



**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E URBANO
MESTRADO EM ANÁLISE REGIONAL**

GUSTAVO CASSEB PESSOTI

UM ESTUDO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NA BAHIA ENTRE 1950 E 2005

**Salvador
2008**

GUSTAVO CASSEB PESSOTI

UM ESTUDO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NA BAHIA ENTRE 1950 E 2005

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Análise Regional.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão

**Salvador
2008**

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS)

Pessoti, Gustavo Casseb

Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005/Gustavo Casseb Pessoti. - 2008.
187f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Salvador – UNIFACS. Curso de Mestrado em Análise Regional.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão

1. Política industrial - Bahia. 2. Incentivos fiscais – política industrial. 3. Industrialização. I. Pedrão, Fernando Cardoso, orient. II. Universidade Salvador – UNIFACS. III. Título.

CDD: 338.098142

TERMO DE APROVAÇÃO

GUSTAVO CASSEB PESSOTI

UM ESTUDO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NA BAHIA ENTRE 1950 E 2005

Dissertação Aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Análise Regional, Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

**Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão – Orientador _____
Livre Docente e Doutor em Ciências Economicas pela Universidade Federal do Estado da Bahia – UFBA**

**Prof. Dr. Noelio Dantaslé Spinola _____
Doutor em Análise Geográfica Regional pela Universidade de Barcelona, U.B., Espanha**

**Prof. Dr. Antônio Ricardo Dantas Caffé _____
Doutor em Economia pela Université Paris XIII**

Salvador, 15 de Abril de 2008

Em memória de minha eterna irmã Ayla Bonino Casseb Pessoti que estará sempre nas minhas orações e pensamentos, pela felicidade que a sua rápida passagem terrena promoveu para toda a família Casseb Pessoti

AGRADECIMENTOS

- Agradeço primeiramente a Deus que me deu saúde e muita perseverança durante toda a realização desta dissertação. Agradeço também a intersessão da Virgem Maria por todos os momentos que eu pensei que não seria possível alcançar esta etapa final do trabalho. E, especial, agradeço a Vitalmiro, meu anjo da guarda, especialmente enviado por Deus para as causas impossíveis da minha vida.
- Agradeço aos meus familiares que foram as pessoas mais importantes para que esse trabalho pudesse ser realizado. E aqui não vou me esquecer de ninguém. Aos meus avôs Ermínio e Calil e avós Ermínia e Violeta (que não param nunca de interceder por mim). Agradeço também aos meus eternos Toby, Dalê, Melk, Mimo, Tico e Pingo. Muito obrigado por toda diversão e companheirismo nos momentos em que mais precisei de uma “mão amiga”. Agradeço a minha mãe Lucila e a meu pai Adalberto que sempre acreditaram no meu potencial e me incentivaram durante todas as fases de realização da dissertação. Lembro aqui também de agradecer ao meu segundo pai, o meu sogro Roque (Roquífera para os íntimos) e minha sogra Neinha.
- Agradeço ao professor doutor Fernando Cardoso Pedrão pela orientação e, acima de tudo por ter apoiado meu projeto e escolhido de livre vontade para orientá-lo. Agradeço-o também pelo formato que estabeleceu para o trabalho e por sua dedicação comigo.
- Agradeço também aos professores doutores Noelio Dantaslé Spínola e Marcos Guedes Vaz Sampaio pelas orientações que, embora realizadas nos “bastidores” foram de suma importância para que essa dissertação acontecesse.
- Agradeço a todos os meus amigos de trabalho, em especial a Italo Guanais e Denis Veloso meus “consultores” de plantão na montagem de gráficos em Excel. Lembro aqui também de Lukas Campello, Edvaldo D’ Ávila e do mestre Edmundo Figueirôa. Serginho Antony, Margot e meu caro amigo Francisco Vidal. Mas,

sobretudo, destaco a importância que foi conferida pelos superintendentes da SEI, Cesar Vaz de Carvalho Junior e José Geraldo dos Santos Reis, por todo apoio e incentivo à realização de todo o meu mestrado.

