

Impasses do desenvolvimento estadual: Guerra Fiscal em Sergipe e seus desdobramentos econômicos

Elmer Nascimento Matos*

Wesley Santos**

Eliane Correia dos Santos Silva**

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo mostrar as implicações em termos da estrutura industrial de Sergipe e os investimentos resultantes da atração de sua política de incentivos fiscais, destacando seus limites e barreiras impostas pela sua própria dinâmica. Os resultados mostram que a depender da política descentralizada de atração industrial, sem a coordenação do governo central, levará apenas à realocação de setores da indústria no território nacional sem maiores pontos de agregação para a soldagem da economia brasileira e pouco contribuindo para a resolução de sua questão regional.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; guerra fiscal; indústria.

ABSTRACT

This research investigates the implications of tax incentive policies in the state of Sergipe to attract investment for its industrial structure; it highlights the limitations and barriers imposed by its own dynamics. The results reveal that dependence on the attraction of industries by decentralized industrial policies, without coordination of the federal government, leads only to the relocation of industries within the country without forming major aggregation points to weld them to the Brazilian economy, and as such with little contribution to solving regional issues.

Key-words: regional development; war tax; industry.

Subárea: Economia Industrial, Serviços, Tecnologia e Inovações.

1. Introdução

A desconcentração produtiva regional brasileira, ainda que compreendida por vários autores (CANO: 2008; ARAÚJO: 2000; GUIMARÃES NETO: 1995), não é consensual suas interpretações acerca dos seus efetivos efeitos (DINIZ: 1993). Uma série de vetores vem redefinindo os recortes territoriais brasileiros, induzindo maior complexidade à dinâmica espacial e tornando-a mais desarticulada em termos inter-regionais, pela quebra de vínculos intersetoriais importantes, a partir da abertura comercial e maior internacionalização da economia brasileira, marcando uma relativa ruptura com a centralidade exercida pelo mercado interno nas décadas anteriores.

O avanço da “guerra fiscal”, resultado do enfraquecimento do Estado nacional, para gerar atratividade para a instalação de unidades industriais é tão grande que a oferta desses favores transformou-se em um verdadeiro “leilão de localização”, jogando para a esfera privada o poder de

* Professor do Departamento de Economia da Universidade de Sergipe. O artigo conta com apoio financeiro da FAPITEC/SE.

** Mestrands em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

decisão e deliberação acerca do ordenamento territorial da estrutura produtiva nacional. No Brasil, em que a ação estatal a nível territorial foi tão ativa, e com forte poder de coordenação inter-regional, a diminuição dessa forma de intervenção provocou um verdadeiro vácuo no processo decisório acerca do desenvolvimento regional (BRANDÃO, 2003), e na localização das atividades econômicas.

Pretendemos estudar as transformações econômicas sofridas pela economia sergipana nos marcos das grandes inflexões da política de desenvolvimento econômico brasileiro das quase três últimas décadas. Estas inflexões em termos de políticas macroeconômicas, apoiadas pelas reformas do Estado, reduziram o âmbito das políticas nacionais e regionais sob a coordenação do Estado nacional, deixando a cargo dos governos subnacionais a coordenação das ações desenvolvimentistas. Restou apenas aos entes públicos subnacionais concorrerem pela atração dos investimentos privados. A “*guerra fiscal*” impactou de forma assimétrica sobre as macrorregiões e as economias estaduais.

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 (MATOS, 2009).

Para combater o fechamento de unidades produtivas e da oferta de serviços, o governo de Sergipe passou a adotar o Programa de Sergipano de Desenvolvimento Industrial (PSDI) como política pública para atrair investimentos, principalmente para a indústria. Sergipe algum êxito logrou, o que apenas realça sua melhora participativa na desconcentração produtiva nacional. Mas até que ponto estes investimentos causam efeitos desencadeadores e estruturadores produtivos? Qual o impacto sobre a sua distribuição espacial? São questões que precisam ser respondidas.

Em razão de o presente trabalho analisar a política de incentivos fiscais adotada pelo estado de Sergipe, a seção 2 analisa as teorias responsáveis pela sua defesa e levanta pontos questionadores acerca de suas reais ações em termos concretos para moldar a dinâmica econômica brasileira em termos de um novo padrão de desenvolvimento nacional, regional e estadual. Na seção seguinte são levantadas e discutidas questões sobre a dinâmica da economia sergipana, destacando sua estrutura e sua inserção no cenário nacional. Na seção 4 são destacados os principais indicadores em termos de estrutura para a economia sergipana resultante dos investimentos atraídos por aqueles incentivos para o seu desenvolvimento industrial. Os dados utilizados foram obtidos junto à Companhia Sergipana de Desenvolvimento Industrial do Estado de Sergipe (CODISE), órgão responsável pela administração, execução e acompanhamentos daqueles investimentos. Por último, são feitas as conclusões do artigo.

2. Desenvolvimento econômico no Brasil: questões e impasses

2.1 O fenômeno da globalização

Nas três últimas décadas a problemática questão regional brasileira passou por um verdadeiro teste, aguçando a perplexidade daqueles atingidos por sua marcante agudização na expressão da heterogeneidade econômica, social e cultural. Ao mesmo tempo, o tratamento dado tanto em termos teóricos como em termos de políticas públicas foi, em sua preponderância, o de pensar o assunto em termos microdecisórios, impossibilitando-a de tratá-la como integrante da questão nacional, ou seja, da discussão sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

Vários elementos contribuíram para a falta de perspectiva e o agravamento da questão regional no Brasil. Aqueles são de origem externa quanto interna à nação. No tocante aos primeiros, cabe primeiro frisar a globalização como fenômeno de mundialização da *rationale* econômica, produtiva, financeira e tecnológica alcançada pelo capitalismo, ou, como diria Chesnais, assiste-se a mundialização do capital. Nessa lógica, os processos decisórios são impelidos a uma temática de convergência, abandonando as singularidades nacionais em prol da visão estilizada pela mundialização do capital, ao mesmo tempo em que os seus efeitos são divergentes, favorecendo poucos e penalizando muitos num processo acentuado de aprofundamento das desigualdades e hierarquização das esferas políticas, econômicas e culturais. No seio desse fenômeno da globalização há a perda da identidade nacional e a assunção da avaliação do grau de integração do país aos preceitos da globalização.

A partir dos anos 1980 se assiste a uma série de mudanças no capitalismo e na geopolítica mundial, com conseqüências assimétricas sobre os países e sobre as regiões desses países. Na órbita econômica há a hegemonia suprema da teoria neoclássica, com sua bandeira de tudo ao mercado e nada ao Estado, e na esfera política uma onda liberal/conservadora toma conta. Ao mesmo tempo, as forças políticas e econômicas hegemônicas cunharam o termo globalização para designar a nova lógica de valorização do capital, pretendendo passar ou fazer imaginar aos menos cáusticos que essa é uma nova fase para a humanidade, acompanhada de um processo universal, contínuo, progressivo e homogêneo. Aos Estados nacionais caberia o único papel de execução de uma política de inserção virtuosa, desde que a globalização seria comum e atingiria igualmente a todos, principalmente para os países subdesenvolvidos pegos pela crise da dívida externa nos anos oitenta e ‘convidados’ a adotarem o receituário da política macroeconômica ortodoxa, centrada na estabilização (Fiori, p. 1997).

