

Papel do Setor Público na Inserção e Integração da Economia Sergipana na Economia Nacional: Impressões a Partir das Transformações na Indústria Durante as Décadas de 1960 e 1970

Wagner Nóbrega

** Professor M.Sc Assistente do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe*

Resumo

O presente artigo discute o papel do setor público no desempenho da economia sergipana. As décadas de 1960 e 1970 marcaram a transformação da estrutura produtiva sergipana. O setor público ocupou papel principal nesta transformação. A partir de então, o setor público teria passado a influenciar decisivamente o desempenho da economia estadual. Com isso, o desempenho da economia sergipana passaria a ser fortemente dependente das finanças públicas do governo federal e das estratégias traçadas pelas empresas estatais, inclusive as que depois foram privatizadas, cujas dinâmicas independem do âmbito estadual. Isso ajudaria a explicar a performance diferenciada do PIB sergipano com relação à média nordestina e brasileira.

Palavras-chave:

Gastos Públicos; Desenvolvimento Econômico.

1 - INTRODUÇÃO

A literatura sobre a economia sergipana geralmente dá destaque às atividades da PETROBRÁS na Indústria Extrativa Mineral e no desempenho daquela economia nas décadas de 1960 e 1970. Este reconhecido traço de especificidade, contudo, não chega a ser entendido como parte de uma forma diferenciada de inserção da economia sergipana no padrão de acumulação da economia brasileira. Ao contrário, geralmente a forma de inserção da economia nordestina é tomada como padrão para identificar o modelo de integração da economia sergipana.

Neste sentido, com o presente texto se busca levantar questões sobre a validade de tal forma de tratamento, partindo-se da hipótese de que o modelo de desenvolvimento da economia sergipana não repetiu a forma de inserção da economia nordestina no padrão de acumulação da economia nacional das décadas de 1960 e 1970.

Para tanto, este trabalho aborda a forma das transformações na base produtiva ocorridas no Nordeste e especificamente em Sergipe. Isto é feito em quatro seções, sendo esta apresentação uma delas.

Na segunda seção, é feita uma revisão do modelo de inserção da economia nordestina no contexto da economia nacional nos anos 1960 e 1970, no tocante à Indústria. A terceira seção traz o mesmo tratamento da anterior, desta feita com base em evidências para o caso de Sergipe. A quarta seção é reservada às considerações finais.

2 - AS MUDANÇAS NA BASE PRODUTIVA NORDESTINA E A NOVA INSERÇÃO DA ECONOMIA NORDESTINA NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL

Guimarães Neto (1984) – apoiado na teoria do “Capitalismo Tardio”, elaborada por Cardoso de Mello em sua tese de doutorado em 1975 e convertida em livro pela Editora Brasiliense, com edições de 1982 e 1988 – percebe que, no período de

1933 a 1959, a economia nordestina se articula comercialmente com a nacional, em função da economia de São Paulo, da seguinte maneira: o Nordeste vendia para São Paulo produtos primários e adquiria deste produtos de maior valor agregado, de bens de consumo corrente, basicamente de vestuário, cuja indústria teria sido originada da acumulação do capital cafeeiro, que, no auge do período exportador, tinha gerado o capital dinheiro que se transformou em capital industrial.

Nesta fase, não só o Nordeste como as demais economias marginalizadas do comércio internacional tentavam colocar seus excedentes no mercado nacional, enquanto o pólo industrial, São Paulo, buscava novos mercados para sua produção. Desse modo, as regiões brasileiras se articularam comercialmente, formando o mercado nacional.

A ausência, na economia brasileira à época, de um setor de bens de capital que desse à acumulação autonomia técnica e econômica é adotada por Mello (1988) como critério para denominar aquela fase de “industrialização restringida”. Para esse autor, a implantação daquele setor era impedida por uma série de fatores. Dentre tais fatores, destacava-se a insuficiente acumulação de capital pelo setor privado para realizar investimentos em infra-estrutura e implantação da indústria de base necessários à instalação do setor ausente. O atraso tecnológico, por sua vez, limitava o acesso à tecnologia da indústria de bens de capital, assim como os poucos mecanismos de financiamento internos e os riscos que o país representava para o investimento externo eram outros fatores que impediam a criação no Brasil de um setor de bens de capital.

A fase que se segue a esta, chamada por Mello (1988) de industrialização pesada, só foi possível, segundo aquele autor, por conta da decisiva atuação do setor público, basicamente a partir do governo Juscelino Kubitschek. Segundo Mello (1988, p. 118):

A ação do Estado foi decisiva, em primeiro lugar, porque se mostrou capaz de investir maciçamente em infra-estrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade, o que estimulou o investimento privado não

só por lhe oferecer economias externas baratas, mas, também, por lhe gerar demanda. A ampliação do gasto público valeu-se, fundamentalmente, de formas nada ortodoxas de mobilização de recursos financeiros (emissões e, até 1959, confisco cambial), uma vez que não houve qualquer modificação significativa no sistema tributário. Coube-lhe, ademais, uma tarefa essencial: estabelecer a **base da associação**¹ com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e lhe concedendo generosos favores.

Enquanto isso, é publicado em 1959 o documento intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” de autoria do Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)², que identifica naquela forma de ação do Estado brasileiro uma contribuição à concentração espacial da indústria, inclusive intensificando a redistribuição de renda do Nordeste para o Centro-Sul, como se lê, por exemplo, no seguinte fragmento de texto:

Como os critérios de orientação de recursos, a que obedece essa instituição³, foram concedidos em função da etapa de desenvolvimento que atravessa o Centro-Sul, resulta que essas importantes transferências de recursos também se realizam em benefício quase exclusivo da região mais desenvolvida (SUDENE, 1985, p. 57).

A preocupação do documento do GTDN, tratada acima, é parte do problema de estudo do referido documento, apresentado nos dois primeiros capítulos, que são as disparidades de níveis e de ritmo de crescimento entre o Nordeste e o Centro-Sul. Um primeiro diagnóstico a respeito é de que as disparidades citadas tenderiam a aumentar.