- Agradeço também aos meus amigos do curso de mestrado em Análise Regional em especial ao keynesiano Cláudio Damasceno, grande amigo e companheiro desde nossos tempos de UFBA e ao eterno líder da classe e músico de plantão Afonso Magalhães. Aqui faço também deferência especial aos professores do curso, que contribuíram diretamente para que esse sonho se tornasse realidade. Muito obrigado, Jorge Antônio, Alcides Caldas, Costa Gomes e tantos outros que fizeram parte dessa história chamada mestrado.
- Por fim, gostaria de mais do que agradecer, fazer uma dedicatória toda especial a três pessoas das que mais amo na minha vida: minha esposa Jucy e meus irmãos Bruno e Ayla. **Jucy**, você foi muito importante para mim em todos os momentos deste trabalho. Foi compreensiva com a perda de nossos finais de semana para estudar; foi psicóloga nos momentos de tristeza; foi amiga nos momentos de descontração; enfim foi minha anjinha da guarda, pois sei que rezou muito por mim durante todas as fases deste mestrado. Muito obrigado por você existir!
- **Aylinha**, você foi uma das maiores graças que Deus concedeu à família Casseb Pessoti. Seu sorriso maroto, seu jeito de menina e toda sua alegria encantaram a todos que te conheceram. Sei que você não pode mais ler a essas palavras, mas, onde quer que você esteja agora, quero que saiba que eu sempre te amei muito e que uma parte do meu sucesso é por sua causa também.
- **Bruno**, gostaria de agradecer a você, não pela revisão ortográfica e bibliográfica que realizou no trabalho. Nem tão pouco pelas orientações em algumas de minhas análises históricas. Mas agradeço a você por toda a ternura com a qual me tratou e pela fraternidade que meu coração sempre fez questão de nunca aceitar, na plenitude desses nossos 30 anos juntos.

**"Há homens que lutam um dia e são bons;
Há outros que lutam muitos dias e são melhores;
Há homens que lutam muitos anos e são muito bons;
Mas, há aqueles que lutam uma vida inteira;
Esses são os imprescindíveis" (Berthold Bretch)**

Resumo: A crise fiscal e financeira do Estado e a nova orientação político-ideológica neoliberal, adotada pela maioria dos países do eixo ocidental, a partir de meados da década de 80 definiram uma nova formatação para o papel do Estado na sociedade. No lugar de um agente interventor, responsável pela geração do bem estar social, surge um regulador, cada vez mais afastado das decisões econômicas de forma a não interferir no equilíbrio da “livres forças de mercado”. Nesse cenário, os estados subnacionais foram praticamente compelidos a criar “salvaguardas” como alternativa para o desenvolvimento de suas economias. A Bahia apostou nas políticas de atração de investimentos industriais, que desde o ano de 1991 foram as grandes responsáveis pelo dinamismo econômico do estado. Esse trabalho tem como objetivo precípua realizar um estudo em perspectiva histórica sobre as políticas industriais que foram tema central da orientação político-econômica que perdurou na Bahia no período entre 1950 e 2005. O resultado de tais políticas foi a atração de uma série de empreendimentos industriais para o estado que modificaram o seu panorama econômico. Na contramão dos países mais desenvolvidos, foi a indústria de transformação que assumiu a posição hegemônica na geração do Produto Interno Bruto da Bahia.

Palavras Chaves: Política Industrial; Incentivos Fiscais; Investimentos Industriais; Industrialização; Economia Baiana; Produto Interno Bruto

Abstract: The fiscal and financial crisis of the state and the new political-ideological orientation neoliberal, adopted by most countries of the western route, from the mid of 80 set a new format for the role of the state in society. In place of an interventor agent, responsible for the generation of welfare, there is a regulator, increasingly away from economic decisions not to interfere with the balance of the "free market forces". In this scenary, the subnational states were virtually compelled to create "safeguards" as an alternative to the development of their economies. The Bahia bet on policies for attracting industrial investments, which since the year of 1991 were responsible for the great economic dynamism of the state. This work aims a study in historical perspective on the industrial policies that were central theme of political and economic orientation that lasted Bahia in the period between 1950 and 2005. The result of such policies was the attraction of a number of industrial enterprises to the state that changed their economic landscape. The opposite of the most developed countries, was the processing industry that took the hegemonic position in the generation of the Gross Domestic Product of Bahia.

