seu Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial (PSDI). O estado de Sergipe criou sua regulamentação para entrar na guerra fiscal através da lei Nº. 3.140 de 23 de dezembro de 1991, aprovada pela Assembléia Legislativa Estadual, consubstanciando o Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial - PSDI. Após algumas alterações feitas entre 1993 e 1995, passa o PSDI à sua forma atual com a criação do Fundo de Apoio à Industrialização - FAI, conforme decreto Nº. 15.970 de 12 de julho de 1996. Para Sergipe a guerra fiscal logrou alguns êxitos, principalmente a partir da década atual.

O PSDI objetivava incentivar e estimular o desenvolvimento sócio-econômico do Estado através da concessão de incentivos financeiro, crédito, locacional e/ou fiscal a investimentos do setor privado. O apoio financeiro para tais empreendimentos requer a condição de 'necessário' e 'prioritário' para o desenvolvimento estadual. Para ser classificado como necessário e prioritário para o desenvolvimento de Sergipe, o investimento deveria proporcionar ou contribuir para: 1) elevar o nível de emprego e da renda; 2) descentralizar as atividades produtivas em termos econômico e espacial; 3) modernizar tecnologicamente o parque industrial, e; 4) preservar o meio ambiente.¹⁶

Para ter acesso aos benefícios criados inicialmente em 1991 era necessário que o empreendimento fosse considerado 'novo', ou seja, cujo início das atividades tivesse ocorrido há menos de 180 dias contados da formalização do pleito de estímulo ou incentivo junto à Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Com as mudanças feitas em 1996, os empreendimentos industriais novos, nos moldes anteriores, ou então empresas já instaladas e em funcionamento que apresentassem projetos de ampliação, poderiam ter acesso aos benefícios da lei de incentivos.

Entre 1992 e 2005 haviam sido aprovados 295 projetos, com a expectativa de criação de 23.032 empregos diretos¹⁷. Com média de 78 empregos criados por empresa, nota-se a baixa capacidade dessa política de incentivos em atrair empresas

¹⁴ Oliveira, 2000, ps. 46/7.

¹⁵ Oliveira, *ibid*, p. 69. A guerra de convênios utilizada durante as décadas de 60 e 70 foi um predecessor da guerra fiscal.

¹⁶ Não é nosso objetivo fazer uma apresentação completa da legislação de incentivos do estado de Sergipe, mas apenas levantar os principais pontos assim entendidos. Para uma análise mais ampla da legislação ver Governo do Estado de Sergipe, s/d.

¹⁷ Os dados do PSDI foram tirados de Feitosa (2007: 111-119).

de grande porte para Sergipe, mostrando que para uma empresa deslocar ou investir em uma planta produtiva outros fatores qualitativos devem ser analisados.

Examinando a distribuição dos investimentos segundo os setores produtivos pelo tipo de bem, a sua concentração ocorre na indústria de bens de consumo não-durável: 62,7% das empresas, 74,7% dos empregos e 59,1% do montante investido. Destrinchando aqueles indicadores por ramos de atividade destacam-se os de mobiliário (9,5%; 5,1% e 2,1%), o têxtil (6,8%; 15,6% e 13,8%), o de vestuário/calçados/artefatos de tecidos (10,5%; 18,1% e 5,2%), produtos alimentares (22%; 23,1% e 20,5%) e o de bebidas (6,4%; 6,7% e 15,2%).

O setor de bens intermediários representou 30,2% das empresas, 17,9% dos empregos e 37,5% dos investimentos, com destaque para o ramo de minerais não-metálicos apresentando valores para aqueles indicadores de, respectivamente, 8,1%, 5,6% e 25,8%. Já o setor de bens de consumo durável/bens de capital somou apenas 7,1% dos projetos aprovados, 7,5% dos empregos e 3,4% da magnitude dos investimentos.

Observando os dados acima é de se notar as limitações apresentadas pela economia de Sergipe em atrair investimentos em setores mais dinâmicos, mostrando suas restrições em termos de criar uma matriz industrial mais ampla e que fuja à sua atração por dotação de recursos naturais ou que sejam induzidos pelo planejamento estatal.

Como último exemplo de investimento atraído por dotação de recursos naturais e realizado pelo investimento estatal no território sergipano (e alagoano) foi a Usina Hidrelétrica de Xingó, concluída em 2000. Como a parte administrativa (Centro de Apoio da Hidrelétrica de Xingó) ficou em território de Alagoas e o recolhimento do ICMS em Sergipe, esse fato corroborou, por mera agregação e não por efetivar nova capacidade produtiva potencial de setores dependentes da oferta de energia, para a recuperação da participação do setor industrial no seu PIB.

Enquanto a participação dos serviços industriais de utilidade pública (eletricidade, gás e água) contribuiu com apenas 1,7% e 1,3% para a formação do VAB de Sergipe em, respectivamente, 1999 e 2000, esta participação daria um salto surpreendente passando para 16% em 2001 e em 2004 seria de 15,1% (no Brasil essa participação foi de 3,6% em 2001 e 3,5% em 2004), segundo o IBGE (Contas Regionais).