Na explicação para a onda da globalização ter varrido as nações como processo inevitável de inserção passiva de suas economias nacionais, dois pressupostos estão implícitos nessa formulação:

“1. a globalização conduzirá à homogeneização das economias nacionais e à convergência para o modelo anglo-saxão de mercado; 2. esse processo ocorre de forma impessoal, acima da capacidade de reação das políticas decididas no âmbito dos Estados nacionais” (Belluzzo, 2004, p.85).

A análise da realidade do capitalismo mostrou mais uma vez a não convergência dos ideais apregoados pelo *mainstream* neoliberal. Não é preocupação discutir o conceito de globalização, mas apenas apontar essas divergências, tendo em conta que a “mundialização [do capital] deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas” (Chesnais, 1996, p. 32). Em primeiro lugar, a globalização não é um fenômeno nascido exclusivamente das livres forças de mercado, decorrente do avanço da realidade econômica capitalista – a inovação na tecnologia microeletrônica e informacional atrelada ao aumento da vastidão e intensidade da competição microeconômica a escala global. Na verdade a reformulação do capitalismo mundial tem sido fruto de decisões políticas-ideológicas e econômicas tomadas por algumas poucas potências mundiais, principalmente dos Estados Unidos na busca do dólar forte.

Em segundo lugar, a globalização afeta de forma dissimétrica a soberania dos Estados nacionais, aprofundando e consolidando a hierarquia entre os mesmos. O capitalismo, ontem como hoje, articula-se em volta a hegemonias e supremacias exercidas pela forma do *big stick*, da política ou diretamente econômica. Enquanto muitos não exercem nem agregam condições para expressar sua soberania, outros restritos países vêm se fortalecendo e agregando graus de soberania.

Em terceiro lugar, a globalização não tem sido um fenômeno universal, aglutinador e homogêneo, tornando-se a trilha natural a qual restaria aos países para se inserirem no bonde da história, adotando ajustes necessários para fazerem parte desse ‘clube’. A realidade econômica dessa nova etapa do capitalismo tem se caracterizado por taxas de crescimento do comércio e do PIB mundial inferiores aos anos dourados; boa parte do crescimento do comércio mundial tem sido dependente dos investimentos realizados pelas grandes corporações pertencentes à tríade EUA/UE/Japão; além do caráter concentrado da produção e do comércio nessas empresas transnacionais, os mesmos encontram-se condensados em seus países de origem; os investimentos diretos externos têm sido direcionados aos países da tríade, e parte representativa dos realizados fora da tríade foram destinados a fusões e aquisições (muitas vezes fruto das privatizações), e entre esses também há grande assimetrias quanto aos investimentos realizados; por fim, num último corte da análise, os investimentos realizados dentro dos países subdesenvolvidos têm procurado e privilegiado as suas regiões mais desenvolvidas economicamente com conseqüências sobre o aspecto federativo das nações (Fiori, 1997).

O que se observa é o caráter desigual e hierárquico da globalização, distante do receituário pretendido como válido *urbi et orbi*¹. No balanço das suas transformações produtivas, financeiras, comerciais e tecnológicas observam-se rupturas e permanências do espaço de valorização, da

¹ Não se pode esquecer que esses processos são determinados em uma escala e se refletem em outra.

integração/desintegração do território, da reprodução da dualidade centro-periferia e do jogo de hegemonias e contra-hegemonias.

À progressiva internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado foram sendo debilitados os espaços nacionais de decisão e de comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. Em países de dimensão continental e de fortes desigualdades estruturais – produtivas, sociais e regionais –, como é o caso do Brasil, tem se revelado mais dramática, numa conjunção de forças econômicas, políticas, sociais e culturais mantenedoras do círculo vicioso do subdesenvolvimento.

2.2 O discurso do desenvolvimento local

Nesse processo boa parte do discurso teórico e de prática concreta tem sido prescrever a adoção das exigências da globalização, se ajustando, adaptando e submetendo a esta inexorável “fatalidade”, para se tornar um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Segundo esse discurso, negando totalmente a natureza das hierarquias de geração e apropriação da riqueza, que se tornou pensamento único no debate atual sobre desenvolvimento econômico, a escala nacional teria deixado de existir, ou, de outra forma, teriam acabado as escalas intermediárias e as mediações entre o local e o global. O pensamento único localista tem se tornado o centro das atenções na literatura e na adoção de políticas públicas, ao tempo que negligencia as questões estruturais e as especificidades de cada região.

Esse discurso, caracterizado por um forte invólucro de voluntarismo e modismo, encontra sustança teórica ao ressaltar os microprocessos e as microdecisões, não cabendo na sua agenda os aspectos políticos, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a Nação e o espaço nacional. O local teria um poder ilimitado na medida em que se mostrasse diferente e especial, disseminando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades, etc. (Brandão, 2003).

A literatura econômica nos últimos anos tem abordado a questão do desenvolvimento econômico de modo mais intenso, dada a crescente desigualdade econômica e social entre países e regiões, ganhando espaço a linha centrada na endogenia local, onde a escala local tem poder ilimitado. Nas palavras de Putnam (1993, p. 194), “concordamos com a prescrição da historiadora econômica italiana Vera Zamagni que insiste na transformação local das estruturas locais, para não depender das iniciativas nacionais”.

Em linhas gerais, o desenvolvimento regional/local depende do seu grau de cultura cívica, não fazendo diferença as políticas destinadas àquela região/local. As regiões destituídas de características “genéticas-estruturais” estão fadadas ao subdesenvolvimento, de modo que eclode uma espécie de determinismo geográfico a lançar muitas regiões ao atraso econômico, social e cultural e, portanto, criando um círculo vicioso do subdesenvolvimento.

Essa crença no desenvolvimento local tem recheado as abordagens de clusters, arranjos produtivos locais, distritos industriais marshallianos, etc. A partir da conjugação de ilhas de produtividade (desenvolvimento local) é possível gerar arquipélagos (desenvolvimento regional e nacional).

A idéia do desenvolvimento endógeno destituiu o papel central do Estado como estruturante das políticas de desenvolvimento, colocando no seu lugar a noção de “desenvolvimento de baixo para cima” ou de “contexto local”. Para tornar possível esse sonho, as regiões têm que apresentar uma “atmosfera” favorável para o surgimento dos arranjos organizacionais².

Ao Estado caberia, conforme afirma Brandão (2003, p. 27):

“prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e, sobretudo, desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional deve articular parcerias com o setor privado. Há controvérsias na literatura sobre o caráter das políticas públicas, a depender da origem baseada na espontaneidade ou no esforço institucional consciente/deliberado que teria ou não ocorrido em algum momento de sua implantação/nascimento”.