Key Words: Industrial Policy; Tax Incentives; Industrial Investments; Industrialization; Bahia's Economy; Gross Domestic Product

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação das indústrias tradicionais e dinâmicas no valor da produção, da transformação industrial, pessoal ocupado e salários – Bahia, 1959	83
Tabela 2 - Participação das indústrias tradicionais e dinâmicas no valor da produção, da transformação industrial, pessoal ocupado e salários – Bahia, 1970	93
Tabela 3 - Participação dos diversos ramos da indústria de transformação da Bahia no VTI em % (1949-1975)	94
Tabela 4 - Composição Setorial da Economia Baiana (1960-2005)	98
Tabela 5 - Estrutura da indústria de transformação baiana (1990-1995)	104
Tabela 6 - Taxas de crescimento do PIB da Bahia (1990-1996)	108
Tabela 7 - Projetos aprovados pelo PROBAHIA (1992-2001)	109
Tabela 8 - Investimentos industriais realizados no Estado Bahia no período de 1999 a 2005	117
Tabela 9 - Relação capital/trabalho (K/L) dos setores produtivos na Bahia, 1999-2005	118
Tabela 10 - Concentração econômica do PIB estadual na RMS (2000-2004)	121
Tabela 11 – Evolução dos Depósitos de Incentivos Fiscais, Bahia: 1968 a 1980	132
Tabela 12 – Depósitos de Incentivos Fiscais – Segundo Ramos Industriais, Bahia: 1979 e 1980	133
Tabela 13 - Investimentos Realizados pelo Governo do Estado da Bahia nos Distritos Industriais do Interior - PROINTER e PRODIN – 1971 – 1986	137
Tabela 14 - Projetos Aprovados pelo PROBAHIA – 1992-2001	145
Tabela 15 - Informações Econômico-Financeiras do Programa de Incentivo às Indústrias de Informática e Eletro-Eletrônicos	148
Tabela 16 - Informações Econômico-Financeiras do Programa de Incentivo às Indústrias de Plásticos – BAHIAPLAST - Bahia: 1999-2005	151
Tabela 17 - Informações Econômico-Financeiras do Programa de Incentivo às Indústrias de Mineração, Metalurgia e Transformação do Cobre – PROCOBRE, Bahia: 1999-2005	152
Tabela 18 – Estrutura do Produto Interno Bruto – por Regiões Econômicas – Bahia, 1999 e 2004	155

Tabela 19 - Taxa Média de Crescimento dos Grandes Setores de Atividade do PIB da Bahia 1975 – 2005	168
Tabela 20 -Taxa Acumulada de Crescimento dos Grandes Setores de Atividade do PIB da Bahia 1975 – 2005	168
Tabela 21 - Taxa de Crescimento do PIB da Bahia – Por período – Acumulada e Média	168
Tabela 22 - Composição Setorial do PIB Baiano, Segundo Anos Seleccionados	170
Tabela 23 - Participação dos Principais Produtos Agrícolas, segundo o Valor Bruto da Produção Bahia: 1985-2000	180
Tabela 24 - Balança Comercial – Bahia, 1991-2000 (em U\$ bilhões - FOB)	181
Tabela 25 - Investimentos Industriais Realizados no Estado da Bahia no período de 2000 a 2005	184
Tabela 26 - Participação da Bahia no PIB do Brasil e do Nordeste – 2002-2005	186
Tabela 27 - Exportações Baianas, principais Segmentos: 2004/2005	187
Tabela 28 - Balança Comercial da Bahia - 2000-2005	187

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do PIB da Bahia 1975-2005	167
Figura 2 - Evolução do PIB da Bahia segundo Taxa Anual de Crescimento para o período 1976-2005	173
Figura 3 - Taxa de Crescimento acumulada da Indústria Química e Indústria de Transformação – Bahia, 1991-2000	178
Figura 4 - Taxa de Crescimento Acumulada dos Segmentos Industriais de Maior Ascensão na Bahia – 1991-2000	179
Figura 5 - Índice de Crescimento da Produção da Indústria Montadora de Veículos Automotores – Bahia, 2003-2006	183
Figura 6 - Estrutura da Indústria de Transformação da Bahia: análise comparada 1985 e 2005	185

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Estrutura Setorial dos Projetos Realizados - Por Complexo Produtivo, Bahia 2000-2004	159
Gráfico 2 - Estrutura Setorial dos Investimentos Realizados (em valores R\$ de 2004) - Por Complexo Produtivo - Bahia 2004	160
Gráfico 3 - Estrutura Setorial dos Empregos Gerados - Por Complexo Produtivo, Bahia 2004	161
Gráfico 4 - Estrutura Setorial dos Investimentos Realizados - Por Região Econômica, Bahia 2000 - 2004	162