Por maiores que sejam as dificuldades com que ainda se depara o desenvolvimento do Centro-Sul, pode-se admitir como certo que

esse desenvolvimento prosseguirá, e que, no fim do próximo decênio, a economia da região terá atingido um grau de autonomia no seu abastecimento de bens de capital que a habilitará a superar os sérios problemas de Balanço de Pagamentos que atualmente enfrenta. O panorama da economia do Nordeste é totalmente diverso: ao término do próximo decênio, se permanecerem as tendências atuais, sua população será superior a 26 milhões, a pressão sobre a terra aumentará, a vulnerabilidade às secas será maior e nenhuma modificação de importância terá ocorrido em sua estrutura econômica. Então, mais do que hoje, o Nordeste figurará como a mais extensa e populosa zona subdesenvolvida deste continente (SUDENE, 1985, p. 21).

Em busca de resposta à promoção do crescimento da economia nordestina que acabasse com aquelas disparidades, o GTDN parte do pressuposto de que os elementos dinâmicos do desenvolvimento de qualquer região seriam as exportações, por potencializar “um impulso dinâmico originado de fora” e a industrialização, por representar “modificações estruturais que permitam crescer apoiando-se na própria procura interna” (SUDENE, 1985, p. 35).

Após diagnosticar que o crescimento da renda pela via do aumento das exportações de produtos agrícolas – que viabilizaria a capitalização da produção agrícola no Nordeste aumentando sua produtividade – era impossibilitado pela escassez de terras adequadas, o GTDN aponta a industrialização como “única saída” de desenvolvimento para o Nordeste.

Cabe atentar que tal consideração é feita após o entendimento de que a atuação do Setor Público no Nordeste não contribuía para o desenvolvimento da região. Neste sentido, o documento do GTDN avalia as ações do Estado como tendo dado fundamental contribuição, no Centro-Sul do país, desde os anos 1930, à substituição do setor cafeeiro exportador pela indústria como motor do crescimento, enquanto nenhuma contribuição teria sido dada pelo Estado à industrialização nordestina, pois, embora os gastos do setor público no Nordeste fos-

¹ Grifo do autor.

² Originalmente publicado no Rio de Janeiro pelo Departamento de Imprensa Nacional. Uma segunda edição foi publicada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1967, cuja reprodução, em 1985, tem sua referência bibliográfica ao final deste trabalho.

sem maiores do que sua arrecadação na mesma região, quase que totalidade desses gastos era assistencial. Dessa forma, não só o setor público não contribuía para a aceleração do crescimento da economia Nordeste como, também, intensificava o aumento das disparidades entre os níveis de renda dessa economia e a do Centro-Sul, o que explica aquilo que foi citado acima.

Diante deste diagnóstico, o GTDN concluía:

Um plano de industrialização para o Nordeste terá que visar dois objetivos centrais: primeiro, reorganizar as indústrias tradicionais da região, prejudicadas pelos fatores antes referidos, a fim de reconquistar a posição que antes detinham em face do parque industrial do Centro-Sul; segundo, modificar a estrutura do sistema industrial da região, com a instalação de indústrias de base, criando, assim, um sistema capaz de auto-propagação (SUDENE, 1985, p. 57-58).

A referência à necessidade de criação de indústrias de base no Nordeste e de um sistema, nessa região, “capaz de auto-propagação”, manifesta a forma como o GTDN entendia o tratamento das disparidades regionais: tratando separadamente as economias de cada região dentro de um projeto nacional, o que é confirmado na seguinte frase:

Os fatos expostos [...] evidenciam a necessidade de se considerar, na formulação da política de industrialização nacional, a existência de duas economias no país, em estágios distintos de desenvolvimento (SUDENE, 1985, p. 57).

A reforma e transformação da base produtiva do Nordeste para que essa região atingisse sua auto-sustentabilidade, dadas as limitações do setor privado local em promover tamanho projeto, pressupunha um Estado que assumisse no Nordeste o papel desenvolvimentista que já desempenhava no Centro-Sul. Mais do que isso, seria necessário que o Estado ocupasse papel central em todo o processo, o que também é entendido por Araújo (1997, p. 453), da leitura que faz do documento do GTDN:

Uma ação governamental de caráter ‘transformador’ das tradicionais e consolidadas estruturas sócio-econômicas dominantes na região nordestina [...] Ao invés de atender à população com meros programas assistenciais, e apoiar as reivindicações das tradicionais oligarquias nordestinas, o Estado Brasileiro deveria assumir o papel central de patrocinar o avanço das forças produtivas no Nordeste.

Conforme nota de apresentação da segunda edição daquele documento do GTDN (SUDENE, 1985, p. 5), o citado documento “serviu de peça preliminar à concepção e criação da SUDENE” em 1959, tendo seu quarto capítulo, intitulado “Plano de Ação”, segundo Araújo (1997, p. 453), orientado a elaboração pela SUDENE dos Planos Diretores do Nordeste. Nos primeiros desses Planos Diretores, conforme Araújo (1997, p. 453), a prioridade era dada para os investimentos em infra-estrutura.

Sob esta orientação, começou a atuar, no final da década de 1950, o Estado desenvolvimentista no Nordeste, patrocinando, através dos incentivos fiscais (34/18, depois transformado em Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), e isenção de imposto de renda, principalmente), a mudança da base produtiva da região e investindo diretamente em infra-estrutura, principalmente rodovias e energia elétrica.

Desde então, iniciou-se no Nordeste um processo de reforma e transformação de sua estrutura produtiva, como veremos adiante, que eram instrumentos, segundo o documento do GTDN, para a economia nordestina atingir um estágio em que poderia se autopropagar.

A adesão do setor privado, instalando, a partir de então, novas e diferentes unidades produtivas com relação àquelas já existentes no Nordeste, embora tenha contribuído para a transformação da estrutura produtiva, como proposto pelo GTDN, não aconteceu exclusivamente em função da diretriz manifesta nos Planos Diretores do Nordeste que traduziam a política do Governo através da SUDENE.