Na carona desse imobilismo do governo federal os demais governos subnacionais também apresentam tal tipo de comportamento, mesmo porque a eles é impossível determinar fatores macroeconômicos (câmbio, salários, juros e demais preços balizadores das expectativas e decisões do capital). Às regiões restaria se transformarem em ofertantes de fatores microeconômicos para atrair investimentos – torneios locais -, não importando sua articulação com sua própria hinterlândia ou outras porções do país. Dentro dessa lógica, seria parte do embate competitivo entre as várias regiões/locais na disputa pela atração da implantação de empresas (geralmente as grandes) por meio do que se convencionou chamar de guerra fiscal, enquanto sua vizinhança vai estar excluída dos benefícios gerados. São ofertadas pelo setor público desde terrenos até créditos tributários e financeiros, passando por infraestruturas para os grandes investimentos. Esse fenômeno só tende a aprofundar as desigualdades regionais/locais preexistentes, contribuindo, muitas vezes, para difundir e multiplicar os regionalismos, tanto entre os ganhadores como entre os perdedores, e as forças de desintegração da unidade federativa nacional.

A título ilustrativo não é preciso ir muito longe na geografia nem na literatura, basta prestar atenção no que tem ocorrido em termos de política de desenvolvimento econômico no Brasil. Na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento desde os anos de 1980, o país tem assistido ao feroz embate entre as suas unidades federativas na atração por investimentos capazes de minorar o quadro de ausência de políticas regionais federais e de política macroeconômica anticíclica: a

² Novos termos foram cunhados para caracterizar essa noção de desenvolvimento, como empreendedorismo, governança, etc.

Guerra Fiscal. O desdobramento disso pode gerar efeitos perversos sobre o pacto federativo, como explica Brandão (2003, p. 190):

“Em um país onde não se processou “o desenvolvimento de forças produtivas modernas, nem desenvolvimento de direitos sociais”, que perenizou a negação, pelos detentores de riqueza, da acessibilidade à terra, à educação e ao trabalho, uma das primeiras manifestações desta desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações já frágeis entre o poder central e os poderes locais/regionais.

Neste contexto, reafirma-se a necessidade e a urgência de se resgatar a perspectiva de se pensar verdadeiramente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e espaciais) de países como o Brasil, em processo de desconstrução nacional e de esgarçamento de seu já historicamente frágil pacto federativo. Para se pensar o fortalecimento da federação é preciso encarar a questão complexa de que, no caso brasileiro, “um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado é, também, uma ameaça à sua existência” (Affonso, 2000, p. 132), ou seja, a diversidade regional e a marginalização de uma imensa maioria da população, quando se transformam em assimetria extrema podem desembocar em processos de fratura, inclusive federativa”.

Pacheco (1998) avança a possibilidade de fragmentação do espaço nacional, em razão de algumas regiões mais dinâmicas poderem se beneficiar da forma regionalizada com que esse novo quadro tende a se manifestar e as demais terem suas possibilidades de crescimento bloqueadas, o que é sancionado pelo caráter de debilitamento que o Estado e a sociedade estão submetidos. Isso tende, segundo o autor, a fraturar a nação e alicerçar o regionalismo, acirrando as disputas entre as regiões e unidades da federação.

Como se percebe, as teorias sobre o desenvolvimento local/regional não permitem nem acenam com a superação do subdesenvolvimento, nem tampouco agregam elementos que cooperem para o revigoramento da nação. Além de que não é possível que o desenvolvimento e a expansão geográficas pouco uniformes resolvam as contradições internas próprias ao capitalismo. Nesse sentido é preciso pensar nas mediações existentes entre o global e o local, ou seja, a presença do Estado nacional. É sob o espaço nacional que ocorre a regulação dos preços básicos da economia, ocorrem os embates de fração de classe e de interesses num ambiente legal e constituído de forma dada, arena constituída para discussão e concertação de interesses. Estado nacional que garanta o exercício de sua soberania e as condições para o crescimento econômico como condição indispensável para a soldadura da cooperação inter-regional e o fortalecimento do pacto federativo.

Segundo a *public choice*, ao estender as premissas da microeconomia ao comportamento político dos indivíduos, estendendo as regras de comportamento privado ao setor público, este atingiria também a eficiência, “ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte do “usuário-contribuinte””, Affonso (2000, p. 128-9). No fundo, há um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização.

A defesa da descentralização está determinada por fatores como a crítica ao poder excessivo dos governos centrais, a necessidade da desconcentração administrativa, como uma questão política

que envolve efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório (Souza, 1996, p. 104).

No plano econômico a descentralização ganhou ares de *status* no tratamento sobre o desenvolvimento econômico. Segundo Affonso (2000, p. 129):

“Para alguns o “desenvolvimento econômico regional descentralizado” consistiria numa reação possível do Estado Nacional subdesenvolvido à globalização fragmentadora, a qual dificulta, ainda mais, a adoção de políticas uniformes para o país.

Outros reconceituam o desenvolvimento econômico, no sentido abrangente utilizado pelo nacional-desenvolvimentismo, para defini-lo nos “interstícios” das grandes decisões de investimento (...). O grosso da atividade econômica, seu direcionamento estratégico, o ordenamento do espaço econômico e suas implicações redistributivas interpessoais e inter-regionais seriam determinados pela lógica do mercado”.

O que tem se observado concretamente, pelo menos no caso brasileiro, é que sua estruturação descentralizada não tem alcançado avanços sistêmicos, embora em pontos isolados possam ser localizados alguns ganhos. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, com seus desdobramentos em termos de redistribuição de renda interpessoal e inter-regional, bem como avanços sociais, precisa ser repensado levando em conta ingredientes políticos, institucionais e estruturais. Lembremos que tal situação se processa em presença de falta de articulação e pactuação entre as esferas de governo além da ausência de idealização nacional acompanhada do planejamento regional.

2.3 A questão regional brasileira e seus impasses

No âmbito interno houve ao longo dos últimos anos a adoção de políticas econômicas de cunho neoliberal, expressas em políticas estruturais _como a abertura financeira, a abertura comercial e a reformulação do papel do Estado na economia, com a perda de sua capacidade de coordenação na produção direta de bens e serviços através das privatizações e desnacionalização e pela mudança na sua capacidade de realizar política fiscal anticíclica_ e de políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal) de cunho restritivas (Belluzzo e Carneiro, 2003). O resultado disso foi o medíocre crescimento econômico e o agravamento da questão social, como o aumento da taxa de desemprego e da pobreza.