SUMARIO

1 – INTRODUÇÃO	17
2 - POLÍTICA INDUSTRIAL – UM DEBATE TEÓRICO	24
2.1 – O Estado, o Mercado e a Política Industrial	36
2.2 - A Política Industrial no Brasil Pós-1980.....	51
2.3 - A Política Industrial e os Mecanismos Fiscais: uma querela sem solução	61
3 – AS POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS E O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA BAHIA NO PÓS 1950.....	74
3.1 - Estagnação Industrial no Início da Década de 50: diagnóstico e perspectivas ..	74
3.2 - O GTDN e o Planejamento no Nordeste no Pós-Guerra.....	76
3.3 - As Bases da Transformação na Dinâmica Industrial Baiana (1955-1963)	79
3.4 - Surge a SUDENE: expectativas quanto ao desenvolvimento do Nordeste.....	84
3.5 - PAEG e as Mudanças no Cenário Político Brasileiro: a SUDENE perde importância	86
3.6 - Expansão e Consolidação da Industrialização na Bahia (1964-1977)	88
3.7 - Crescimento e Estagnação no Setor Industrial Baiano (1978-1985).....	97
3.8 - Arrefecimento da Indústria Baiana: necessidade de novos rumos (1986-1995)	102
3.9 - O Século XXI e a Atração de Novas Indústrias: interiorização e diversificação industrial na Bahia	114
4 - UMA LEITURA DAS POLÍTICAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA DO PERÍODO 1950-2005	123
4.1 - Condicionantes das Análises das Políticas de Atração de Investimentos Industriais dos Estados Subnacionais: as concessões fiscais.....	139
4.2 - Os Programas de Atração de Investimentos Industriais da Bahia do Período 1991-2000.....	143
4.3 - O Novo Rumo da Política Industrial na Bahia pós 2000: o Desenvolve e o Plano Estratégico da Bahia	155

5 – A ECONOMIA BAIANA E A INDUSTRIALIZAÇÃO: UMA RELAÇÃO DE ÍNTIMA DEPENDÊNCIA	163
5.1 - Condicionantes da Análise do PIB da Bahia.....	164
5.2 - Antecedentes Históricos da Industrialização Baiana	166
5.3 - Período I (1975–1986): Transformações Estruturais e Crescimento Econômico Acelerado.....	168
5.4 - Período 2 – 1986 a 1992: Inflexão no Crescimento e Crise Econômica.....	172
5.5 - Período 3: Anos 1990 — Retomada do Crescimento do PIB Baiano.....	176
5.5.1 - O Novo Cenário Econômico Nacional e os Reflexos para a Economia Baiana.....	177
5.6 - Período 4 – 2000-2005: Manutenção do Crescimento Econômico e a Consolidação Industrial na Bahia.....	181
 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	 190
 7 - REFERENCIAS	 196

1 – INTRODUÇÃO

Nos idos dos anos 40 do século passado, Otávio Mangabeira cunhou uma expressão – que alguns anos mais tarde foi “popularizada” por Manuel Pinto de Aguiar¹ –, para denominar o que ele considerava ser o *Enigma Baiano*². Questão emblemática no cerne das discussões de economia baiana, essa expressão que fora analisada por muitos estudiosos, dos quais, Rômulo Almeida, Luís Henrique Dias Tavares e Clemente Mariani, tentava interpretar o problema da involução industrial da Bahia. Afinal, o que ocorria era um quadro de estagnação ou mesmo decadência dos setores têxtil e fumageiro que já haviam exercido papel de destaque na economia baiana a partir da segunda metade do século XIX e o desaparecimento de um conjunto de empresas manufatureiras que surgiram nos primeiros anos da República.

Mais de meio século depois das discussões que se seguiram ao propalado enigma, uma nova questão se faz presente no estudo da economia baiana. Diametralmente oposta àquela colocada por Otávio Mangabeira, a pergunta, que se traduz na motivação principal que deu origem a esse trabalho, é explicar como a Bahia conseguiu, em apenas 50 anos, desenvolver o seu segmento industrial de tal sorte que fizera deste estado um dos mais industrializados do país?

