

O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA NACIONAL E SEUS IMPACTOS EM ALAGOAS

Autores: Guilherme Carneiro Leão de Albuquerque Lopes¹

Cid Olival Feitosa²

Resumo:

O referido artigo tem como objetivo analisar a estrutura produtiva de Alagoas, no período de 1990 a 2010, a partir da teoria da desconcentração produtiva brasileira. Para tanto, irá recuperar historicamente alguns elementos da economia alagoana, utilizando-se do método histórico-estrutural aplicado à análise regional, com abordagem qualitativa, através da utilização de pesquisas bibliográficas, e quantitativa, com uso da estatística descritiva. Com base nas análises realizadas, pode-se concluir que a ausência de políticas públicas de investimento aliadas ao baixo dinamismo das relações capitalistas em Alagoas são fatores chaves para os baixos índices industriais e econômicos do estado.

Palavras-chave: Políticas regionais; Desconcentração industrial; Alagoas.

Abstract:

The article aims to analyze the productive the structural production of Alagoas, in the period of 1990-2010, from the theory of Brazilian productive decentralization. For that, it will recover some historically elements of Alagoas economy, using the historical-structural method applied to regional analysis, A qualitative approach, using literature searches, and quantitative using descriptive statistics. Based on the analyzes, the conclusion is that the lack of public investment policies allied to low dynamism of capitalist relations in Alagoas are key factors for the low industrial and economic indices of the state.

Key-words: Regional Policy; Industrial deconcentration; Alagoas

Seção de Submissão: Sessão Ordinária

Área: 6. Capitalismo e Espaço

Sub-área: Economia Regional

¹ Graduando do curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas. E-mail: guilherme.cla.lopes@gmail.com

² Professor Adjunto da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: cid.olival@gmail.com

I. Introdução

A economia alagoana, até a década de 1970, apresentou as mesmas características da sua formação originária, muito próxima da conformação estrutural do complexo econômico nordestino, baseada na agroindústria açucareira, na pecuária extensiva e no segmento têxtil-algodoeiro. A partir deste período, houve alguns “ensaios” de mudanças na estrutura produtiva estadual, com crescimento relativo do setor industrial, em detrimento das atividades agrícolas e de serviços.

Essa expansão da indústria, no entanto, não perdurou muito tempo. A estagnação da economia brasileira, na década de 1980 e a combinação da abertura comercial com a reestruturação produtiva dos anos 1990 impuseram novos condicionantes à dinâmica produtiva alagoana. Ficou evidente que os instrumentos e políticas de desenvolvimento regional aplicados no passado, como os incentivos fiscais da SUDENE ou os investimentos estatais dos governos federal e estadual, apresentavam sinais de esgotamento, com reduzida capacidade de impactar na realidade local.

Ao longo da década de 1990, observou-se, ainda, uma profunda reforma na ação do Estado, com impactos diretos nas economias regionais. A ausência de uma política econômica nacional de desenvolvimento regional que promovesse o crescimento das regiões deprimidas desencadeou uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios, com o propósito de contrabalançar os efeitos negativos da abertura comercial e da falta de investimentos do setor público. Neste período, Alagoas implantou o Programa de Desenvolvimento Integrado (PRODESIN), visando estimular o desenvolvimento socioeconômico estadual, a partir da concessão de incentivos fiscais ao setor privado.

As evidências, porém, não confirmaram a trajetória esperada e o conjunto de benefícios e vantagens que o governo do estado tem oferecido às empresas não tem se traduzido em resultados significativos na geração de emprego e renda para a população local. O que se observou foi a proeminência do setor de serviços na expansão do produto interno, apresentando taxas de crescimento superiores às dos demais setores e impactando na estrutura urbana alagoana.

A partir de 2004, no entanto, a economia brasileira mostrou alguns sinais de recuperação, capitaneada pela expansão do consumo, decorrente da recomposição parcial do salário mínimo e das aposentadorias, bem como das políticas sociais de transferência de renda, e das exportações de *commodities*, estimuladas pela elevação dos preços internacionais e pela expansão da demanda chinesa.

Tendo em vista estes fatos, o presente artigo se propõe a analisar a evolução mais recente da economia alagoana, principalmente no que se refere à expansão dos serviços, à concentração de renda e fundiária, e o processo de industrialização do Estado. Isto será feito através de um levantamento de aspectos históricos que justifiquem o atraso comparativamente aos demais Estados.

Além desta introdução, o presente artigo possui mais quatro seções. A segunda seção faz uma análise de como foi a evolução da indústria brasileira e seus fatores de concentração de 1930 até 1956, e desconcentração ao longo das décadas de ao longo das décadas de 1970 a 1990. A seção 3 apresenta uma análise de como se comportou a economia nordestina ao longo do processo de desconcentração produtiva nacional e seus reflexos econômicos durante esses anos. A seção 4 aponta para os principais resultados encontrados referentes à questão da economia alagoana e sua configuração urbana, industrial e fundiária. A seção 5 apresenta as principais conclusões.

II. A dinâmica regional brasileira revisitada

Até 1930, a economia brasileira era de caráter primário-exportador, majoritariamente produtora de *commodities*. Não era integrada nacionalmente e cada região apresentava uma trajetória econômica autônoma. Esse quadro começou a ser modificado a partir do aumento das relações econômicas entre São Paulo e o resto do Brasil, resultando em um intenso processo de concentração produtiva no estado paulista. De 1930 a 1956 a indústria passa a ter papel relevante no perfil econômico do país, no chamado período da *industrialização restringida*³. O período de 1956 a 1970 marca a fase de maturação industrial, cabendo a ela produzir bens de consumo durável com maiores

³ Segundo Cardoso de Mello(2009) *industrialização restringida* é a fase inicial da industrialização brasileira, que durante o período de 1933 a 1956 produz principalmente bens de consumo não duráveis, dado a facilidade de produção deste segmento, já que não havia condições técnicas e financeiras suficientes para a produção de bens com maior valor agregado.

cargas de investimentos, qualificação do trabalhador e tecnologia. Ou seja, a *industrialização pesada*⁴.