Dada a inflexão na política de desenvolvimento brasileira, em que a questão da equidade foi substituída pela da eficiência, houve um rebatimento na questão setorial e na questão regional. À medida que foi se acentuando e se aprofundando o modelo liberal adotado houve queda na taxa de investimento industrial, desde que a abertura comercial e a desregulamentação do mercado nacional abriram as fronteiras à acumulação internacional e submeteu o espaço econômico brasileiro às leis de mercado. Esse processo resvalou em efeitos perversos sobre a estrutura industrial brasileira, em que os efeitos de bloqueio ou inibição e os de destruição sobrepujaram os de estímulo.

No tocante aos efeitos regionais há convergência entre diversos autores quanto à inflexão do processo de desconcentração regional a partir dos anos 90, com o abrandamento do processo de integração do mercado nacional e a escolha mais seletiva da localização das atividades mais

dinâmicas, sob o aspecto setorial e espacial. Dessa forma, as regiões com níveis de desenvolvimento capitalista menos intenso, com baixa infraestrutura, baixa oferta de economias de aglomeração, de ausência de economia de escala e de bases logísticas mínimas estariam aliadas da concorrência pelos investimentos industriais de ponta e da produção de serviços modernos. Essa seletividade do investimento destrona a idéia disseminada de que a competitividade e a modernidade do neoliberalismo trariam à periferia mundial.

Nesse sentido, por exemplo, o Nordeste brasileiro dificilmente participaria do novo processo de atração de capitais atrelados a setores industriais e de serviços modernos (Azzoni, 2005, p.570), tornando ainda mais problemática a sua capacidade de articular externalidades atrativas aos investimentos.

A economia do Nordeste brasileiro sofreu profundas transformações nas últimas décadas, principalmente a partir do momento em que se viu integrada ao mercado nacional a partir dos anos 50. De economia dominada pelo setor agropecuário exportador passou a ampliar as atividades econômicas, estruturando um determinado parque industrial, embora de limitada complexidade, uma agricultura mais voltada para o mercado, atividades minerais e a ampliação do setor terciário *pari passu* com o aumento do seu grau de urbanização.

Aquelas transformações não foram exclusivas do Nordeste, mas atingiram todas as macrorregiões brasileiras. O processo de desconcentração produtiva, que permitiu às regiões apresentarem certa dinâmica econômica, teve para Cano (1998, p.314-6) como determinantes: o processo de integração nacional com seus efeitos de estímulo, a expansão da “fronteira agrícola”, as políticas de desenvolvimento regional que criaram incentivos ao capital para o Nordeste (Sudene), Amazônia (Sudam e Suframa) e Espírito Santo, o investimento público federal em infraestrutura, as políticas de incentivo às exportações, a política de crédito rural, incentivos e investimentos no período do II PND (objetivando substituir importações de insumos básicos e bens de capital e contornar os problemas cambiais decorrentes da crise do petróleo), a intensificação do processo de urbanização nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e a crise da década de 80 que afetou mais a economia de São Paulo.

A questão regional e urbana passa a ser pautada não mais pelo critério de equidade, mas pelo de eficiência competitiva, com a instituição de políticas neoliberais e a crise econômica que afeta a economia brasileira. Desde então se assiste ao fim das políticas regionais de desenvolvimento, ao debilitamento fiscal e financeiro do Estado nacional, a dominância da ideologia do Estado mínimo, o liberalismo econômico adotando políticas macroeconômicas sem caráter anticíclico e piorando o problema da demanda efetiva no país, a desregulamentação para os fluxos internacionais de capitais, a abertura comercial, a flexibilização das relações de trabalho e o processo de reestruturação produtiva.

Essa série de fatores parece contribuir para configurar um possível processo de desconcentração regional menos intenso, ao lado de outros mais pontuais como a maturação dos grandes investimentos do II PND, a queda dos investimentos em infraestrutura causados pela debilidade fiscal e financeira do governo federal e dos estaduais, a redução dos preços reais de produtos básicos de exportação, a diminuição do ritmo de crescimento das exportações de manufaturados.

Como resultado desse processo algumas conseqüências surgiram. A primeira foi a tendência da reconcentração espacial e produtiva moderna e mais dinâmica em São Paulo e adjacências em detrimento da periferia nacional, como é o caso do Nordeste. Guimarães (2005, p. 11) alerta para o fato de:

“(...) que as transformações ocorridas de forma seletiva - setorial e espacialmente - poderão ser aprofundadas, provavelmente ampliando o seu caráter restrito com a abertura econômica, o predomínio cada vez maior das forças do mercado e, no contexto da globalização, com o acirramento da competição internacional. Nas condições atuais do país, sem um projeto claro de inserção gradual e negociada na economia mundial, com um Estado em crise e incapaz de definir políticas econômicas (agrícola, industrial, regional, de ciência e tecnologia) que estabeleçam o conteúdo dessa inserção, com uma administração que tende cada vez mais a deixar para o mercado auto-regulado o comando da atividade produtiva e de sua localização, são bastante concretas as possibilidades de crescente marginalização das economias regionais periféricas, as quais, com estruturas produtivas bem mais frágeis, podem ser varridas do mapa sem a presença regulatória do Estado”.

Setores produtivos industriais e terciários dinâmicos são seletivos na escolha de sua localização, requerendo condições especiais de atratividade, encontradas mais facilmente em centros mais desenvolvidos e com a maior complexidade de atividades econômicas e de maior densidade das cadeias produtivas (CAIADO, 2002, p. 187).

Esses setores industriais e terciários modernos requisitam melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de alta renda, insumos qualificados e condições físicas e institucionais desenvolvidas (ARAÚJO, 2000, p.328).

Uma segunda conseqüência foi imputar aos poderes locais, em substituição ao Estado nacional, capacidade mobilizadora de ações capazes de engendrar a retomada do desenvolvimento econômico. Exemplo típico dessa atomização de política de desenvolvimento regional no Brasil é a guerra fiscal travada entre as unidades federativas, através de incentivos fiscais, creditícios e financeiros, para atrair investimentos. Os amplos incentivos concedidos embora tenham conseguido algum resultado, não foram capazes de se contrapor à escolha seletiva do capital mais dinâmico por espaços mais densamente estruturados economicamente e nem de garantir crescimento sustentado de suas economias. Assim, o processo de desconcentração econômica mais amena não impediu a especialização produtiva do Nordeste em bens e serviços tradicionais. Uma exceção na atuação

recente do Estado nacional é a política de incentivo ao turismo no Nordeste, próxima de uma política do tipo vertical, gerando efeitos positivos (CANO, 1998, p.332).

Uma terceira consequência foi a suspeita sobre o processo de soldagem da integração do mercado nacional, porque o foco do crescimento passou a ser buscado na economia internacional, diminuindo e enfraquecendo os pontos de complementaridade e integração das regiões do Brasil, em que os efeitos de bloqueio e destruição superaram os de estímulo (CAIADO, 2002, p.186). Autores como Pacheco (1998), Guimarães (1995, 1997, 2005) e Araújo (2000) pensaram até em fragmentação da nação, por conta de que poucos espaços das regiões terem obtido melhor inserção internacional ou por terem se beneficiado de investimentos privados que se localizaram neles.