A análise dos dados estatísticos referentes à atividade econômica da Bahia revela que a indústria de transformação respondia, em 2005 por aproximadamente 35% da estrutura produtiva do estado. Somados aos outros segmentos industriais (extrativa mineral, produção de energia e construção), o setor secundário agregava aproximadamente 50% do PIB estadual nessa época.

Paradoxalmente, as mesmas condições que caracterizavam a economia baiana dos anos 1950 estavam (ou estão) presentes na atualidade. A despeito de todos os motivos apresentados para explicar o processo de estagnação e decadência econômica que a

¹ AGUIAR, Manoel Pinto de. *Notas sobre o enigma baiano*. Salvador: CPE, 1958.

² Equivocadamente, muitos estudiosos de economia baiana associam a “paternidade” da expressão a Pinto de Aguiar em função de seus ensaios sobre o Enigma Baiano que foram publicados em importante jornal da Bahia em 1958 e reproduzidos, inclusive, nos estudos da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, nessa mesma época.

Bahia atravessava naquele momento, alguns pontos eram incontestes: 1) a má infraestrutura viária – problema que persistia desde os tempos da colônia; 2) o fraco mercado interno; 3) a escassez de crédito; 4) baixos níveis de escolaridade e renda da população; e 5) atraso tecnológico. Um cenário que apresente essas características oferece poucas possibilidades para desenvolver um setor industrial.

E o que mudou entre a metade do século XX e o início do XXI? Foi justamente o processo de planejamento do desenvolvimento que teve origem na Bahia, justamente em 1955, através da criação da Comissão de Planejamento Econômico, CPE. A partir desse momento vários foram os planos e programas que objetivaram reverter a secular dependência do modelo primário-exportador e inserir a Bahia na matriz industrial do Brasil.

Em linhas gerais a CPE identificava quatro fatores principais causadores das instabilidades da economia baiana: 1) grande flutuação nas safras agrícolas; 2) inadequação das políticas monetárias da esfera federal; 3) ausência no estado de uma mão de obra mais qualificada; e 4) ausência de grandes empreendimentos industriais que atraíssem mais capitais para o estado da Bahia.

A partir de então, seja com o apoio das políticas nacionais-desenvolvimentistas, seja através de seus programas setoriais de atração de investimentos industriais, começa a se materializar na economia baiana um setor industrial altamente gerador de valor agregado, intensivo em capital e que proporcionou um redesenho na estrutura sócio-produtiva da Bahia. Na primeira década do século XXI é inexorável a relação entre economia baiana e industrialização.

Assim, este trabalho tem por base epistemológica a indústria. Mais especificamente as políticas que permitiram ou incentivaram a industrialização da Bahia no último meio século. A indústria é entendida aqui como este ente dinâmico que acelera o crescimento econômico de uma região e ajuda na sua inserção em um mundo cada vez mais sem peias ou barreiras. Sua ausência ou carência vetam o acesso ao planeta globalizado em constante processo de transformação. A rapidez com que as necessidades e anseios mudam está hoje intimamente associada à velocidade espantosa com a qual os bens industrializados acedem a novas tecnologias. A sociedade contemporânea transforma-se

em espaços curtos de tempo antes inimagináveis. No epicentro dessas transformações, o vetor impreterível, o grande condutor das mudanças, indispensável – única via – para ter acesso às benesses das transformações tecnológicas é a indústria. Caminho indelével para o desenvolvimento.

Cabe então situar em algumas palavras o significado que o termo base desse trabalho pode encerrar. Lastreados por Marshall, consideramos como indústria um conjunto de empresas que se especializam na confecção de um certo número e tipo de produtos praticamente – ou virtualmente – idênticos entre si no que tange a sua constituição física. Estes produtos advêm de uma mesma matéria prima e podem ser considerados em conjunto pela análise econômica.

Estas indústrias, quando agrupadas em conjuntos específicos, passam a se configurar como setores, que apresentam o comum objetivo – independente de ser privado ou estatal a origem de seus capitais – de vender sua produção no mercado de bens e serviços. Seus preços serão, o mais das vezes, ditados pelos custos verificados no processo produtivo.