A discussão sobre o processo de industrialização e seus impactos regionais foi muito bem elaborada por Wilson Cano (2007), que apresentou todo o processo de *concentração industrial* em São Paulo e a posterior *desconcentração produtiva* com a implementação de políticas de desenvolvimento regional, a partir da década de 1960, visando reduzir as disparidades inter-regionais.

O início da indústria nacional foi decorrente do transbordamento de capitais cafeeiros, que diversificaram seus investimentos e passaram a aplicar recursos em outras atividades. Neste cenário, alguns fatores foram fundamentais para a expansão da indústria localizada em SP, como a construção e o desenvolvimento das ferrovias, que além de interligar as regiões do estado facilitavam o escoamento da produção, ao mesmo tempo em que diminuía os custos de transporte; a utilização de mão-de-obra estrangeira, mais qualificada e com maiores demandas por bens industriais; e a importação de máquinas e equipamentos, elevando a produtividade do trabalho.

Contudo, a superação nacional da economia primária-agroexportadora para economia industrial só é atingida após a grande depressão de 1929. Isto por que devido à forte contração do comércio externo e consequente restrições à importações a periferia nacional sofria com o desabastecimento de mercadorias, então coube a SP abastecer o mercado nacional com seus produtos manufaturados. O Estado paulista por sua vez aumentava também suas importações da periferia nacional por alimentos e matérias-primas.

Portanto, devido as consequências internas do crash de 29 aliado a nova política interna do Governo Federal - que de liberal-ortodoxo passava a ser francamente intervencionista – as relações mercantis entre SP e a periferia nacional se aprofundaram, iniciando processo de integração do mercado nacional e avançando no desenvolvimento industrial do Brasil, com SP comandando este novo padrão de acumulação.

A expansão industrial paulista também ajudou a implementar as indústrias nas demais regiões do país. Este fenômeno é denominado de complementariedade paulista segundo Wilson Cano (2007). Isto é, as indústrias da periferia de fato complementavam

⁴ Para Cardoso de Mello (2009), *industrialização pesada* refere-se ao período da década de 1950 até 1970 a qual a dinâmica econômica brasileira passa a ser comandada pelos setores mais produtivos e dinâmicos (de consumo durável, intermediários e de capital), que requeriam maior grau de tecnologia empregada, vultuosos investimentos financeiros e mão de obra qualificada.

a produção paulista pelo fornecimento de matérias primas e alimentos. Esse processo foi o primeiro passo para a expansão industrial das outras regiões e impulsionou a desconcentração industrial para além de SP.

A análise feita por Cano(2007) sobre o desenvolvimento industrial periférico, a partir da complementaridade da periferia sobre SP, passa a ser revisada por outros autores para as décadas seguintes (1980/1990) dentre eles, Clélio Campolina Diniz (1993) e Carlos Américo Pacheco (1996). Diniz terá seu enfoque de pesquisa para a década de 1980, observando a migração da atividade industrial para além de SP, contudo concentrada em polos de crescimento. Já Pacheco faz seu estudo acerca do processo de fragmentação regional da economia brasileira pela implementação das políticas neoliberais durante a década de 1990.

Para Diniz (1993), a desconcentração industrial no Brasil na década de 1980 é limitada por um número de novos polos de crescimento. O autor afirma que apenas um grupo limitado de municípios capturou a maior parte das novas atividades econômicas, conformando o que ele denomina de *desenvolvimento poligonal*, formado pelas cidades de: Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-Florianópolis e São José dos Campos. Este grupo de cidades estavam aptas para receber tais investimentos, pois contavam com boa infraestrutura urbana, mão de obra qualificada, proximidade com os mercados consumidores de maior renda e avançados centros de pesquisa e tecnológicos.

Para Pacheco (1996), que também discute os fatores da desconcentração industrial no pós anos 1970, os fatores não são nem por conta do processo de polarização reversa, ou como complementaridade paulista. Considera como fator primordial da primeira fase da desconcentração nacional (1960/1970) as políticas públicas de desenvolvimento regional. Porém, após a crise econômica dos anos 1980 e 1990, a tônica da desconcentração passa a ser outra. Devido ao processo de abertura comercial promovido pelo governo na década de 1990, o comércio internacional ganhou intensidade e papel de preponderância nas políticas regionais que foram adotadas. As regiões passaram a adequar sua produção de acordo com a demanda externa. Ou seja, a descentralização industrial no Brasil, a partir da década de 1990, passa a ser induzida pelo comércio internacional, podendo levar o país a um processo de *fragmentação da economia nacional*.

A cada novo ciclo econômico nacional e seus efeitos concentradores, desconcentradores, integracionistas ou isolacionistas a economia nordestina foi impactada de forma direta, seja na busca por recursos naturais, pela função complementar

à SP ou aproximação com o mercado externo. Dentro deste panorama de mudanças econômicas a terceira secção busca traçar o perfil histórico da região NE, de acordo com a classificação feita por Leonardo Guimarães Neto (1989), apontando suas particularidades sócio históricas e os desdobramentos das políticas nacionais no conjunto econômico nordestino.

III. Os impactos da desconcentração produtiva sobre a região Nordeste

Segundo Guimarães Neto (1989) a formação econômica do Nordeste passou por três etapas. Na primeira é marcado pelo chamado “*complexo econômico do Nordeste*”, na qual é constituído por vários segmentos exportadores, voltados para o mercado internacional. A segunda etapa é chamada de “*articulação comercial*”. A região passa a comercializar diretamente com o próprio mercado interno brasileiro. No terceiro momento, o NE passa a receber unidades produtivas em seu território, na qual segmentos da indústria pesada se transferem para a região, promovendo a fase da *integração produtiva* da região.