Mas como explica Cano (1998, p.309), não existe fragmentação da nação, mesmo porque o processo de acumulação e de reprodução do capital nacional está voltado também para ocupar espaços nacionais de forma recíproca.

Para Diniz (2002, p.88), há uma tendência à reconcentração do dinamismo em determinados espaços do território brasileiro, ao qual ele chamou de polígono. Em sua análise, das 68 aglomerações urbanas com grande dinamismo recente quase 80% estão situadas nas regiões Sul-Sudeste, 15% no Nordeste e nas regiões Norte/Centro-Oeste apenas 6%, e sendo em sua maioria capitais ou cidades de porte médio de bases dinâmicas mais recentes. Os fatores responsáveis por essa reconcentração na área mais desenvolvida do país seriam as mudanças tecnológicas, estruturais e políticas.

3. A economia sergipana e sua inserção no cenário nacional

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.

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 frágeis para se associarem ao processo de integração econômica e territorial do mercado doméstico implantado pela política nacional de desenvolvimento, mas não em 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 Aracaju, 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.

Na passagem da década de 1980 para 1990, os dados demográficos censitários indicavam números positivos, principalmente em termos migratórios, 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, já 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.

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.

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 (CANO, 2008: 43/6, grifos nossos).

Em função da importância da indústria para a economia sergipana, a inflexão na política de investimentos nela acarreta sérias consequências. 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 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 mínero-químico, tanto em termos da massa salarial 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 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 tributária³.

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 incentivos⁴ 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. 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

³ Oliveira, 2000, ps. 46/7.

⁴ Oliveira, *ibid*, p. 69. A guerra de convênios utilizada durante as décadas de 60 e 70 foi um predecessor da guerra fiscal.

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, creditício, 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.⁵

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. São os seguintes os incentivos e estímulos ofertados pelo PSDI:

a) Apoio financeiro: subscrição, pelo Estado, através da Companhia de Desenvolvimento Industrial e de Recursos Minerais de Sergipe (CODISE), de ações preferenciais (sem direito a voto), nos empreendimentos industriais novos, integralizados pelo seu valor nominal, ou ainda mediante transferência de galpões ou terrenos de sua propriedade, no limite de até 30% dos investimentos fixos, tomando como parâmetro de referência a geração futura do ICMS;

b) Apoio creditício: financiamento, através do FAI, tomando como parâmetro de referência a geração futura do ICMS, para empreendimento novo e para empresa já instalada e funcionando anteriormente, mas, nesse caso, calculado sobre a parte referente ao crescimento real, não inferior a 50%, do ICMS;

c) Apoio locacional: o Estado pode ceder ou vender terrenos ou galpões industriais ou permutar esses galpões para a implantação de empresas, a preços subsidiados;

⁵ 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.

d) Apoio fiscal: diferimento (postergar o recolhimento) do diferencial de alíquota do ICMS nas compras de bens de capital, inclusive de importados, tanto para empreendimentos novos como para empresas industriais em funcionamento, cujos novos investimentos acrescentem melhoria de produtividade; carência para o pagamento do ICMS devido, inclusive, nas operações internas, decorrentes de substituição tributária, no caso de empreendimento novo e diferimento do ICMS nas importações de matérias-primas, insumos, material secundário e de embalagem.

Entre 1992 e 2005 haviam sido aprovados 295 projetos, com a expectativa de criação de 23.032 empregos diretos⁶. Com média de 78 empregos criados por empresa, nota-se a baixa capacidade dessa política de incentivos em atrair empresas 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,

⁶ Os dados do PSDI, para o período entre 1992 e 2005, foram tirados de Feitosa (2007: 111-119).

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 gás 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 apresentou tendência de refrear sua participação na economia nacional.

Preocupada em reduzir as disparidades regionais a Constituição Federal de 1988 instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento, que ao lado dos Fundos de Desenvolvimento Regional, dos Fundos Fiscais de Financiamento e dos incentivos fiscais, seria um dos instrumentos para financiamento das políticas de desenvolvimento regional no país, executadas pelo Ministério da Integração Nacional.

Assim, podemos notar ao longo do processo histórico de formação econômica que as áreas menos densamente estruturadas em termos econômicos e de infraestrutura, 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. E isto tem afetado a sua dinâmica populacional, principalmente em termos de sua PEA e de sua migração.

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.

4. Política de incentivo industrial de Sergipe

Ao analisar a Tabela 1 percebe-se uma concentração das empresas na microrregião de Aracaju com 55,3% do total de empresas beneficiadas com os incentivos fiscais oferecidos pelo governo, restando para as outras microrregiões apenas 44,7% de participação. Na microrregião de Aracaju, a capital do estado detém 53 empresas beneficiadas e Nossa Senhora do Socorro detém outras 52 empresas, que correspondem a 92% do total da microrregião restando apenas 8% para as outras cidades (São Cristóvão e Barra dos Coqueiros).

Destacam-se também a microrregião de Estância que detém 9,2% da participação, das quais 13 empresas localizam-se na cidade de Estância, e a do Baixo Cotinguiba com 5,8% do total de empresas beneficiadas. A microrregião do Sertão do São Francisco com 4,8% do total de empresas beneficiadas apesar do oferecimento do governo de pagamento diferenciado no ICMS, somente a

cidade de Canindé do São Francisco atraiu uma empresa para a microrregião, as outras empresas localizam-se no município de Nossa Senhora da Glória.

Tabela 1

SERGIPE - Número de empresas beneficiadas pelo PSDI por microrregiões: 1993-2010

MICRORREGIÕES	Nº de empresas	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
SERGIPE	206	100,00
AGRESTE DE ITABAIANA	6	2,9
AGRESTE DO LAGARTO	7	3,4
NOSSA SENHORA DAS DORES	3	1,4
TOBIAS BARRETO	8	3,9
ARACAJU	114	55,3
BAIXO DO COTINGUIBA	12	5,8
COTINGUIBA	3	1,5
BOQUIM	9	4,4
ESTÂNCIA	19	9,2
PROPRIÁ	7	3,4
JAPARATUBA	1	0,5
CARIRA	7	3,4
SER TÃO DO SÃO FRANCISCO	10	4,8

Fonte: CODISE /elaboração própria.

Quanto a participação das microrregiões no PIB do estado de Sergipe (Tabela 2) no período de 2000-2008, observa-se que entre as treze microrregiões existentes a maior concentração do PIB se dá principalmente na microrregião de Aracajú deteve 50,5% em 2000, 49,2% em 2005 e 44,0 em 2008, ou seja, restando as outras 12 microrregiões metade da participação no PIB total ou pouco mais que isso. Dentre as outras regiões destacam-se Sertão do São Francisco com destaque em participação para o município de Canindé do São Francisco; do Baixo Cotingüiba cujo destaque é o município de Laranjeiras em participação na microrregião e Estância, com destaque para o município de Estância com mais que a metade da participação no PIB na microrregião.