Há que se considerar ainda outra categoria inserida nesse processo: as empresas, sendo importante indicar a distinção entre elas e as indústrias mesmo que sumariamente. A empresa pode ser vista como uma unidade de ação produtiva de natureza primária. Nessa estrutura, os recursos são direcionados para um determinado tipo de produção que, depois de confeccionada, buscará a maximização de seus resultados. Bens e serviços serão produzidos com o objetivo pré-estabelecido de serem colocados no mercado à disposição de consumidores. Cada empresa deve, assim, buscar fatores de produção – capital, tecnologia, trabalho etc. – para que o processo produtivo seja potencializado, o que fará com que seus produtos possam competir com as demais ofertas.

Dentro desta categoria poder-se-iam incluir firmas de atividades manufatureiras secundárias, que se notabilizam pela independência de suas atividades e que podem se apresentar organizadas de diferentes maneiras. Dentre elas cabe destacar as sociedades anônimas, as cooperativas, propriedades individuais, sociedades limitadas dentre as mais importantes. Quanto ao aporte de capital envolvido, as dimensões de suas unidades

com seus diferenciados números de empregados, as firmas podem ser classificadas como grandes, médias ou microempresas.

É a escala global que, hoje, em última análise, modela as atividades produtivas das mais diferentes nações. Dessa perspectiva, a análise da economia industrial e das políticas que lhes são subjacentes envolve não apenas a decifração sobre os movimentos de circulação de bens, mas também os fenômenos ligados a sua produção. A formação e posterior desenvolvimento dos movimentos de internacionalização de indústrias deve perpassar impreterivelmente por temáticas tais como a teoria da localização das atividades produtivas, a teoria do investimento direto, a teoria da internacionalização da produção e do capital, dentre outras.

A análise das indústrias e de suas políticas está em grande medida inserida no universo da macroeconomia. A expansão da industrialização traz em seu rastro transformações estruturais e podem ser verificados efeitos finais em todo sistema econômico. Interessamos, como vem acontecendo com alguns pesquisadores que se debruçam sobre os processos de industrialização de regiões periféricas, ajudar a elucidar os mecanismos que caracterizam uma economia cuja, após um retrocesso industrial premente, passa a contar com indústrias, tendo nelas, a partir de então, o carro chefe de seu desempenho econômico. Não apenas as vias que conduzem ao processo de industrialização alimentam aos interesses desta pesquisa, mas também o desempenho de um parque industrial, circunscrito e específico, diante deste processo, que no caso em questão, foi deveras tardio.

Nesse trabalho estaremos lidando com tipos específicos de indústrias e seus respectivos comportamentos inseridos em uma região que apresenta suas idiossincrasias históricas, sociais, econômicas e políticas. Interessamos tentar mapear o comportamento dessas indústrias e o papel de conjunto que desempenham na economia baiana dos últimos cinquenta anos.

Dessa forma, será realizado um estudo em perspectiva histórica dos planos e programas de atração de empreendimentos industriais, tomando como ponto de partida o ano de 1950 e analisando o processo de transformação estrutural da economia baiana com a intensificação da industrialização. Por isso mesmo, esse trabalho científico apoiou-se no

chamado método histórico que consiste basicamente em uma investigação de processos e acontecimentos do passado que influenciaram as atuais decisões do planejamento econômico na Bahia.

Cumpra salientar que o autor dessa dissertação é gestor público do estado da Bahia e trabalha no órgão oficial de estatística do estado da Bahia – a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) – o que facilitou muito a obtenção e análise dos dados necessários às conclusões deste trabalho de pesquisa. Nesse sentido, boa parte do material de leitura já se encontrava disponível no acervo da biblioteca da SEI (ou no site da Internet), não se justificando a necessidade de qualquer tipo de pesquisa primária na realização dos capítulos da dissertação.

Além dos dados estatísticos, foi realizada também uma extensa pesquisa documental que envolveu uma revisão de literatura para construir um arcabouço teórico sobre políticas industriais e sua inter-relação com a economia baiana. Além dos livros e artigos especializados, foram fundamentais para esse trabalho as leis e decretos que instituíram os programas estaduais de atração de investimentos industriais. Com base nesse referencial, foi arquitetada uma dissertação dividida em quatro partes principais.