Esse processo de integração e o predomínio industrial paulista causaram, segundo Cano (1998), três efeitos distintos nas indústrias periféricas e principalmente na região Nordeste: estímulo, bloqueio e destruição.

Os efeitos de estímulo estavam vinculados à necessidade de complementaridade que a indústria paulista requeria, isto é, ao expandir sua produção aumentava também a demanda por alimentos e insumos não encontrados no próprio estado. Esse estímulo fez com que além de vender mais para SP as regiões periféricas também comprassem mais de SP, beneficiando a indústria como um todo.

Por outro lado, o domínio paulista, 42% de participação na indústria nacional em 1939, bloqueava a periferia de competir com eles. Como SP era mais avançado em termos tecnológicos e incorria em economias de escala então isso significava que detinha grande poder de mercado, comandava a industrialização nacional e bloqueava o surgimento de atividades na periferia que já estivessem instaladas na sua pauta de produção. (CANO, 2007)

Por último, o efeito de destruição é consequência da concorrência industrial entre as regiões. Após o período de modernização do parque industrial (pós 1930) algumas regiões passaram a ser mais produtivas e consequentemente ganhavam mercado frente ao declínio de

outras. No NE este efeito foi muito sentido, pois grande parte da velha indústria de bens de consumo não duráveis da região não se reequipou e sofreu com a forte concorrência dos demais estados que importaram máquinas, equipamentos e ganharam mercado ante a destruição da arcaica indústria nordestina.

A partir de então, o NE com uma indústria pouco diversificada e obsoleta passaria a sofrer duras consequências da concorrência inter-regional. Contudo, com a opção política do desenvolvimento nacional baseado na industrialização por substituição de importações, a partir década de 1950, provocou muitas transformações na economia nordestina. Inicialmente, entre 1956-1961 esse novo padrão industrial centralizou seus investimentos no Sudeste, principalmente em SP. Isso fez crescer ainda mais o hiato econômico entre as regiões. É nesse momento que os desequilíbrios regionais entram definitivamente na pauta de discussões do país. (CARVALHO, 2001)

No NE esta nova concentração de investimentos se refletiu no aumento das pressões políticas e sociais. Além disto, um conjunto de fatores, tanto internos como externos, acirravam insatisfação das regiões periféricas. Os elevados gastos na construção de Brasília; a forte seca de 1958 - o que demonstrava que as políticas de combate à seca adotadas até então eram totalmente ineficientes; a divulgação das Contas Nacionais (1951) e Regionais (1952) - que mostrou em números concretos a enorme diferença econômica entre as regiões; seletividade dos investimentos públicos para o Centro-Sul; os baixos índices econômicos; o aumento da insatisfação popular e a expansão das Ligas Camponesas pressionaram o governo em busca de medidas para o desenvolvimento industrial, econômico e social do NE. (CARVALO, 2001)

Neste cenário conturbado de esgotamento das velhas políticas e agravamento das manifestações populares surge o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1956, encarregado de identificar os principais problemas do NE e achar os mecanismos mais eficazes para desenvolver econômica e socialmente a região. Em 1958 o GTDN publicou seu diagnóstico geral sobre o NE, o que causou grande repercussão no país e serviu para reorientar os desdobramentos produtivos de uma industrialização principiante e incrementou o debate acerca das disparidades de renda nas regiões.

Apesar de ser considerada como *região problema* nos anos 1950 a economia nordestina apresentou excelente desempenho entre 1960 e 1985, nesse período o PIB gerado no NE cresceu em média 6,3% ao ano e a participação no PIB aumentou de 13,2% para 17,1% passando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões. (BACELAR, 1997)

A melhoria dos indicadores foram decorrentes de políticas públicas de desenvolvimento regional, mais precisamente a partir da implantação de incentivos fiscais (34/18, Finor e isenção do imposto sobre a renda); investimentos em empresas públicas: Petrobrás (na Bahia e Rio Grande do Norte) e Vale do Rio Doce (Maranhão); concessão de créditos públicos (BNDES e BNB) e com recursos próprios de importantes empresas privadas. A solução para esta melhoria significativa foi incentivar a industrialização como forma de superar as dificuldades geradas pela obsoleta base agroexportadora, atraindo uma série de investimentos produtivos para a região. (BACELAR, 1997)

A captação de novos investimentos para NE favoreceu o desenvolvimento industrial da região, que deixou de ser predominantemente produtora de bens de consumo não duráveis para se especializar na produção de bens de consumo intermediário. Esse aprofundamento das relações produtivas nas décadas de 1970/1980 geraram mudanças nas relações capitalistas no interior de cada Estado. Se antes cada espaço era integrado por um sistema comercial que matinha intacta a individualidade de cada um, com a fase da transferência do capital produtivo, têm-se a formação de uma sistema produtivo único e hierarquizado, na qual os espaços tendem a homogeneização e a perda de identidade.