NE. Concorreu com essa perspectiva, à época, a própria conjuntura econômica.

O novo modelo de acumulação brasileiro, baseado na instalação da indústria pesada de bens de capital, apresentava, no final da década de 1950, sinais de esgotamento de sua fase de instalação e dos efeitos multiplicador e acelerador que proporcionara, visto que o crescimento da economia estava em forte desaceleração, vindo a entrar em crise, no período de 1962 a 1967. Diante disto, o capital produtivo deslocou-se, em grande escala, para o Nordeste, fazendo uso das vantagens fiscais e da estrutura que os investimentos públicos vinham criando, como fica manifesto após as informações abaixo.

Pesquisa realizada pela SUDENE e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1978, sobre a utilização do 34/18-FINOR, constatou que 47,0% do capital social das empresas integrantes da Nova Indústria do Nordeste eram de fora da Região. Destes, 24,2% pertenciam a grupos privados de São Paulo, 20% a grupos privados do resto do país e 2,8% a grupos privados do exterior. Os grupos privados do Nordeste participavam com 24,4%, o 34/18-FINOR com 22,3%, enquanto o Governo detinha 6,3% (SANTANA, 1991, p. 12).

A transferência de capital produtivo do Centro-Sul para o Nordeste foi contemporânea da mudança da diretriz política daquilo que fundamentava a ação do setor público na economia. Enquanto durou o período democrático, a proposta do GTDN orientou as diretrizes políticas para o Nordeste, isto é, desde a constituição do Grupo por Juscelino Kubitschek até o Plano Trienal do governo Goulart, plano este elaborado por Celso Furtado, então superintendente da SUDENE. Quando do golpe militar, o Plano Trienal de João Goulart foi arquivado e, com isso, conforme Araújo (1997, p. 453), “o ‘reformismo’³ implícito em várias propostas do GTDN foi também arquivado”

A partir do governo militar, portanto, a ótica reformista da estrutura produtiva, que incluía a reorganização da indústria tradicional e visava à auto-

propagação da economia nordestina, foi abandonada pelo governo em troca de outra, que tinha como ênfase a promoção de crescimento econômico acelerado e de âmbito nacional.

Enquanto esses fatores se combinavam, a estrutura industrial nordestina, até 1959 marcadamente de bens de consumo não-duráveis, tais como produtos alimentares, bebidas, fumos, têxtil e outros, chamada tradicional, deu lugar a uma estrutura caracteristicamente não-tradicional, produtora, basicamente, de bens intermediários⁴ e, em menor parte, de bens de consumo duráveis. O momento em que a indústria não-tradicional no Nordeste passou a superar a convencional pode ser identificado em Santana (1991), em termos de valor de transformação industrial, como tendo acontecido em torno de 1975, como veremos abaixo.

Dado que, na década de 1970, apenas o setor secundário aumentou sua taxa de investimentos relativamente à segunda metade da década de 1960, conforme Santana (1991), pode-se deduzir que a expansão do Produto Interno Bruto (PIB) desse setor foi acompanhada da instalação e expansão de unidades produtoras do gênero não-convencionais, principalmente de bens intermediários.

Apesar disso, a montagem da indústria de base proposta pelo GTDN ficara incompleta. Por exemplo, faltara a instalação de usinas siderúrgicas.

Durante a década de 1960, portanto, ter-se-ia iniciado no Nordeste uma nova fase de industrialização.

Analisando a expansão da indústria não-tradicional no Nordeste, Araújo (1993) considera que a mesma aconteceu em complementaridade e dependência para com a indústria de bens de consumo durável e de capital do Centro-Sul do país e do exterior. A complementaridade teria acontecido por conta de que, no Nordeste, se passava a produzir insumos que seriam processados fora da região. A dependência, por sua vez, resultaria do fato de a

³ Grifo da autora.

⁴ Ou bens manufaturados que servem de insumos para as indústrias.

indústria não-tradicional no Nordeste ser consumidora de bens de capital, cuja indústria não estava instalada na região, bem como de insumos produzidos fora dela. A dependência se completaria com relação a mercados e financiamentos.

A nova fase de industrialização do Nordeste, portanto, trazia consigo, também, uma nova forma de integração da região Nordeste na economia nacional, basicamente determinada pela forma dependente e complementar com que os setores dinâmicos dessa região passaram a se articular com a economia do Centro-Sul.

Essa articulação acabaria por impedir a formação de um mercado interno a partir dos setores dinâmicos locais e tornar o Nordeste consumidor – dependente – de bens do Centro-Sul. Isso seria suficiente para que essa forma de transformação da base produtiva do Nordeste não servisse ao resultado esperado pela GTDN, qual seja, a autopropagação da economia nordestina, embora a transformação da base produtiva fosse proposta pelo GTDN. O impedimento à autonomia do desenvolvimento da economia nordestina é aprofundado quando combinado o problema supracitado com a insuficiência da indústria de base e a não reorganização das indústrias tradicionais. A transformação da base produtiva na economia nordestina, mesmo que tivesse sido implementada com base na potencialidade local e usando os recursos da própria região, como propunha o GTDN, uma vez desacompanhada daquelas outras pré-condições, não seria condição suficiente para compor um processo do qual deveria resultar, segundo o GTDN, a capacitação da economia nordestina em se autopropagar.

Na forma como aconteceu a transformação da base produtiva nordestina, a nova integração da região com a economia brasileira acabou fazendo com que se solidarizassem os desempenhos dos PIBs da região Nordeste com o do país.

O significado desta inter-relação entre a estrutura produtiva do Nordeste e o do restante da economia brasileira implica um atrelamento maior da economia regional aos movimentos cíclicos da economia brasileira,

que, a partir do momento em que consolida sua indústria de base, passa a ter, endogenamente, mais definidos seus movimentos de retomada, auge e declínio da atividade econômica (SUDENE, 1984, p. 43).