Considerando a contribuição da Usina Hidrelétrica de Xingó, dos investimentos realizados pela atração dos incentivos do PSDI e pela indústria extrativa mineral (beneficiada pelo aumento dos preços das *commodities* energéticas petróleo e gás¹⁸ e pelos investimentos realizados na indústria de cimento), o segmento industrial sergipano apresentou recuperação a partir da década de 2000, quando sua contribuição para o PIB passou de 37,3%, em 2000, para 53,9%, em 2004.

Contudo, na falta de uma política de desenvolvimento regional articulada, em que fatores distintos geram um comportamento errático, a economia sergipana

¹⁸ O VAB da indústria extrativa mineral de Sergipe aumentou sua participação no VAB total de sua economia de 2000 para 2001 de 10,5% para 17,8% segundo o IBGE (Contas Regionais 2002). Como não houve aumento da produção de petróleo e gás, a justificativa está no aumento do preço do petróleo e do gás e também, segundo Machado (2003: 10), mas também pela “ANP [estabelecer] através da Portaria ANP n.º 155/98 (21/10/98), um novo procedimento de determinação do preço mínimo de referência do petróleo nacional para fins de cálculo do valor dos *royalties*, o qual implicou na elevação do patamar do valor da produção e do valor agregado desse segmento”.

apresentou tendência de refrear sua participação na economia nacional. Assim, podemos notar ao longo do processo histórico de formação econômica que as áreas menos densamente estruturadas em termos econômicos e de infra-estrutura, como é o caso de Sergipe, numa região periférica de país subdesenvolvido, tendem a reproduzir em escala espacial menor o caráter combinado e desigual do desenvolvimento. As mudanças estruturais ocorridas na economia sergipana durante os processos de integração produtiva nacional e de desconcentração produtiva regional acarretaram mudanças na estrutura demográfica e urbana, assim como no seu mercado de trabalho.

Conclusões

Para economias regionais periféricas e com poucos atrativos competitivos, como é o caso da economia sergipana, seu desempenho torna-se altamente dependente da presença do Estado, o que é agravado ainda mais pelas desigualdades sociais reinantes. Este quadro a torna dependente, como os demais estados nordestinos, da transferência de recursos pela União federal, comprometendo sua autonomia decisória no campo econômico e político e rebatendo na sua dinâmica produtiva.

Ao longo do período histórico analisado o setor primário vem perdendo participação na composição do PIB sergipano, espaço esse ocupado inicialmente pelo setor industrial. Esse alcançou seu auge em 1985, quando foi responsável por mais de 67% da formação do PIB em Sergipe, como resultado dos investimentos estatais realizados no bojo do II PND, principalmente na indústria extrativa mineral.

Terminada a última fase do padrão de desenvolvimento econômico brasileiro sob a égide do Estado, a indústria passou a ceder espaço para o setor terciário, representando em 2005 apenas 33% da estrutura produtiva em Sergipe. Nesta nova fase o setor terciário foi ocupando o espaço dos setores primário e industrial, mas não apenas por mero resultado estatístico. Uma série de fatores contribuiu para tais mudanças, entre os quais cabe destacar a crise do desenvolvimento brasileiro, com taxas de crescimento pífias, acentuando o caráter do setor terciário como amortecedor da crise econômica e social. Um segundo fator é, de modo interligado ao primeiro, a migração campo-cidade, fazendo surgir a oferta de certos tipos de serviços, principalmente serviços pessoais, em bases informais e de baixa remuneração.

O avanço do processo de urbanização em Sergipe, apesar de estar abaixo do padrão brasileiro, tem colaborado para o avanço do setor terciário, ocupando espaço da sua pouco dinâmica indústria e de sua tradicional agricultura. Mais recentemente, fruto da reestruturação produtiva industrial e conseqüente terceirização, setores outrora classificados como industriais ou agroindustriais passaram a fazer parte do terciário. A busca de novos espaços de valorização do capital tem encontrado em setores dito modernos, como *shopping centers*, galerias, varejo moderno, turismo, atividades imobiliárias e de aluguel voltadas para residência e lazer da classe média, importante vetor de ampliação dos seus investimentos.

Dada a manutenção da atual política macroeconômica e da ausência duradoura de uma política de desenvolvimento econômico nacional e regional, do tipo de inserção da economia brasileira no processo de globalização, do retrocesso da flexibilização da legislação trabalhista e previdenciária, da continuidade da migração

campo-cidade, do prosseguimento do processo de urbanização e do surgimento de novas centralidades urbanas é de se esperar a ampliação da importância do seu setor terciário, tanto no tocante à sua participação no PIB estadual como, principalmente, no de gerador em última instância de atividade ocupacional.

Como em Sergipe a tentativa de interiorização de investimentos esbarrava muitas vezes em uma série de fatores como insuficiente infra-estrutura, da falta de investimentos descentralizados em educação profissionalizantes e de nível superior e tecnologia, e das ainda baixas deseconomias de aglomeração de sua capital e de seu entorno, permitiram Aracaju centralizar as atividades produtivas e, principalmente, as atividades comerciais e de toda espécie de atividades de serviços presentes em seu território. Contudo, algum avanço no processo de interiorização das atividades, principalmente as industriais, tem sido obtido com seu programa de inserção na guerra fiscal (o PSDI), influenciando positivamente no seu fluxo migratório.