Para Araken Alves de Lima, o dinamismo da economia nordestina no período de 1956 até 1979 pode ser explicados por três motivos:

Primeiro, a política mais geral de desenvolvimento regional e o conjunto de medidas direcionadas ao Nordeste, com destaque para os investimentos públicos, de vultuosos volumes, e, fundamentalmente, a maior racionalidade dos gastos destes recursos sob a coordenação da recém criada Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (...). Outra condição está associada ao período do “milagre brasileiro” (grifo do autor), fase em que o crescimento da economia ocorreu a níveis superiores a 11% ao ano, em média. Como já referido, o Nordeste, devido a seu atrelamento econômico às áreas mais industrializadas, acompanhou o dinamismo do conjunto da economia. A terceira condição foi dada pelas políticas econômicas do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Este plano apresentava como objetivos principais concluir a instalação da indústria pesada, internalizar a indústria de bens de capital, além de completar o parque industrial de insumos básicos e bens intermediários, e ainda promover a expansão dos principais serviços de infraestrutura econômica sob responsabilidade das empresas estatais.⁵

Por conta do aporte de capitais público e privados e o interesse em utilizar os abundante recursos naturais foi possível que o NE formasse uma “nova” indústria,

⁵ Lima, Araken A. A. Alagoas e o Complexo Industrial Canavieiro no Processo de Integração Nacional (tese de doutorado). Instituto de Economia/Unicamp. Campinas. pg 15, 2006.

fortemente vinculada ao aparelho produtivo das outras regiões do Brasil, como demonstra a instalação do Polo petroquímico de Camaçari na Bahia, o complexo mineiro-metalúrgico do Maranhão, complexo da Salgema em Alagoas entre outros (BACELAR, 1997).

O que se pode verificar no desempenho econômico da região é que durante o período de crescimento e maturação dos novos investimentos produtivos o papel do Estado foi crucial para patrocinar fortemente o elevado desempenho econômico. Direta ou indiretamente o setor público foi quem puxou o crescimento das atividades econômicas que mais cresceram, tanto no NE como nas outras regiões. Entre 1960 e 1970 o NE cresceu a uma taxa média anual de 3,5% ante 6,1% para o Brasil. Já entre 1970 e 1980 o NE cresceu 8,7% frente uma taxa média de crescimento anual de 8,6% para o Brasil. (SUDENE, 1999)

Contudo, essa dependência de investimentos do setor público na cadeia produtiva da região também tinha suas consequências negativas e essas foram sentidas principalmente partir da década de 1990. O Brasil já vinha apresentando os sinais da crise desde a década de 1980, contudo, como os elevados investimentos ainda estavam sendo maturados o NE conseguiu se sobressair na primeira metade e cresceu a uma taxa média anual de 3,3% ante 1,6% do crescimento brasileiro entre 1980 e 1985. (SUDENE, 1999)

De fato somente na década de 1990 o NE sentiu os efeitos da crise a qual o país estava passando e declinou parte de sua atividade econômica, principalmente no tocante à indústria e a captação de novos investimentos. Nestes setores a economia nordestina foi prejudicada pois por ser uma região historicamente muito pobre, em termos de serviço, tecnologia, qualificação profissional, nível de investimentos e infraestrutura urbanas, as indústrias não se sentiam atraídas para instalar suas unidades produtivas na região, já que não possuíam mais os incentivos fiscais e produtivos patrocinados pelo Estado, que estava altamente endividado. Deste modo a região reduziu seu peso na industrial nacional de 12% em 1990 para 8% em 1994. Entre 1980 e 1990 a taxa média da formação bruta de capital fixo na região foi de 1,6%, caindo para -1,7% entre 1990-1995 e também retração de -6,3 ao ano nos investimentos públicos para o mesmo período.

Neste cenário da década de 1990 atuaram forças econômicas tanto no sentido da desconcentração espacial como concentradoras também. As forças concentradoras estavam atreladas a seletividade dos investimento industriais e atuaram nas áreas mais

dinâmicas e competitivas do país, pois estavam em busca da mão de obra qualificada; maior proximidade com os centros mais eficientes e tecnológicos; infraestrutura adequada e proximidade com mercados consumidores de alta renda. Já as ações de desconcentração atuavam junto com a abertura comercial em busca de novos focos exportadores, a qual os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital procuraram regiões de menor nível de desenvolvimento e menor custo de mão de obra. Deste modo cada região voltava para sua especialização regional. Houve claramente uma divisão do trabalho no país que segmentava ainda mais os fracos elos de ligação entre as regiões e representava o colapso das políticas de integração nacional.

A secção IV buscará analisar mais especificamente quais foram os impactos das dinâmicas econômicas nacionais e regionais em Alagoas. Para isso, é necessário fazer uma análise do desempenho econômico comparativo com outros Estados nordestinos, acompanhar as oscilações das principais atividades econômicas do Estado e observar o direcionamento dos investimentos públicos, que tanto foram para o desenvolvimento tanto nacional como regional, e que também possui papel preponderante na configuração econômica alagoana.

IV. Houve desconcentração produtiva para Alagoas?

No caso do Estado de Alagoas, as políticas de desenvolvimento regional enfrentaram uma série de obstáculos, dentre eles, as dificuldades de rompimento da estrutura produtiva regional, baseada na agroindústria açucareira. Em virtude da baixa diversificação produtiva, Alagoas não conseguiu desenvolver setores econômicos capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico estadual. Como pode ser observado na **Tabela 1**, o PIB alagoano praticamente não sofreu alterações ao longo dos anos.

Tabela 1: NORDESTE: Participação dos Estados no PIB do Nordeste – 1970-2010 (%)

Estados	Anos								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Alagoas	5,8	5,7	5,5	6,1	5,5	4,9	4,9	5,0	4,8
Bahia	32,5	33,4	36,2	37,9	34,9	32,4	33,4	32,4	30,4
Ceará	12,3	11,7	12,9	12,2	12,6	15,1	14,4	14,6	15,3
Maranhão	7,0	6,6	7,1	5,3	6,2	6,1	6,4	9,0	8,9
Paraíba	6,1	6,3	5,5	5,1	6,6	6,4	6,4	6,0	6,3
Pernambuco	24,9	24,3	21,2	18,6	20,7	21,1	20,2	17,8	18,8
Piauí	3,1	3,2	3,1	2,8	3,5	3,8	3,7	4,0	4,3
Rio Grande do Norte	4,6	5,3	5,3	5,5	5,6	5,7	6,4	6,4	6,4
Sergipe	3,7	3,6	3,3	6,5	4,5	4,3	4,1	4,8	4,7
Nordeste	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alagoas/Brasil	0,7	0,6	0,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Nordeste/Brasil	11,7	11,1	12	14,1	12,9	12,8	13,1	13,1	13,5