Resulta, do que foi exposto, que a forma com que aconteceu a transformação da base produtiva nordestina impôs a esta um caráter de complementaridade e dependência para com a indústria do Centro-Sul, dinamizando e, ao mesmo tempo, definindo limitações ao desenvolvimento da economia nordestina.

3 - As mudanças na base produtiva sergipana e a nova inserção da economia sergipana no modelo de desenvolvimento econômico nacional

O desempenho do PIB sergipano acompanhou as tendências regional e brasileira a partir do final da década de 1960, mostrando-se, assim, também atrelado aos movimentos cíclicos da economia regional e brasileira. Esse atrelamento, contudo, difere do ocorrido com outros Estados do Nordeste para com a economia brasileira, pois não resultou da integração dependente e complementar, que passou a ter uma nova estrutura produtiva com relação ao setor privado do Centro-Sul, como foi a explicação dada para o caso do restante do Nordeste.

Para que aquela diferenciação seja entendida, é necessário discutir-se a influência do governo militar sobre as atribuições de promoção da estabilidade e do crescimento econômico dos níveis de governo.

Em 1973, acontecia o primeiro choque do petróleo. Como política de ajustamento da economia aos choques externos decorrentes do forte aumento de preços do petróleo, o governo federal deflagrou um conjunto de medidas de proteção do setor privado aos riscos e ônus resultantes do choque do petróleo. As autoridades monetárias garantiam o setor privado contra riscos cambiais para os tomadores privados de empréstimos externos, através de lança-

mento de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) com cláusulas cambiais e da assunção da responsabilidade pelos custos das dívidas depositadas como Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRMEs,) por aquelas autoridades, até o saque do montante ou até quando da renegociação da dívida. A essas medidas somavam-se outras, dentre as quais as principais eram: o repasse de dívidas originalmente captadas por tomadores privados ao Banco Central (BACEN), com o conseqüente crescimento do passivo externo deste banco; créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no saneamento financeiro de empresas; subsídios governamentais à atividade exportadora; controle tarifário, que subsidiou os insumos das firmas privadas e a intermediação da dívida mobiliária como alternativa à diminuição do crédito ao setor privado e meio de fuga dos devedores duvidosos por parte dos bancos.

Concomitantemente à política de estabilização, o governo militar não abriu mão de uma política de crescimento.

Preparado para ser executado na segunda metade da década de 1970, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) objetivava manter os níveis de crescimento apresentado pela economia brasileira durante o “Milagre”. O Plano objetivava a complementação da substituição de importações dos segmentos de bens de capital, com a montagem de novas atividades produtivas e expansão tanto da indústria de bens de capital (máquinas e equipamentos pesados), quanto da indústria de insumos básicos (aço, fertilizantes, celulose e papel, petroquímica etc.), bem como a sustentação de outras indústrias. Para tanto, eram considerados estratégicos as fontes de energia e os projetos de exportação de matéria-prima.

Os instrumentos para tal realização, segundo Belluzzo e Coutinho (1983), eram derivados da combinação de uma política expansionista, quanto aos gastos públicos, com uma política monetária restritiva. Esta última, para incentivar a tomada de crédito externamente, dada a facilidade de captação

de tais empréstimos⁵, o que aprofundava o padrão de financiamento da economia brasileira àquele período, que era baseado no endividamento externo. Contudo, dada a desaceleração, após o choque do petróleo, da produção privada e conseqüente diminuição da tomada de empréstimos externos por parte desse setor, o BNDE e as empresas do Setor Produtivo Estatal (SPE) assumiram papéis fundamentais no II PND, o primeiro como principal fonte financiadora do crescimento e as segundas como indutoras do mesmo.

A PETROBRAS ocupava papéis fundamentais no II PND. Ao mesmo tempo em que substituíra importações, contribuía com a manutenção dos investimentos, fornecia insumos baratos ao setor privado abalado com a crise e completava, com petróleo e gás, a matriz energética do Brasil.

A não-produção de petróleo e gás significava uma lacuna na matriz energética do Brasil durante o processo de industrialização pesada do Centro-Sul. Isso explicaria o fato de a produção desses bens ter sido eleita pelo II PND como uma das principais ações do setor público (SANTANA, 1991).

Em 1969, a produção de petróleo em Sergipe já ultrapassava 1.600.000 toneladas por ano, em apenas seis anos de instalação da PETROBRAS em Carmópolis e um ano após iniciar-se a exploração de petróleo na área litorânea próxima a Aracaju.

Cerqueira (1990) informa que a produção sergipana de petróleo apresentou taxas anuais de crescimento de 13,75% em 1973 e de 35,69% em 1974. Taxas estas as mais altas, se desconsideradas as dos anos de instalação da PETROBRAS. Isto para responder ao primeiro choque do petróleo, quando Sergipe era, desde 1970, o segundo Estado maior produtor nacional de petróleo.

⁵ Em função do choque do petróleo em 1973, os superávits comerciais dos países exportadores de petróleo concentraram-se em certificados de depósitos bancários em Dólar no mercado financeiro europeu. A essa disponibilidade, somou-se a sobre de recursos oriunda da política de *stop and go* na Europa.

O desempenho da produção de gás natural na década de 1970, por sua vez, ainda conforme Cerqueira (1990), não foi suficiente para elevar o valor da produção de gás para acima de um terço do valor da produção do petróleo⁶.

Diante disto e considerando que a produção de gás e petróleo está a cargo da PETROBRAS, empresa esta que responde por quase toda a produção da Indústria Extrativa Mineral em Sergipe, uma vez que as demais empresas são, geralmente, pequenas pedreiras e salinas, pode-se dizer que, conforme dados apresentados em Cerqueira (1990), o crescimento daquele segmento da Indústria no PIB industrial, de 37,06% em 1970 para 60,50% em 1980, foi devido, basicamente, à expansão da produção de petróleo em Sergipe, em resposta do governo militar à primeira crise do petróleo.

O impressionante desempenho da Indústria Extrativa Mineral, apesar de ter implicações fundamentais para o desempenho do PIB sergipano na década de 1980, não pode, contudo, ofuscar outras determinações, que inclusive denotam ao setor público um outro papel fundamental no desempenho do PIB sergipano.