No capítulo 2 será apresentado um debate conceitual-teórico sobre políticas industriais. Como será demonstrado a seguir, o desenvolvimento econômico da Bahia no limiar dos séculos XX e XXI esteve diretamente associado ao aumento da participação do setor industrial no PIB. Essa mudança só foi possível através das políticas de atração de investimentos industriais, erroneamente caracterizadas por alguns como políticas industriais. Exatamente por isso, no capítulo 2, ao invés de desviarmos o foco para questões como o federalismo fiscal, como o fazem a maior parte dos estudiosos das políticas de atração por meio de isenção fiscal, propusemos uma análise da política industrial no Brasil com ênfase nos teóricos defensores da industrialização como canal direto para o desenvolvimento econômico.

Depois de passarmos por um debate eminentemente teórico, apresentamos a caracterização da política industrial no Brasil e seus instrumentos de intervenção em mercados específicos, associados à alteração de preços concernentes ao favorecimento de determinadas regiões, indústrias ou conglomerados. O capítulo 2 termina com um

querela que sempre provoca muita discussão e que está longe de ter uma resposta definitiva. E possível separar da discussão das políticas industriais a questão dos mecanismos fiscais, condicionantes dos estados subnacionais e periféricos – dentre os quais a Bahia –, para a formulação de suas políticas setoriais de atração industrial?

No capítulo seguinte serão apresentadas as políticas de atração de investimentos industriais e o desenvolvimento industrial da Bahia no pós 1950. Aqui será apresentado um estudo em perspectiva histórica do processo de industrialização do estado da Bahia. A ênfase fica por conta da segmentação de diferentes períodos de análise, dos quais poderíamos criar uma subdivisão principal: um primeiro período seria aquele que vai de 1950, com o surgimento do BNDES, CHESF e Petrobras, até os fins dos anos 1980. Até esse momento havia um fio condutor entre a intervenção dos governos estadual e federal na condução das políticas de desenvolvimento econômico. O coroamento dessa parceria foi, justamente, um dos maiores empreendimentos da história econômica recente da Bahia: um Pólo Petroquímico que se do ponto vista conceitual não se aproximou do que fora preconizado por François Perroux, foi o ponto de partida para uma grande transformação na estrutura da economia baiana que a caracteriza, inclusive, em pleno desenrolar do século XXI.

Um segundo período teria como ponto de partida o ano de 1990 e ponto de chegada ainda não delimitado, dada sua atualidade. A principal característica desse período foi a nova orientação político-ideológica adotada pela maioria dos países do eixo ocidental, a partir do final da década de 80 e que definiram uma nova formatação para o papel do Estado na sociedade. No lugar de um agente interventor, responsável pela geração do bem estar social, surge um regulador cada vez mais afastado das decisões econômicas de forma a não interferir no equilíbrio da “livres forças de mercado”. Nesse cenário, os estados subnacionais foram praticamente compelidos a criar “salvaguardas” como alternativa para o desenvolvimento de suas economias. A Bahia apostou nas políticas de atração de investimentos industriais, que desde o ano de 1991 foram as grandes responsáveis pelo dinamismo econômico do estado. Cada um dos programas setoriais de atração industrial na Bahia será analisado de per si no capítulo 4.

O resultado de tais políticas setoriais foi a atração de uma série de empreendimentos industriais que modificaram o panorama econômico do estado. Na contramão dos países

mais desenvolvidos, foi a indústria de transformação que assumiu a posição hegemônica na geração do Produto Interno Bruto da Bahia.

Partindo desse referencial, o capítulo 5 tenta demonstrar que a despeito da intensificação da utilização de políticas de atração de investimentos industriais a partir dos anos 90 do século passado, desde a década de 1970, com o advento do Complexo Petroquímico de Camaçari, existe uma relação de íntima dependência entre o desempenho da indústria e o da economia baiana. Com a observação das informações disponíveis pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), foi possível montar uma sequência de dados econômicos e estatísticos relativos ao período compreendido entre 1975 e 2005.

A análise de tais dados econômicos referentes às taxas de crescimento e os índices do Produto Interno Bruto baiano com base em 1975, levou à identificação de quatro períodos distintos: uma fase inicial de intenso crescimento por meio da industrialização pautada em bens intermediários (1975-1986); uma segunda, de crise e recessão econômica, em que a economia baiana acompanha o caos da economia brasileira (1986-1992); a terceira fase, quando a economia baiana volta a apresentar sinais de recuperação, ao longo da década de 1990 (1990-2000); e, finalmente, a quarta fase em que a economia baiana consolida o crescimento alicerçado no grande desempenho do setor industrial de bens finais, sobretudo da indústria automobilística e de calçados (2000-2005). Através dessas análises ficaram evidenciados os resultados do esforço de industrialização dos últimos 50 anos e seus rebatimentos para o Produto Interno Bruto do estado da Bahia.