Fonte: IPEADATA (1970-2010)

Na verdade, apenas no período de 1980-1985 Alagoas apresentou leve crescimento da sua participação no PIB regional decorrente da maturação dos investimentos associados ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Atualmente a participação relativa de Alagoas na economia do Nordeste ainda é muito pequena e decresceu ao longo dos anos chegando a participar com apenas 4,8% no PIB regional, em 2010. Ainda assim, acompanhando a dinâmica produtiva nordestina, houve crescimento do setor de bens intermediários, especificamente a química, em virtude dos investimentos de implantação do Polo Cloroquímico de Alagoas, nos municípios de Marechal Deodoro e Maceió, e queda relativa da participação de bens de consumo não duráveis.

Além dos investimentos produtivos oriundos do II PND Alagoas também foi beneficiada por um novo programa do governo federal criado em 1975, o Proálcool. O Estado foi favorecido pois foram oferecidos vários incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros abaixo da taxa de mercado para os produtores de cana-de-açúcar, além de concessões para a indústria automobilística, que tinha como objetivo a substituição em larga escala de veículos movidos por gasolinas para novos modelos

abastecidos à álcool. Esta política visava diminuir a dependência do petróleo no país já que o preço do barril havia subido exponencialmente dado o choque do petróleo em 1973. Reflexo do programa é o aumento da produção de álcool no país, no período de 1975-76 foi de 600 milhões de litros; entre 1979-80 foi de 3,4 bilhões e de 1986-87 chegou ao auge, com 12,3 bilhões de litros. Logicamente isso implicava em aumento da demanda para os produtores da cana-de-açúcar em Alagoas. Esse programa política foi satisfatória até meados da 1990 quando começou a ruir à medida que o preço internacional do petróleo baixava, tornando o álcool combustível pouco vantajoso tanto para o consumidor quanto para o produtor. Para agravar o problema, o preço do açúcar começou a aumentar no mercado fazendo com que fosse muito mais vantajoso para os usineiros produzir açúcar no lugar do álcool. (NOVACANA, 2013)

No geral esse conjunto de investimentos realizados em Alagoas foi responsáveis pelo bom desempenho do PIB estadual nas décadas de 1970 e 1980. No período de 1970-79 a economia alagoana cresceu 9,5% e 5,3% entre 1980-89. Essas taxas de crescimento foram maiores que as do Brasil e do Nordeste, respectivamente, 8,4% e 8,3% no primeiro período e 3,1% e 5,0% no segundo período. (LIMA, 2006)

Já na década de 1990 a principal marca do período para o complexo canavieiro foi o aprofundamento do processo de desregulamentação setorial. Este processo se inseria num contexto maior de liberalização econômica pelo qual o país passava e que tinha como foco a reinserção dos países periféricos no mercado internacional. Isto é, os produtores alagoanos estavam em pura competição pelo mercado internacional com demais produtores do país. A melhor maneira de se consolidar seria através do aumento da produtividade na produção da cana. E de fato isto foi feito. A cana produzida entre os anos de 1990 a 1999 sofreu uma variação positiva de 12,9%, enquanto a área plantada variou negativamente em -8,9% para o mesmo período. Estes dados indicam o aumento da quantidade produzida e uma redução da área plantada, logo houve melhora do rendimento agrícola no Estado, resultado da intensificação dos investimentos em tecnológica pelo grupo de usineiros. (LIMA, 2006)

Contudo, o aumento da eficiência e a expansão no setor canavieiro não foi o suficiente para dinamizar a economia alagoana. Após a consolidação de Alagoas como principal produtor de açúcar no NE (26.7444,88 mil toneladas de cana produzida na média trienal entre 1997 e 1999 ante 17.546,65 mil toneladas em PE para o mesmo período) os demais setores (exceto o químico) continuaram sem receber aportes de investimentos para diversificar a estrutura produtiva de Alagoas. O problema residia no fato de que

apenas 5% da produção alagoana estava sendo absorvida internamente. A receita média da safra nos três primeiros anos da década de 2000 foram cerca de R\$1,6 bilhões, a qual 81,5% originaram-se em outros Estado e no comércio internacional. (SINDIAÇUCAR-AL,2004)

Com esta configuração estrutural, se pode observar que o sustentáculo da economia canavieira e por extensão do Estado é determinado na esfera das relações comerciais, principalmente no mercado internacional. Como se a fase de articulação comercial ainda não tivesse sido superado pela integração produtiva em Alagoas, pois a entrada de novos capitais extra regionais foi bloqueada, o que impediu o desenvolvimento de novas relações econômicas e sociais, além de que a atividade tradicional do estado não foi desarticulada, pelo contrário, reforçada, já que seu processo de modernização não ocorreu sob investimentos “estrangeiros” mas sob a tutela das mesmas famílias que secularmente dominam a atividade.

Na década de 2000 até 2010 a implementação do novo direcionamento das políticas macroeconômicas e regionais adotadas, e o aumento da participação do mercado internacional modificaram a configuração econômica Alagoana se comparado com os anos 90. No período analisado (1995 a 2010) houve aumentou do VTI da indústria de transformação, e de bens de consumo não durável, principalmente no setor de produtos alimentares e ressaltando também a forte queda dos bens intermediário, principalmente no setor químico, como demonstra a **Tabela 2**.