Com a ajuda dos financiamentos incentivados através da SUDENE⁷, promoveu-se em Sergipe uma alteração na sua base produtiva no interior da Indústria de Transformação, uma vez que, com aqueles financiamentos, ocorreu a introdução de novas empresas e modernização de outras, enquanto o segmento dinâmico daquela indústria ultrapassava, pela primeira vez e de maneira significativa, o tradicional em Valor da Transformação Industrial (VTI).

A partir de informações de Santana (1991), embora todos os segmentos da Indústria de Transformação tenham aumentado suas produções no período de 1960 a 1980, em 1980, os gêneros dinâmicos tinham uma participação de 53,9% no VTI daquela

Indústria contra 45,6% dos gêneros tradicionais, depois de os gêneros tradicionais terem respondido, em 1959, por 70,0% do VTI da Indústria de Transformação contra 30,0% dos gêneros dinâmicos.

Dentre os gêneros tradicionais, os segmentos Produtos Alimentares e Têxtil concentravam, em 1959, a maior parte da produção da Indústria de Transformação, respondendo por, respectivamente, 29,7% e 24,1% de seu VTI. Nos gêneros dinâmicos, os segmentos Química e Minerais Não-metálicos também concentravam a maior parte da produção em 1959, com, respectivamente, 14,9% e 8,1% do VTI da Indústria de Transformação. Em 1980, os segmentos Produtos Alimentares e Têxtil continuam respondendo por, respectivamente, a primeira e segunda maiores partes do VTI da Indústria de Transformação, desta feita, em porções bem inferiores às que detinham em 1959, quais sejam: 16,8% para o segmento Produtos Alimentares e 10,8% para o segmento Têxtil, em 1980. Merece destaque a melhora da participação do segmento Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos de 2,2% para 5,3% do VTI da Indústria de Transformação, respectivamente, em 1960 e 1980, enquanto os demais segmentos do gênero tradicional, com exceção do de Produtos de Alimentação e Têxtil, estavam perdendo posições. Nos gêneros dinâmicos, diferentemente do que aconteceu com os tradicionais, a concentração diminuiu, enquanto aumentava a participação do mesmo no VTI da Indústria de Transformação. Embora o segmento da Indústria Química tenha aumentado de participação neste gênero, todos os demais segmentos, com exceção de Perfumaria, Sabões e Velas, mantiveram ou aumentaram suas participações, sendo que a maioria aumentou, com destaque para os segmentos Metalúrgica, Mecânica, Material Elétrico e de Comunicações e Produtos de Matéria Plástica, que saltaram, respectivamente, de 2,1%, 0,2%, 0,2% e 0,0% em 1960 para 5,6%, 4,7%, 2,4% e 2,0% em 1980.

A maior parte dos recursos do 34/18-FINOR foi distribuída com aqueles segmentos que já concentravam a maior parte do VTI, o que contribuiu para a manutenção dos mesmos como os maiores responsáveis pela produção da Indústria de Transformação.

⁶ A maior produção de gás natural em Sergipe acontece no mar, desde a instalação de plataformas marítimas de petróleo.

⁷ Para um quadro detalhado dos incentivos fiscais em Sergipe, no período de 1963 a 1980 e discussão sobre os mesmos, ver Santana (1991).

O segmento Têxtil ficou, entre 1963 e 1988, com 36,2% daqueles recursos, Minerais Não-metálicos com 21,2%, Química com 17,2% e Produtos Alimentares com 7,9%. No segmento Têxtil, conforme informação de Santana (1991), sete empresas já constituídas mantinham projetos para utilização dos recursos do 34/18-FINOR, sendo estes basicamente para complementação de equipamento. As seis novas empresas constituídas a partir de 1975 com projetos de implantação pela SUDENE apresentavam elevado padrão tecnológico, do que se pode depreender que a Indústria Têxtil, no período de 1960 a 1970, ampliou a sua produção com o reforço às empresas antigas e com a instalação de outras, bem como modernizou-se, visto que as novas empresas foram instaladas com o uso de novo padrão tecnológico.

Considerando que a hierarquia, dentre os quatro segmentos que concentravam a produção da Indústria de Transformação, foi alterada apenas pela saída do segmento de Química de terceiro para primeiro colocado em 1980, com relação a 1960, e que os segmentos que, com exceção destes, ganharam espaço naquela Indústria somaram 14,7%, o que seria suficiente para, em bloco, assumirem a terceira colocação, pode-se concluir que a superação dos segmentos dinâmicos sobre os tradicionais, em termos de VTI da Indústria de Transformação, deveu-se mais ao extraordinário desempenho de apenas um de seus segmentos, qual seja a Indústria Química, do que propriamente de uma reestruturação de sua base produtiva. O que se pode afirmar é que a Indústria de Transformação sofreu alterações ao final do período de 1960 a 1980. Parte das empresas de seu gênero tradicional foram modernizadas, a exemplo do segmento Têxtil e de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos e a produção de bens intermediários aumentou.

Tratar-se-á, agora, de entender como podem estar relacionados os ramos da Indústria em Sergipe, começando pela Indústria Extrativa Mineral.

A TABELA 1 apresenta dados de participação dos gastos da PETROBRAS em Sergipe, exceto salários, no PIB daquela Indústria, estando ambos em moeda corrente de cada ano, na década de 80.

Considerando a grande participação da PETROBRAS no PIB da Indústria Extrativa Mineral e que, na ausência de dados para as décadas de 1960 e 1970, os dados relativos à década de 1980 sirvam como bons indicadores, pode-se dizer que os gastos que a Indústria Extrativa Mineral realizava na economia sergipana, por ano, não eram superiores, nas décadas de 1960 e 1970, a 5% de seu PIB. Visto que não se dispõe de dados sobre os salários pagos pela PETROBRAS, é de acreditar que essa cifra aumente com os gastos na economia sergipana de salários pagos pela PETROBRAS.