No que se refere aos investimentos realizados no estado com a concessão de incentivos fiscais entre os anos de 1993 e 2010 observa-se na Tabela 3 que a região que recebeu maior investimento foi também a microrregião de Aracajú com 36,8% do total de investimentos realizados no estado. Em segundo lugar vem a microrregião de Estância que também recebeu uma quantidade significativa de investimentos 31,1% do total, outro destaque o do Baixo Cotinguiba com 18,0% dos investimentos e em menor proporção o Sertão do São Francisco com 3,1%. Ou seja, restou para as outras 10 microrregiões apenas 11% dos investimentos. O que se pode inferir com isso é que as microrregiões que atraíram mais empresas e maiores investimentos através da concessão de incentivos fiscais via ICMS, são também aquelas que possuem maior participação no PIB estadual.

Com isso, pode-se perceber que não esta ocorrendo à interiorização da produção no estado, mas que continua havendo uma concentração das atividades produtivas nas regiões mais dinâmicas do estado que possuem mais alternativas e facilidades para as empresas instalarem-se. Esse fator

provoca a não interiorização do investimento, dificultando o desenvolvimento dos municípios mais afastados.

Tabela 2
SERGIPE: Participação (%) das microrregiões na composição do PIB estadual

MICRORREGIÕES- ANOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AGRESTE DE ITABAIANA	4,3	3,4	3,5	5,0	4,8	4,3	4,3	5,0	5,1
AGRESTE DO LAGARTO	4,6	3,6	2,9	3,8	3,2	3,1	3,1	3,5	3,4
NOSSA SENHORA DAS DORES	1,6	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6
TOBIAS BARRETO	2,7	2,0	2,0	2,6	2,5	2,3	2,4	2,8	2,9
ARACAJU	50,5	45,1	41,4	44,7	46,5	49,2	48,7	45,9	44,0
BAIXO COTINGUIBA	9,1	9,1	8,9	10,4	9,6	9,3	9,4	10,3	12,1
COTINGUIBA	3,8	2,9	2,9	3,6	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6
BOQUIM	1,9	2,0	1,9	1,6	2,2	2,8	2,3	2,5	3,6
ESTÂNCIA	8,9	5,7	8,3	6,7	6,0	5,2	5,8	7,7	7,4
PROPRIÁ	3,0	2,5	2,7	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9
JAPARATUBA	3,6	4,3	6,2	2,8	2,9	3,3	3,7	3,2	3,2
CARIRA	1,9	1,5	1,4	1,6	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4
SER TÃO DO SÃO FRANCISCO	4,1	16,5	16,6	12,9	13,3	11,3	10,0	8,8	9,3
SERGIPE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE/ Elaboração Própria

TABELA 3
Sergipe – Investimentos realizados (%) por microrregiões 1993-2010

MICRORREGIÕES	Investimento
AGRESTE DE ITABAIANA	1,1
AGRESTE DO LAGARTO	1,7
NOSSA SENHORA DAS DORES	2,6
TOBIAS BARRETO	0,8
ARACAJU	36,8
BAIXO DO COTINGUIBA	18,0
COTINGUIBA	0,7
BOQUIM	2,8
ESTÂNCIA	31,1
PROPRIÁ	0,0
JAPARATUBA	0,3
CARIRA	0,9
SER TÃO DO SÃO FRANCISCO	3,1
SERGIPE	100,0

Fonte: CODISE /elaboração própria.

Outro efeito negativo da guerra fiscal no estado segundo Ribeiro (2005 *apud* Feitosa, 2007) foi que o oferecimento de benefícios fiscais no estado não atingiu o efeito desejado quanto à atração de capitais extra-regionais para dinamizar a economia do estado. E que as empresas que já se

localizavam no estado mudaram a razão social e foram consideradas como as novas indústrias, sendo assim contempladas com os benefícios fiscais.

Quanto à mão de obra gerada através das empresas beneficiadas com o PSDI foram efetivados 93,1% do total de empregos previsto através do projeto. O que se percebe com os dados da Tabela 4 é que a microrregião que obteve maior êxito quanto à geração de emprego nas empresas beneficiadas proporcionalmente ao total de empregos previstos no projeto foi a microrregião de Nossa Senhora das Dores, que previa 182 novos posto de trabalho e alcançaram um total de 738. O Agreste de Lagarto juntamente com a microrregião de Carira que tinham como meta gerar 1.462 novos empregos e efetivaram mais que o triplo, com 4.507 novos empregos.

A microrregião do Sertão do São Francisco que pelos projetos visava criar 285 novos posto de trabalho obteve mais que o dobro desse valor. A microrregião de Própria também ultrapassou a meta prevista e a microrregião de Japarutuba criou 82 novos posto de trabalho.

De acordo com os dados da Tabela 4, Aracaju tinha como meta nos projetos gerar 7.738 novos postos de trabalho nas empresas beneficiadas com os incentivos fiscais, dos quais somente 59,6% se efetivaram. No entanto, a microrregião que teve o menor êxito quanto à geração de emprego foi o Agreste de Itabaiana que, dos 451 empregos projetados, só efetivou 30 postos de trabalho. Outras regiões que não conseguiram atingir a meta quanto ao número de empregos gerados foi Estância, Tobias Barreto e a do Baixo Cotinguiba.

Tabela 4

SERGIPE - Projetos implantados no setor industrial, segundo microrregiões de mão de obra prevista e efetiva de 1993-2010

MICRORREGIÕES	Mão-de-obra prevista	%	Mão –de-obra efetiva	%
SERGIPE	16117	100,00	15005	100,00
AGRESTE DE ITABAIANA	451	2,8	30	0,2
AGRESTE DO LAGARTO e MICRORREGIÃO DE CARIRA ¹	1462	9,1	4507	30,0
NOSSA SENHORA DAS DORES	182	1,1	788	5,2
	652	4,2	406	2,7
TOBIAS BARRETO				
ARACAJU	7738	48,0	4613	30,7
BAIXO DO COTINGUIBA	542	3,4	443	3,0
BOQUIM	1075	6,7	134	0,9
ESTÂNCIA	3193	19,8	2993	20,0
PRÓPRIÁ	319	2,0	370	2,4
JAPARATUBA	-	-	82	0,5
SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	285	1,8	639	4,2

Fonte: CODISE/ Elaboração própria

As microrregiões estão juntas devido à agregação de dados obtidos.

Quanto aos setores de produção prioritários para o estado, o PSDI possibilitava um prazo de carência de até 15 anos aos ramos da: agroindústria, artigos de vestuários, madeira e mobiliário, calçados, produtos químicos e petroquímicos, tecnologia da informação e fabricação de materiais e equipamentos, bebidas, celulose, papel e produtos de papel, massas alimentícias e biscoitos (Feitosa, 2007).