Tabela 2 - ALAGOAS: INDÚSTRIA - Participação relativa de estabelecimentos, VTI - 1995 e 2010 (%)

Classes e gêneros da indústria	Ano 1995		Ano 2010	
	Estabelecimentos	VTI	Estabelecimentos	VTI
Indústrias extrativas e de produtos minerais	0,84	7,26	5,26	1,48
Indústria de transformação	99,16	92,74	94,74	98,52
Bens de Consumo Não Durável	59,66	38,98	43,23	70,18
Produtos alimentares	43,7	36,77	34,95	62,61
Bebidas	1,68	-	3,02	6,83
Bens Intermediários	22,69	53,36	19,45	20,95
Minerais não-metálicos	7,56	3,5	9,2	4,32
Química	13,45	49,86	3,81	13,29
Produtos de matérias plásticas	1,68	-	6,44	3,34
Bens de Consumo durável e de Capital	5,88	0,4	14,46	3,64
Mecânica	5,88	0,4	14,46	3,64

Fonte: PIA - IBGE (1995, 2010)

A **Tabela 2** demonstra que devido a centralização da produção industrial em bens de consumo não duráveis (70,18% do VTI) e elevada participação do setor de produtos alimentares (62,61% da produção total dos bens de consumo não duráveis) Alagoas praticamente somente produz o mesmo que a Inglaterra na primeira fase da revolução industrial no século XVIII e o que SP produzia em meados da década de 30. Além disto no segmento de bens intermediários a indústria química enfrentou forte declínio, mas ainda assim centraliza a produção, a qual apenas o polo Cloroquímico detém 13,29% dos 20,95% do VTI de todo o setor. Por fim, o setor de bens de consumo duráveis e de capital representa apenas 3,64% de todo o VTI alagoano em 2010, pouco influenciando no perfil industrial alagoano.

No que diz respeito às atividades agropecuárias, os últimos Censos Agropecuários, 1995 e 2006, mostram que o número de estabelecimentos agropecuários cresceu. Esse crescimento ainda que pífio, menos de 2%, deve-se, em grande parte, aos produtores com menos de 10 hectares, o que pode estar relacionado à expansão da agricultura familiar. Apesar disso, a expansão da área agrícola praticamente não sofreu alterações, conforme dados da **Tabela 3**.

Tabela 3 – ALAGOAS: Grupo de área total - Área e estabelecimento – 1995-2006

Estratos	Estabelecimentos				Área			
	1995	%	2006	%	1995	%	2006	%
Menos de 10 ha	92.736	80,6	101.331	82,2	220 023	10,3	226.342	10,7
10 a menos de 100 ha	18.625	16,2	18.774	15,2	545 369	25,5	526.562	24,9
Menos de 100 há	111.361	96,8	120.105	97,4	765.392	35,7	752.904	35,6
100 a menos de 1.000 ha	3.487	3,0	3.027	2,5	963 371	44,9	789.183	37,4
1.000 ha e mais	190	0,2	200	0,2	413.698	19,3	570.487	27,0
Total	115.038	100	123.332	100	2.142.461	100	2.112.574	100

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário de 1995 e 2006

Vale lembrar que apesar da expansão a agricultura familiar encontra dificuldades para obter assistência técnica, o que pode comprometer o aumento de produtividade. Isso torna-se mais grave ao verificar que, dada a sua característica policultura, a agricultura

familiar é responsável por grande parte da produção de milho, arroz, feijão, mandioca, hortaliças e frutas do estado.

Além do mais a **Tabela 3** demonstra que as áreas com menos de 10 hectares representam 82,2% dos estabelecimentos agrários do Estado de Alagoas, mas apenas absorvendo 10,7% do total de áreas. Já as áreas de 1.000 hectares ou mais representam apenas 0,2% dos estabelecimentos do Estado, que, contudo, expandiram e ocupam 27% da área total reforçando a concentração da propriedade e da produção agrícola. Isso representa um dado alarmante sobre estrutura fundiária do Estado.

No que diz respeito às principais lavouras agrícolas, as lavouras temporárias representam 95,9% de toda a área colhida no estado. Dentre os principais produtos, a cana-de-açúcar ainda é o grande destaque. Apesar de ter apresentado uma queda de participação na década de 1990, foi recuperando sua posição no cenário estadual chegando a participar com 76,1% entre as principais culturas temporárias, em 2010. As culturas feijão em grão e fumo tiveram uma queda ao longo dos anos, já a mandioca e o milho cresceram suas participações, conforme **Tabela 4**.

Tabela 4: ALAGOAS: Participação das principais culturas temporárias em termos de área colhida (%) - 1990-2010

Anos	Cana-de-açúcar	Feijão (em grão)	Fumo	Mandioca	Milho	Total
1990	72,5	12,3	3,4	2,6	6,6	100
1995	58,0	19,1	3,1	4,5	12,4	100
2000	69,4	12,7	2,7	3,9	8,8	100
2005	65,8	14,3	1,7	3,3	11,7	100
2010	76,1	9,5	1,8	3,6	7,6	100

Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal – 1990, 1995, 2000, 2005 e 2010

As lavouras permanentes praticamente não existem em Alagoas. Representam apenas 4,1% do total de área colhida, em 2010. O maior destaque é para o coco-da-baía, com 2,1% de toda a produção agrícola estadual.

Outra forma de verificar a estrutura produtiva de Alagoas é através da análise da participação setorial do PIB. Conforme dados da **Tabela 5**, ao longo das últimas duas décadas, Alagoas experimentou uma queda significativa de participação da agropecuária. Ainda que seja uma tendência verificada para os demais estados do Nordeste, sua queda foi pronunciada, refletindo o forte atraso do setor rural e a extrema concentração da propriedade, com centralização da produção em poucas atividades, como a pecuária e a

cana-de-açúcar. Apesar da centralização da propriedade na atividade pecuária esta não é relevante é no cenário nacional. O estado ocupava a 22ª posição no total de efetivo bovinos, em 2010, algo em torno de 0,6% do total nacional ou 7,2% do efetivo nordestino, destacando-se os municípios de Palmeira dos Índios e Viçosa, com 41.400 cabeças e 34.464 cabeças, respectivamente.