O comportamento de sua economia atrelada ao processo de desconcentração produtiva regional, descentralizando atividades econômicas da região Sudeste, tem permitido a Sergipe atrair fluxos populacionais positivos, caracterizando-o como espaço de rotatividade migratória, invertendo processo populacional anterior vigente há muitas décadas.

Referências

ABLAS, L. A. Q., MÜLLER, A. E. G. e SMITH, R. **Dinâmica Espacial do Desenvolvimento Brasileiro**. São Paulo: IPE/USP, 1985.

ANP – Agência Nacional do Petróleo. **Boletim mensal de produção submetido a ANP**. 1970 – 2004, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CPI – FINOR**. Disponível em <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/encerradas/cpi/legislatura-51/cpifinor/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em 17/02/2009.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo, Editora UNESP, 2008.

CEDE/IE/UNICAMP. **Desconcentração produtiva e evolução regional da economia brasileira (1970-2008)**. Campinas, mimeo. (Projeto de Pesquisa), 2008.

CEPLAN – Consultoria Econômica e Planejamento. **Sergipe: desempenho, perspectivas econômicas e evolução dos indicadores sociais – 1970-2004**. Recife. (mimeo), 2005.

FACEPE. **O setor terciário de Pernambuco: um estudo exploratório**. Recife, (mimeo.).

FEITOSA, Cid O. **As transformações recentes da economia sergipana (1970-2004)**. Campinas, IE/Unicamp. Dissertação de mestrado, 2007.

FIES. **Sergipe: dinâmica recente e perspectivas do setor industrial.** Aracaju, 2007.

GOODMAN, David E. e ALBUQUERQUE, Roberto C. de. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

GOVERNO DO ESTADO SERGIPE. **Legislação de incentivos do Estado de Sergipe.** Aracaju, Governo do Estado de Sergipe, s/d.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste.** Recife: Fundaj. Editora Massangana, 1989.

IBGE. Censos Agropecuários de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1996. Rio de Janeiro.

_____. **Censos Demográficos**, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Rio de Janeiro.

_____. **Contas regionais do Brasil 2004.** Rio de Janeiro, IBGE, 2005.

_____. **Contas Regionais do Brasil, 1985-2004.** Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Contas regionais do Brasil 2002-2005.** Rio de Janeiro, IBGE, 2007.

_____. Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil 1985-2000. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/11/2007.

_____. **Pesquisa Industrial Anual**, 1996-2004. Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 20/05/2006.

_____. **Pesquisa Pecuária Municipal.** Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 15/11/2007.

_____. **Produção Agrícola Municipal.** Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 20/05/2006.

IPEADATA. SE: PIB setorial. Disponível em <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 26/06/2008.

MACEDO, F. C. e MATOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. Belém/PA, **XII Encontro Nacional da ANPUR**, 21 a 25 de maio, 2007.

MACHADO, Giovani V. **Estimativa da contribuição do setor petróleo ao produto interno bruto do Brasil: 1997-2001.** Rio de Janeiro, ANP, Nota Técnica n. 18, 2003.

MAGALHÃES, A. R. **Industrialização e Desenvolvimento Regional: a Nova Indústria do Nordeste.** Brasília: IPEA/IPLAN, 1983.

MATOS, E. N. **A indústria de suco de laranja concentrado congelado: Sergipe no contexto nacional.** UFPE/PIMES, Recife. Dissertação de mestrado, 1994.

NASCIMENTO, A. J. **A economia sergipana e a integração do mercado nacional (1930/80).** Campinas: IE/UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 1994.

OLIVEIRA, L. A. P. de. e OLIVEIRA, A. T. R. de. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil.** IBGE, Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, L. G. **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos.** São Paulo, Edições Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, F. de. A metamorfose de arribacã (Fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste). **Novos Estudos Cebrap**, n. 27, São Paulo, Brasiliense, 1990.

OLIVEIRA, K. F. **Demografia da pobreza em Sergipe: migração, renda e características municipais a partir dos anos 80.** Campinas, NEPO/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2009.

RAIS/MTE. **Número de estabelecimentos segundo a estrutura produtiva.** Disponível em <<http://sgt.caged.gov.br/index.asp>>. Acesso em 12/04/2009.

SEPLAN-SE. **Anuário Estatístico de Sergipe de 1970, 1980, 1992, 1996, 2000, 2003 e 2005.** Aracaju.

SERGIPE, Governo do Estado. **Legislação de Incentivos do Estado de Sergipe: incentivos à indústria.** Lei n. 3.140, de 23 de dezembro de 1991.

_____. **Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial – PSDI.** Atualização da Lei n. 3.140, através de lei n. 5.581, de 16 de março de 2006, publicada no D.O.E n. 24.984, em 21 de março de 2006.

SUDENE. **Boletim conjuntural Nordeste do Brasil.** Recife, 1999.