Levando em consideração a Tabela 5 que tem os setores implantados no estado através dos incentivos fiscais, pode-se levantar a hipótese que o setor mais atraído é o de bens de consumo não-duráveis, responsável pela maior geração de emprego, com 55,7% de empresas. Com destaque em número de empresas para a produção de alimentos e bebidas e para a confecção de artigos de vestuário e acessórios e produtos têxteis. Os bens intermediários respondem por 39,7% das empresas industriais localizadas no estado, com destaque para a fabricação de produtos químicos e fabricação de minerais não-metálicos. E o de bens de consumo duráveis e de capital detém apenas 4,6% do quantitativo de empresas no estado.

Tabela 5
Sergipe¹ - Projetos implantados, segundo atividade produtiva², de mão de obra prevista e efetiva: 1993-2010

Classificação de atividades	Quantidade De empresas	Mão-de-obra prevista	Mão –de- obra efetiva
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	194	16000	15005
Bens de Consumo Não-Duráveis	108	11 265	11 319
- Fab. de produtos alimentícios e bebidas	36	3585	3203
Fabricação de laticínios	6	178	310
- Confecção de artigos do vestuário e acessórios	24	3643	1360
- Fab. de produtos têxteis	15	1817	1208
Fabricação de calçados	6	1257	4240
- Fabricação de móveis e indústrias diversas	16	672	936
Fabricação de madeira	1	62	25
Edição, impressão e reprodução de gravações	4	51	37
Bens Intermediários	77	3 717	3 452
Fab. de artefatos de couro	2	295	-
- Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	2	126	282
-fabricação de produtos de borracha e material plástico	8	609	221
Fabricação de produtos derivados do petróleo e de bicom bustíveis	3	271	738
Fabricação de adubos e fertilizantes	3	117	298
- Fab. de produtos químicos	19	542	384
- Fab. de artefatos de metais e plásticos	5	264	377
Fabricação de produtos de papel para usos doméstico e higiênico-sanitário	1	37	-
- Fab. de produtos de minerais não-metálicos	10	876	483
Fabricação de artigos de vidro	1	28	70
Fabricação de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes	4	53	94
Fabricação de produtos cerâmicos	1	16	5
- Metalurgia básica	12	302	362
- Reciclagem	6	181	138
Bens de Consumo Durável e de Capital	9	1018	234
Fabricação de lâmpadas e outros equipamentos de iluminação	3	63	101
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	4	571	133
Ffab. de equip. de instrumentação médico-hospitalares, precisão e ópticos, equip. automação industrial, e relógios	1	42	-
Indústria naval-fabricação e reparo	1	342	-

Fonte: CODISE/Elaboração Própria, a partir da metodologia desenvolvida por Cano (2008).

¹ Os dados da Tabela referem-se aos valores somente da indústria de transformação, não contendo o setor primário nem terciário.

² A fabricação de produtos de borracha e material plástico Inclui fabricação de embalagens de Papel, devido a fonte de dados.

Quanto ao número de empregos gerados o setor de bens de consumo não-duráveis foi o responsável por maior geração de emprego no estado, com 75,4% dos empregos efetivados no estado no setor industrial com as empresas beneficiadas pelo PSDI. Nos bens de consumo não-duráveis o destaque é para a fabricação de calçados que gerou 4.240 novos postos de trabalho apesar de ter somente 6 empresas incentivadas pelo PSDI, a fabricação de produtos de alimentos e bebidas gerou 3.203 novos postos de trabalho e, apesar de não ter atingido a meta prevista para a

mão de obra que se efetivaria com o projeto, foi responsável por 21,3% de empregos nas empresas incentivadas pelo PSDI; vale lembrar que esses ramos de atividades receberam tratamento diferenciado pelo governo no estado como visto acima. O destaque se deu ainda para confecção de artigos de vestuário e acessórios que gerou 1360 novos postos de trabalho no período e os produtos têxteis com geração de 1208 empregos.

Em seguida o de bens de consumo intermediários com uma participação de 23% em número de empregos gerados. Com destaque para fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool, através da indústria sucroalcooleira que gerou 738 novos postos de trabalho e superou a meta prevista nos projetos de instalação das empresas no setor mais do que dobrando o valor. A fabricação de papel, celulose e produtos de papel, que também receberam tratamento diferenciado no prazo de carência, tem apenas 2 empresas, mas foi responsável por 282 novos postos de trabalho superando em mais que o dobro as expectativas de geração de emprego nos projetos. Os produtos químicos que também receberam tratamento diferenciado no prazo de carência, mas não tiveram muito êxito, apesar de ter um quantitativo de 19 empresas no estado com incentivos fiscais, é responsável por apenas 2,5% do total de empregos e dos 542 novos postos de trabalho previstos no projeto somente 384 se efetivaram.

A indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capital tem apenas 1,5% de participação no efetivo de mão de obra. A fabricação de materiais eletrônicos e de aparelhos e equipamentos de comunicação não obtiveram êxito na efetivação de emprego, pois, dos 571 previstos somente 133 se efetivaram.

Além das empresas no setor secundário o estado também beneficia empresas no setor primário a exemplo da aquicultura em Itaporanga D'Ajuda. No setor terciário, com empresas que prestam serviços e o comércio que gerou 247 novos postos de trabalho nos municípios de Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e Carmópolis desde a implantação do PSDI de acordo com os dados da CODISE.

Se levar em consideração os 5 ramos mais importantes na indústria de transformação no ano de 2009 em termos de participação no VTI, a atividade de fabricação de alimentos e bebidas, fabricação de produtos têxteis, fabricação de minerais não-metálicos fabricação de produtos químicos e confecção de artigos de vestuário e acessórios (Tabela 4), percebe-se que eles representaram no total 53,6% do total de empresas industriais beneficiadas com o PSDI e são responsáveis 44,23% de novos empregos.

Quanto ao número de estabelecimentos, a indústria de transformação teve um incremento de 405 que aumentaram em Sergipe entre os anos de 1996-2009, destes 194 foram através de incentivos fiscais entre os anos de 1993-2010. Ou seja, apesar da diferença de datas, quase a metade

do número de estabelecimentos na indústria de transformação do estado foram através da concessão de incentivos fiscais.

Na análise dos dados percebeu-se a geração de 19.665 novos postos de trabalho na indústria de transformação entre os anos de 1996-2009. E ao analisar o período pós implantação do PSDI de 1993-2010 vê-se que foram gerados 15.005 novos postos de trabalho no setor industrial com as empresas beneficiados com o PSDI e apesar de algumas diferenças nos anos analisados verifica-se que a sua implantação foi significativamente importante para o quantitativo de empregos gerados no setor industrial.

A medida adotada pelo Governo estadual de aumentar o prazo de carência para as empresas, principalmente as do setor de bens de consumo não-duráveis e os bens intermediários, não estimulou o setor mais dinâmico, o de bens de capital. Assim, o estado de Sergipe continuou tendo os bens de consumo-não duráveis como atividade principal tanto na participação do VTI, como nas empresas beneficiadas com o PSDI e na geração de emprego no estado no setor industrial. Em segundo lugar os bens de consumo intermediários e por último com uma pequena participação tanto no VTI quanto no quantitativo de empresas atraídas pelo PSDI, os bens de consumo duráveis e de capital.