Com relação ainda a este assunto, conforme Cerqueira (1990), os gastos da PETROBRAS em Sergipe, excetuados os salários, até final da década de 1980, limite do período dos dados com os quais pôde entrar em contato naquela empresa, eram feitos, basicamente, com veículos, alimentos, materiais de expediente, móveis e outros materiais de escritório. Na falta de informações para as décadas de 1960 e 1970 e tomando-se o que foi dito como representativo do que pode ter acontecido nessas décadas, pode-se sugerir que os gastos da empresa citada em Sergipe eram feitos, geralmente, no Setor Serviços e, com exceção, possivelmente, da Indústria de Alimentação, mobiliza pouco da indústria sergipana, dada a forma como ela estava caracterizada, como vimos acima. Os gastos com salários pagos pela PETROBRAS não deviam diferenciar muito disto.

No tocante à Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) do Setor Público, tomando-se dados da SUDENE (2003) para a Indústria Extrativa Mineral de Sergipe, as altas taxas apresentadas, quando da instalação das unidades da PETROBRAS no início da década de 1960, caíram sucessivamente até 1976, depois do que passam a crescer até o final da década de 1970. Supondo-se que parte desta FBKF tivesse sido feita em construções e edificações e que os gastos com salários pagos pela PETROBRAS na Indústria de Construção sergipana tivessem-se mantido constantes proporcionalmente ao nível de produto da PETROBRAS, o comportamento da Indústria de Construção pode ser explicado pelo comportamento da FBKF da PETROBRAS no período, o que poderia ser visto no GRÁFICO 1, que mostra a

evolução do PIB nominal da Indústria de Construção e da Indústria Extrativa Mineral em Sergipe. Note-se que, enquanto a taxa de FBKF do setor público decresce, até 1976, o PIB da Indústria de Construção tende a cair com relação ao da Indústria Extrativa Mineral. Quando a taxa de FBKF do setor público passa a crescer, a partir de 1977, o PIB da Indústria de Construção tende a crescer com relação ao da Indústria Extrativa Mineral.

Dado o peso da PETROBRAS na Indústria Extrativa Mineral sergipana, também se pode dizer que esta Indústria caracterizava uma integração horizontalmente forte na região, armazenando e escoando, no Terminal Marítimo de Carmópolis (TECARMO)⁸, petróleo e gás natural produzidos em Sergipe, Alagoas e, esporadicamente, trazidos da Bahia, ou seja,

dentro do próprio Sistema PETROBRAS. Muito fracamente, aquela indústria também estava integrada verticalmente no Estado, com empresas de outras indústrias, através, principalmente, do gás natural como insumo, geralmente em consequência de projetos de modernização que essas empresas apresentavam à SUDENE.

Diante do exposto, a Indústria Extrativa Mineral podia apresentar uma integração com a economia local, com o setor serviços e com a Indústria de Construção, mas não se pode dizer que estava integrada no Estado com a Indústria de Transformação, ao contrário da Bahia, onde a Indústria Extrativa Mineral estava integrada, na mesma época, com as Indústrias Química e Siderúrgica e, neste caso, a Indústria Siderúrgica não fazia parte do Sistema PETROBRAS.

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS DA PETROBRÁS
EM SERGIPE* NO PIB DA IND. EXTRATIVA MINERAL

Ano	Participação
1980	3,5%
1981	2,1%
1982	2,0%
1983	1,4%
1984	1,3%
1985	2,3%
1986	173,3%
1987	3,4%
1988	4,9%
1989	4,2%
Média**	2,8%

* Exceto gastos com folha de pessoal.

**Exceto o ano de 1986.

FONTE: Cerqueira (1990)

⁸ Órgão independente, que faz parte da estrutura operacional da "Região de Produção do Nordeste" – RPNE. Esta, um órgão da PETROBRÁS que, em 1970, foi transferido para Aracaju e é responsável por todas as decisões em nível regional de investimentos e gastos.