Tabela 5: ALAGOAS: Participação setorial do PIB - 1990-2010 (%)

Atividades	1990	1995	2000	2005	2010
Agropecuária	22,8	17,8	15,2	8,6	6,7
Indústria	24,3	21,4	21,9	27,1	21,2
Indústria extrativa	-	-	-	1,3	0,9
Indústria de transformação	14,7	11,0	11,8	12,9	9,3
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água e esgoto e limpeza urbana	1,5	3,9	3,6	6,8	4,4
Construção civil	8,1	6,5	6,5	6,2	6,6
Serviços	52,9	60,8	62,9	64,3	72,1
Comércio	11,7	8,9	8,4	10,5	15,9
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	5,0	2,5	3,0	3,5	4,2
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	21,2	23,5	22,7	23,8	28,0
Outros serviços	15,0	26,0	28,9	26,6	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Contas Regionais (1990-2010)

A indústria de transformação, conforme analisado acima, também vem reduzindo sua participação, com concentração de atividades, sobretudo pessoal ocupado, nos ramos de produtos alimentares, vinculados à agroindústria açucareira, e química, através da produção de cloro soda e PVC pela Braskem. Apesar desta queda nesses indicadores a indústria de transformação continua a comandar o VTI industrial e possuir grande parte dos estabelecimentos industriais. A indústria da construção civil, apesar do *boom* dos últimos anos, embora tenha aumentado os seus valores absolutos, decorrente, em parte, da maior oferta de crédito do governo federal para o setor de habitação, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida que impulsionou o aumento de novas empresas construtoras, praticamente não alterou a sua participação relativa no PIB estadual. Já os serviços industriais de utilidade pública, como produção e distribuição de eletricidade e gás, água e esgoto e limpeza urbana, apresentaram crescimento expressivo até meados dos anos 2000, com leve queda no último quinquênio.

Reflexo da falta de política industrial é o surto de expansão do setor de serviços, que mais cresceu ao longo dos anos. Tal fato indica a fragilidade da economia alagoana, com uma indústria de transformação pouco expressiva e uma agricultura baseada sobretudo na atividade açucareira. Deste modo, o comércio e a administração, saúde e educação públicas e seguridade social representavam quase 45% de todo o PIB alagoano, em 2010. No total, os serviços foram responsáveis por mais de 70% de toda a riqueza produzida no estado. Vale lembrar que, diferentemente do que ocorre em algumas localidades, os serviços em Alagoas estão vinculados a pequenas atividades com baixo valor agregado, como serviços pessoais e domésticos.

A expansão dos serviços reflete várias deficiências da estrutura produtiva alagoana, dentre elas, a grande concentração da população urbana em Maceió. A falta de alternativas no interior do estado e a dinâmica econômica municipal um pouco superior à média estadual têm feito de Maceió o grande destino das migrações rurais e urbanos do interior alagoano. Em 2010, Maceió concentrava cerca de 40% da população urbana total do estado. Se adicionarmos Arapiraca e Rio Largo este percentual de concentração chega perto dos 50% da população urbana total de Alagoas (ver **Tabela 6**). Arapiraca é uma cidade em pleno crescimento pois antes mesmo de conseguir formar um centro comercial (sua principal atividade) a cidade historicamente foi uma forte produtora do fumo, o que atraiu capitais e empresários para a região que ali se instalaram e dinamizaram a economia local. Valendo-se também de sua posição estratégica a cidade interliga as demais regiões geoeconômicas do Estado e caracteriza-se como polo de abastecimento agropecuário, comercial, industrial e de serviços. Entre 2006 e 2009 o PIB da cidade cresceu 16%, enquanto o Estado cresceu 10% para o mesmo período. Este forte crescimento econômico atraiu grande fluxo populacional e reforça a urbanização da cidade. Já Rio Largo, por fazer fronteira com Maceió e integrar sua microrregião acaba por interagir com grande frequência e intensidade, com a capital, a partir de uma interdependência baseada na infraestrutura urbana e na divisão do trabalho interna. Grande parte da população urbana em Rio Largo se deve a própria dependência com Maceió. Por estar além do limite geográfico da capital e consequentemente fora do foco de especulação do espaço o preço do imóvel em Rio Largo tende a ser menor do que em Maceió. Com isso, grande parte da população reside nas áreas urbanas de Rio Largo, mas trabalham em Maceió, constituindo um intenso fluxo diário e urbano entre as cidades.

Tabela 6: ALAGOAS: População Rural e Urbana - 1991-2010

Municípios	Urbana			Rural		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Maceió	583.343	795.804	932.129	45.698	1.955	619
Arapiraca	130.963	152.354	181.481	33.958	34.112	32.525
Rio Largo	38.525	49.919	55.947	15.399	12.591	12.534
São Miguel dos Campos	28.121	35.375	52.566	22.568	16.081	2.011
Palmeira dos Índios	46.421	48.958	51.610	30.783	19.102	18.758
União dos Palmares	34.040	37.869	47.651	23.385	20.751	14.707
Coruripe	13.975	22.199	46.043	35.265	26.647	6.087
Penedo	38.574	41.545	45.020	13.671	15.448	15.358
Marechal Deodoro	14.658	29.837	43.392	10.152	6.029	2.585
Delmiro Gouveia	31.957	33.563	34.854	9.257	9.432	13.242
Alagoas	1.482.033	1.919.739	2.297.860	1.032.067	902.882	822.634

Fonte: IBGE – Censos Demográficos (1991, 2000, 2010).

Com o crescimento descontrolado de Maceió, as propriedades urbanas tiveram um crescimento vertiginoso no preço de suas terras. Essa expansão da demanda ocasionou dois efeitos. Primeiro, o aumento frenético dos preços dos imóveis na cidade, causando o segundo efeito, a ocupação da periferia urbana. Além disso, outros problemas urbanos verificados em grandes cidades também estão presentes na capital alagoana, como a violência, *déficit* habitacional, deficiência nos serviços de transporte, saúde, educação, periferização dos assentamentos urbanos, trabalho informal, etc.