Com isso, conclui-se que o Governo do Estado com a implantação do PSDI não conseguiu a interiorização do investimento, pois, as empresas localizam-se nas regiões que possuem mais infraestrutura e facilidades para escoamento da produção; e nem modificou a estrutura produtiva industrial, ou seja, continuou com os bens de consumo não-duráveis como líder na produção industrial e não aumentou a participação na produção de bens de consumo durável ou de capital. A adoção da guerra fiscal no estado se fez importante, pois possibilitou a criação de quantidade significativa de novos postos de trabalho no estado conseguindo parcialmente alcançar sua meta de geração de empregos.

5. Conclusões

Os temas levantados colocam uma série de barreiras e suscitam falsas ilusões sobre o desenvolvimento econômico nacional e, por extensão, regional. Como agravante assiste-se à quase plena ausência de políticas públicas capazes de direcionar o país rumo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico. Em vez disso o Brasil tem sido dizimado há mais de duas décadas pelos ideais econômicos e políticos liberais, à espera de ser atraído pelo centro da gravidade da globalização.

Nesse ambiente perverso da globalização financeira e da atuação desastrosa do Estado nacional assiste-se ao aprofundamento da heterogeneidade estrutural regional brasileira, com o esgarçamento dos elos de integração e complementaridade produtiva. Nessa balada os pontos de

soldagem entre as regiões enfraquecem-se e as mesmas são expostas aos efeitos de bloqueio e destruição, principalmente o Nordeste brasileiro.

As regiões dotadas de boas condições locais, como a presença de grande sistema acadêmico-universitário, instituições de pesquisa, serviços urbanos modernos e base industrial e proximidade dos mercados, são aquelas que têm atraído os investimentos em atividades tecnologicamente modernas, enquanto as demais receberam investimentos em busca de trabalho barato e incentivos fiscais, com pequeno efeito na cadeia produtiva local.

Ou seja, as regiões periféricas brasileiras, como é o caso da nordestina, ao centrar esforços na guerra fiscal, não tem soldado elos produtivos internos, impossibilitando efeitos para frente e para trás, como tratado na literatura por autores clássicos como Perroux, Myrdal e Hirschman. Dessa forma, economias externas geradas localmente ou regionalmente, ou mesmo, como resultado de um processo de complementaridade do espaço nacional não são aproveitadas, tornando volátil boa parte dos investimentos atraídos pelo leilão de incentivos fiscais patrocinados pelas Unidades Federativas. Embora as empresas levem em conta fatores locais na definição do local do investimento, porém esses fatores tornam-se marginais diante da imensa oferta de incentivos fiscais, creditícios, financeiros e de infraestrutura.

No Brasil, as políticas estaduais de incentivo ao desenvolvimento industrial, parece terem sido, em alguns casos, capazes de elevar a taxa de crescimento da economia, e foram, em geral, tentativas isoladas de retomar a tendência de desconcentração econômica, embora ainda sejam nítidas as disparidades econômicas e sociais intra-regionais e inter-regionais.

6. Referências Bibliográficas

- AFFONSO, Rui de B. A. (2000). Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada, in: **Economia e Sociedade - Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, nº 14, p. 127-152, junho.
- ARAÚJO, T. B. de. (2000). **Ensaio sobre o desenvolvimento regional brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro, Revan.
- AZZONI, C. R. (2005). Setor terciário e concentração regional no Brasil. In DINIZ, C. C. e LEMOS, M. B. (orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- BELLUZZO, L.G.M. E CARNEIRO, R. (2004). Globalização e integração perversa. **Política Econômica em Foco**. Nº 1, maio-agosto, Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em www.eco.unicamp.br. Acesso em 01/05/2004.
- BELLUZZO, Luiz G. de M. (2004). **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo, Editora Unesp; Campinas, Unicamp-Instituto de Economia.
- BRANDÃO, Carlos A. (2003). **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. Tese de Livre-Docência apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas.
- CAIADO, A. C. S. (2002). **Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?**. Tese de doutorado. Instituto de Economia-Unicamp. Campinas-SP.
- CANO, Wilson. (2008). **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo, Editora UNESP.

- _____. (1998). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930 – 1995**. Campinas, Unicamp/Instituto de Economia.
- CEPLAN – Consultoria Econômica e Planejamento (2005). **Sergipe: desempenho, perspectivas econômicas e evolução dos indicadores sociais – 1970-2004**. Recife. (mimeo).
- CHESNAIS, François. (1996). **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã.
- DINIZ, C. C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, . 3, n. 1, set..
- _____. (2002). A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In KON, A. (org.). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo, Editora perspectiva.
- FEITOSA, Cid O. (2007). **As transformações recentes da economia sergipana (1970-2004)**. Campinas, IE/Unicamp. Dissertação de mestrado.
- FIORI, José L. (1997). **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Vozes.
- GOVERNO DO ESTADO SERGIPE. **Legislação de incentivos do Estado de Sergipe**. Aracaju, Governo do Estado de Sergipe, s/d.
- GUIMARÃES NETO, L. (1995). Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B., (org.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil)**. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP.
- _____. (1997). Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, n ° . 15, jun..
- _____. (2005). **Trajetória econômica de uma região periférica**. Disponível em www.fundaj.gov.br. Acesso em 12/02/2005.
- IBGE. **Censos Demográficos, 1970, 1980, 1991, 2000**. Rio de Janeiro.
- _____. **Contas regionais do Brasil (vário números)**. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- _____. **Pesquisa Industrial Anual, 1996-2004**. Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 20/05/2006.
- _____. (2005). **Produto interno bruto dos municípios**. Vários números. Rio de Janeiro.
- MAGALHÃES, A. R. (1983). **Industrialização e Desenvolvimento Regional: a Nova Indústria do Nordeste**. Brasília: IPEA/IPLAN.
- MATOS, E. N. (2009). A dinâmica urbana e a inserção na economia regional: O caso de Aracaju (1970- 2005). **Tese de Doutorado**. Campinas.
- OLIVEIRA, L. G. (2000). **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos**. São Paulo, Edições Pulsar.
- PACHECO, Carlos A. (1998). **Fragmentação da nação**. Campinas, IE/Unicamp.
- PUTNAM, Robert D. (1996). **Comunidade e democracia – experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV.
- SERGIPE, GOVERNO DO ESTADO. (1991). **LEGISLAÇÃO DE INCENTIVOS DO ESTADO DE SERGIPE: INCENTIVOS À INDÚSTRIA**. LEI N. 3.140, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991.
- _____. (2006). **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.
- SOUZA, Celina. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In O Novo Município - economia e política local, revista **São Paulo em Perspectiva**, SEADE, Volume 10/nº 3, p. 103-112, jul.-set..