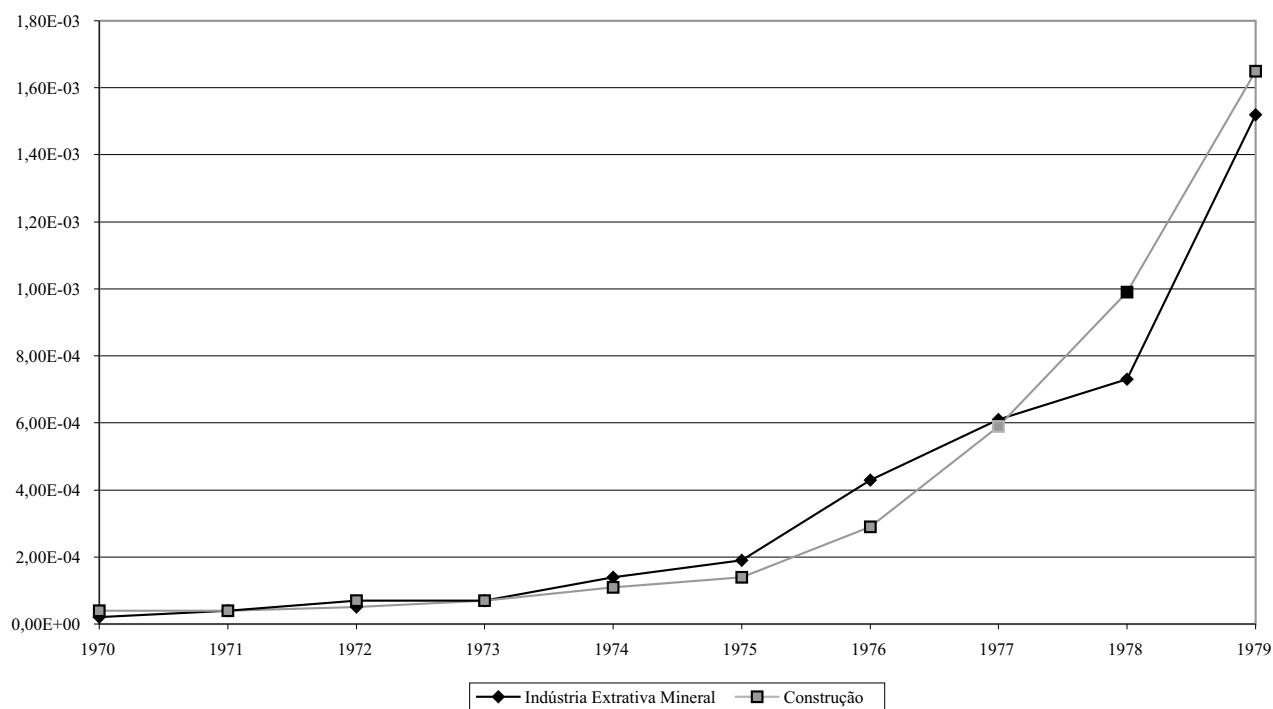


GRÁFICO 1-SERGIPE – PIB DAS INDÚSTRIAS EXTRATIVA MINERAL E DE CONSTRUÇÃO EM R\$ 1,00 DE CADA ANO

FONTE: Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br>>.

Dado que os desempenhos das Indústrias de Construção Civil e Extrativa Mineral se acompanham na década de 1970 e podem estar fortemente relacionados, enquanto a Indústria de Transformação perde, crescentemente, espaço para aquelas indústrias, pode ser que tais indústrias estivessem descoladas da base produtiva industrial sergipana. A pouca modernização da Indústria de Transformação nas décadas de 1960 e 1970, por sua vez, somada à concentração com que a mesma se apresenta nos gêneros, em ordem decrescente de participação, Química, Produtos Alimentares, Têxtil e Minerais Não-metálicos, que têm pouca articulação com o exterior da economia sergipana, implica a pouca articulação interna entre as indústrias dinâmicas e a base produtiva da economia sergipana e, também, uma articulação com o exterior da economia sergipana com características mais comerciais, exportando petróleo e importando bens de consumo duráveis e intermediários. Tal importação explicaria a evolução muito próxima do PIB do Setor

Terciário para com o do Setor Secundário, conforme visto no GRÁFICO 2.

Percebe-se, também no GRÁFICO 2, o descolamento entre os setores secundário e terciário com relação ao setor primário.

Para o caso nordestino, embora a participação do setor serviços no PIB sempre tivesse sido maior no período 1965-1989, houve uma diminuição relativa do Setor Primário em favor, na década de 1970, do Setor Secundário.

No período em que o setor secundário conseguiu suas maiores taxas de crescimento do PIB, também conseguiu superar o setor primário em termos de participação no PIB. Diferentemente do que acontece em Sergipe, a superação do setor primário pelo setor secundário no restante do Nordeste só se torna permanente imediatamente após a transformação da estrutura industrial, quando o gênero não-tradicional passa a superar o tradicional em Valor

de Transformação Industrial, ou seja, em meados dos anos 1970.

As duas últimas assertivas só corroboram aquilo que já foi mencionado. O que se apresenta de novidade é que, só depois de consolidada a nova estrutura industrial, a taxa de crescimento do PIB do Setor Secundário cresce e, simultaneamente, também cresce a taxas maiores o PIB, de modo que o gênero não-tradicional da Indústria de Transformação pode ter alavancado o PIB do Setor Secundário e, com isso, ter influenciado fortemente o desempenho do total do PIB da região Nordeste.

A estrutura produtiva sergipana, ao longo de todo o período de 1960 a 1970, teve, no Setor Primário, a menor porção de seu produto, tendo aumentado a diferença do desempenho desse Setor para com o Secundário e o Terciário ao longo da década de 1970.

As poucas mudanças que aconteceram na Indústria de Transformação em Sergipe, como vimos antes, não a tornam a indústria dinâmica da econo-

mia sergipana, nem a integram mais com a economia regional e nacional.

A integração da economia sergipana, como se viu, acontece de forma, basicamente, comercial e de caráter complementar - não por produzir, como o restante do Nordeste, insumos que são processados fora do Estado, mas por produzir bens que contribuem com o saldo da balança comercial - e dependente - não só por depender, em parte, de insumos e bens de capital produzidos fora do Estado e, também, em parte, do financiamento externo ao Estado, mas, principalmente, por depender das finanças públicas e da política econômica.

Conforme vimos a respeito do caráter de complementaridade e dependência da expansão da indústria não-tradicional, o setor secundário também imprimiu ao desempenho do PIB nordestino um forte traço de complementaridade e dependência para com o desempenho do PIB do Centro-Sul, de modo que, conforme Araújo (1997), os ciclos econômicos no Nordeste passaram a acompanhar os do Centro-Sul.