Por fim, pode-se dizer que a economia alagoana não conseguiu promover a diversificação produtiva necessária para atender às demandas de emprego e renda da sua população. A atividade açucareira, a produção de alimentos e a indústria química, esta última atendendo às demandas de fora do estado, são as principais atividades geradoras de riqueza em Alagoas. Sem falar na Administração pública e no comércio, que são, também, grandes empregadores do estado.

V. Conclusões

Pode-se perceber que os investimentos produtivos no país sempre estiveram atrelados ao apoio estatal. A partir dos anos 1960 e 1970, além de alavancar os investimentos o governo também procurou amenizar as discrepâncias entre as regiões por meio das políticas públicas de desenvolvimento regional, cujo objetivo era dinamizar, industrializar e interligar todas as regiões do Brasil. Para atrair os investimentos

necessários à produção da indústria pesada, foi imprescindível que o Estado promovesse melhorias de infraestrutura, subsidiasse a instalação das industriais, concedesse empréstimos de baixos juros, e isenção tarifária de alguns tributos. Em busca desses benefícios, as indústrias foram atraídas pelo plano estatal para as regiões mais periféricas e dinamizaram a economia regional.

Alagoas, contudo, estava na contramão desta corrente desenvolvimentista. Se por um lado alguns dos Estados nordestinos como Pernambuco, Sergipe, Ceará e Bahia, estavam atraindo vários tipos de investimentos, o Estado alagoano bloqueava aqueles que aqui queriam investir. A razão para o retrocesso da economia alagoana é a predominância do grupo de usineiros do engessou o Estado de qualquer progresso industrial, econômico, tecnológico, social e financeiro. As políticas públicas regionais não visavam este conservadorismo, pois o objetivo era justamente o oposto, modificar a antiga estrutura para dinamizar a economia regional a partir de uma nova configuração econômica. A única relevância industrial das políticas públicas regionais para o foi a instalação da indústria química, que contudo, não alterou o perfil produtivo do Estado.

O setor tradicional da economia Alagoana manteve sua centralidade na produção, principalmente a partir de medidas internas para sua modernização e expansão. Para que isso fosse possível o governo Estadual criou vários fundos, expandiu o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), cedeu empréstimos a juros baixíssimos com longos prazos de pagamento, subsidio da produção, incentivos fiscais, entre outros programas de estímulo ao desenvolvimento açucareiro. A ação do Estado foi fundamental para manter o açúcar como principal atividade econômica de Alagoas.

Dada a baixa diversificação da industrial alagoana, o estrangulamento da produção de alimento de subsistência, a elevada taxa de urbanização e a escassez de empregos para além da cana, administração pública e construção civil, desenvolveu-se em Alagoas uma estrutura produtiva a partir de atividades nitidamente terciárias, sem uma participação crescente (ou importante) do setor industrial, apresentando uma tendência à hipertrofia, à proliferação de serviços públicos ou de baixa remuneração e de atividades ligadas à economia informal.

Dado os elementos supracitados o que se pode verificar é que não houve uma maior dinamização das atividades produtivas e nem profundas alterações na estrutura econômica, principalmente a industrial. Não se observou em Alagoas o estabelecimento

da modernização das atividades tradicionais comandados por grupos econômicos extra regionais e nem a instalação da “nova indústria”, nos moldes que havia sido estimulado pela SUDENE- por mais que houvesse forte crescimento do setor químico, este não conseguiu induzir a um processo de industrialização do Estado, pois não interagiu com os demais setores industriais-. As mudanças na estrutura econômica resultaram de políticas que visavam atender aos interesses do capital açucareiro. Alagoas é um caso em que a ação política dos grupos sociais vinculados à atividade canavieira conseguiram isolar a estruturas produtivas local das transformações em curso, “fechando” o Estado para a possibilidade de outras alternativas econômicas.

O que podemos concluir é que a base para os desafios do Estados começam a partir da dependência do setor público para com o grupo econômico/político dominante, os usineiros, que causaram grandes prejuízos para Alagoas. Hoje é visto que o Estado perdeu a chance histórica para o desenvolvimento econômico e paga por sua fragilidade política, econômica e social. Segundo Araken Lima: “Muitas coisas em Alagoas mudaram desde meados do século XX, mas poucas transformações ocorreram” (Lima, 2006)

VI. Referências bibliográficas

ARAUJO, Tânia Bacelar. **Herança de diferenciação e futuro da fragmentação.** Estudos avançados. Editora: Fundap/Unesp. São Paulo, 1997

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração industrial em São Paulo.** 4 ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998a. (30 Anos de Economia – Unicamp, 1).

_____. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1995.** 2 ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998b. (30 Anos de Economia – Unicamp, 2).

_____. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2005.** 3 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CARVALHO, Fernanda Ferrario de. **Da Esperança À Crise- Experiência das Políticas Regionais do Nordeste.** Campinas. UNICAMP, 2001.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas.** 4 ed. Maceió: EdUFAL, 2010.

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.** Texto para discussão n° 375, Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1995.

_____. A Nova Configuração Urbano-Industrial no Brasil. In KON, A. (Org). **Unidade e Fragmentação: a questão regional no Brasil.** Editora Perspectiva: São Paulo, 2002.

FURTADO. Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 22 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1989.

LIMA, Araken Alves. **Alagoas e o complexo agroindustrial canavieiro no processo de integração nacional.** Campinas/SP, 2006. (Tese de Doutorado).

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, n. 6, p. 113-40. Campinas, 1996.

_____. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial.** Texto para Discussão n. 633. IPEA. Brasília, 1999.