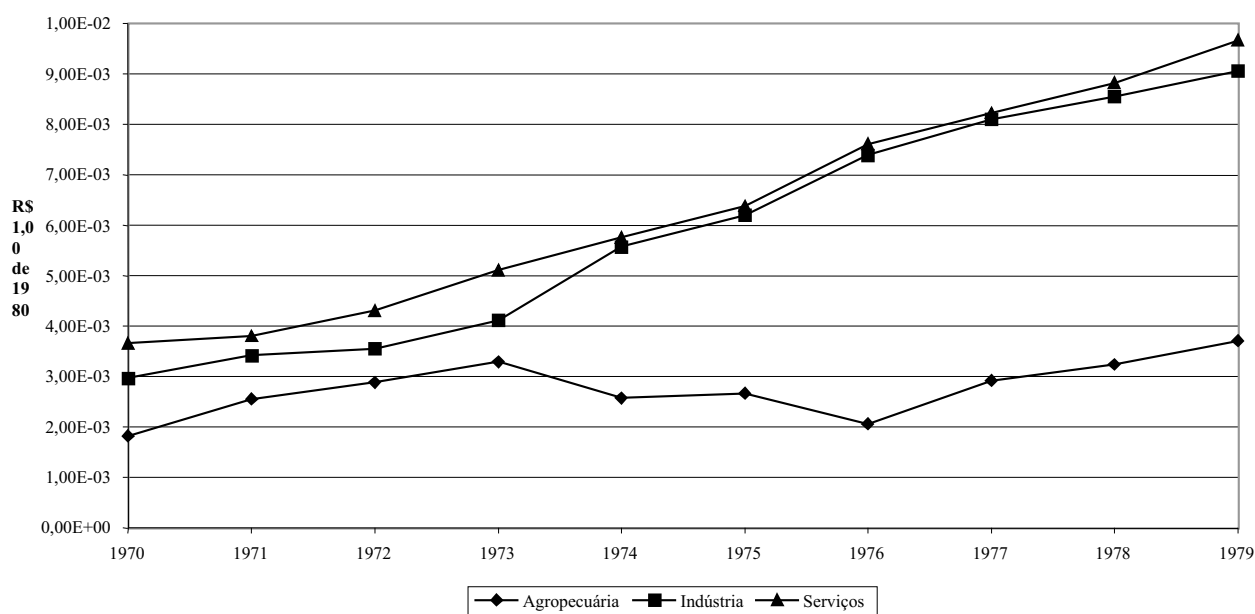


GRÁFICO 2 - SERGIPE-PIB A CUSTO DE FATORES POR SETORES DA ECONOMIA - PREÇOS CONSTANTES DE 1980

FONTE: Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br>>

Quando se compara o desempenho das atividades econômicas do Nordeste com a média nacional, verifica-se que a dinâmica regional “tendeu a acompanhar as oscilações cíclicas” da produção total do país. Embora as taxas se diferenciem, as tendências são semelhantes. (ARAÚJO, 1997, p. 454).

À medida que a integração da economia sergipana, por sua vez, ocorra em complementação, no circuito nacional de produção de um produto estratégico para o equilíbrio da balança comercial e em dependência das finanças públicas, o desempenho do PIB sergipano estaria atrelado ao da economia nacional e, portanto, seguiria seus movimentos cíclicos. Contudo, o ritmo de seu desempenho poderia ser diferente daquele apresentado pelo restante do Nordeste, dado serem os fatores de complementaridade e dependência distintos. Isso explicaria o porquê de, no período que antecede à década de 1980, o desempenho da economia sergipana ter sido melhor do que o da média nordestina. Os choques do petróleo teriam aumentado a produção e o valor da produção no primeiro, e no segundo, aumentado o valor.

Desse modo, Sergipe teria passado por um processo diferente de industrialização daquele pelo qual passou o restante do Nordeste.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Nordeste, o governo federal iniciou a promoção de ações na tentativa de dinamizar a economia em função de suas próprias bases para diminuir as disparidades do crescimento da região em relação ao do Centro-Sul. Essas ações tiveram resultados contraditórios, à medida que contribuíram para a transformação da base produtiva regional, mas de maneira dependente e complementar à do Centro-Sul.

A intervenção do setor público na economia sergipana pela via de incentivos fiscais, nas décadas de 1960 e 1970, com a Sudene, contribuiu para a intensificação da concentração da produção da Indústria de Transformação em poucos ramos tradi-

cionais da atividade industrial e para a modernização dos mesmos.

A intervenção direta na forma de instalação de plantas industriais concentrou-se, praticamente, na Indústria Extrativa Mineral, tendo contribuído significativamente para o desempenho da economia do Estado, inclusive com fortes indícios de que tenha influenciado o desempenho da produção da Indústria de Construção Civil.

Neste sentido, a atuação do setor público no Estado de Sergipe, consubstanciado como agente produtor e incentivador de gastos na economia foi decisiva para a composição do PIB sergipano e seu desempenho. Esse papel, contraditoriamente, comprometeria o desempenho da economia estadual nas décadas seguintes, por conta do processo de fragilização financeira do setor público iniciado ainda quando o bom desempenho da economia sergipana era fortemente influenciado pelo setor público.

O que foi acima considerado remete para a formulação da hipótese de que, enquanto nos Estados nordestinos de maiores PIBs o setor público pode ter contribuído para atrelar fortemente o desempenho de suas economias para com o da economia brasileira – por ter facilitado a transformação da base produtiva de maneira a privilegiar a produção de bens intermediários e de consumo duráveis – o desempenho da economia sergipana pode ter sido atrelado mais fortemente aos das finanças públicas, por ter o setor público, nessa economia, contribuído mais fortemente para denotar-lhe características comerciais, através da exportação de insumos e importação de bens de consumo e de capital.

Abstract

This paper is about the Public Sector influences on the Sergipe economy's performance. The 1960's and 1970's had marked the transformation of Sergipe productive basis. The public sector occupied a main role on this transformation. From then, the public sector has gotten strongly influence on the esta-

te economy's performance. It makes the economy's performance dependent on Federal Government finances and strategies of the state's companies, including the ones that were later privatized, which are independent on the local interest. This would help to elucidate why the PIB's performance is different in Sergipe from it is for the average in northeast of Brazil and Brazil.

Key-words:

Public Expenditures; Economical Development.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. **Descentralização fiscal na América Latina**: estudo de caso no Brasil. Rio de Janeiro, 1993. Mimeografado.
- ARAÚJO, T. B. de. **Evolução e perspectivas das desigualdades regionais**: região nordeste: primeiro relatório. Recife: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1993.
- _____. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-466, out./dez. 1997.
- BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 228 p.
- CERQUEIRA, L. C. L. **O sistema Petrobrás em Sergipe**. 1990. 73 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 1990.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 381 p.
- LOPREATO, F. L. C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, n. 94).
- MELLO, J. M. C. de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1988. 182 p.
- REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382. p.
- SANTANA, N. **A inserção do estado de Sergipe na política de incentivos fiscais do nordeste**: 1963 – 1988. 1991. 92 f. Monografia (Especialização em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 1991.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. (Brasil). **Finanças públicas**: 3. prêmio de monografia. Brasília, DF, 1999. 620 p.
- SUDENE. **Uma política de desenvolvimento para o nordeste**. 2. ed. Recife, 1985. 85 p.
- _____. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2003.
- _____.
Recebido para publicação em 02.OUT.2002.