Longe de esgotar o debate sobre políticas industriais e industrialização, essa dissertação pretende apenas contribuir para uma discussão sobre o modelo de crescimento econômico do estado da Bahia que se apresentou entre a segunda metade do século XX e que ainda, em pleno século XXI, não deu sinais de esgotamento ou de reversão.

2 - POLÍTICA INDUSTRIAL – UM DEBATE TEÓRICO

Eduardo Strachman³ evidenciou como são numerosas as possibilidades de se definir política industrial (PI). Uma rápida leitura em textos que tratem do tema e eis que surgem as tendências que dividem os economistas e as ações dos mecanismos de Estado. Mas existe um fim que parece congrega diversas correntes, que mesmo se arrogando de premissas divergentes almejam gerar o alcance da capacidade de promoção dos níveis de exportação – e da conseqüente substituição das importações – calcada na necessidade de acumulações superavitárias da balança comercial que minorizem os déficits em transações correntes.⁴ O advento dessa condição poderia dirimir a níveis irrisórios a vulnerabilidade da economia nacional aos solavancos da economia mundial.⁵ A negligência por parte da literatura clássica sobre a importância da geração de superávits comerciais deve ser levada em consideração para que se pondere as contribuições das diferentes escolas.⁶

A terminologia PI não pode ser dissociada, sob o risco de se separar de sua função gnosiológica, de políticas intervencionistas em mercados específicos, associadas à alteração de preços concernentes ao favorecimento de determinadas regiões, indústrias ou conglomerados.⁷ Isso posto, a isenção fiscal que objetiva atrair investimentos, os juros subsidiados, o setor público que se responsabiliza por riscos gerados na esfera privada e o hermético complexo de tarifas de importação – IPI e ICMS – se conformam como exemplos de PIs.⁸ Nesse rastro, o aprimoramento infra-estrutural planejado para a redução de despesas transacionais segue o mesmo rumo.

³ STRACHMAN, Eduardo. *Estudo de políticas públicas internacionais: busca por melhores políticas industriais e de ciência e tecnologia para o Brasil*, 2007.

⁴ VILLELA, Annibal V. e SUZIGAN, Wilson. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Brasília, BNDES, 1996, pp. 3-12. (Texto para discussão nº 421).

⁵ BARROS, José Roberto Mendonça de e GOLDENSTEIN, L.. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. In: *Revista de Economia Política*, vol.17, nº 2 abril/junho, 1997, pp. 123-130.

⁶ GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política Industrial: uma visão neoschumpeteriana sistêmica e estrutural. In: *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 4 (84), outubro/dezembro, 2001, pp. 150-153.

⁷ POSSAS, M. L.. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo, Hucitec, 1985, capítulo II.

⁸ AMADEO, Edward. *Política Industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso*, 2002 (Mimeo).

O conceito de política industrial que será abordado nesse trabalho é uma mescla da contribuição dos mais importantes pesquisadores do Brasil, dos quais Campanario e Silva (2004) que definem a política industrial como:

[...] a criação, implementação, coordenação e controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados interno e externo. A política industrial tem como objeto de intervenção atividades econômicas específicas ou setoriais e em temas que diretamente afetam a sua competitividade e função social – geração de emprego, qualidade de produtos e processos, incentivos fiscais e financeiros, suprimento energético e de transporte, infra-estrutura tecnológica e meio ambiente (CAMPANARIO e SILVA, 2004, p. 14).

O importante é considerar que a gênese dessas idéias está associada à busca por respostas que se transformassem em ferramentas que tornassem os governos hábeis na lida com as modificações que o universo econômico conhecia. Relações setoriais se dinamizam e o trabalho é socialmente dividido em esferas antes impensadas. Adam Smith se debruça sobre a análise das empresas tendo como preocupação a relação desta com o mercado.⁹ Desse interesse nascem conceitos que ajudaram a escrever a própria história da economia como é o caso da mão invisível e do *laissez-faire*. É preciso considerar as idéias de livre comércio, notáveis desde Adam Smith e David Ricardo, que a bem da verdade se contrapõem aos ideais mercantilistas, desenvolvidos ao máximo de sua maturidade no século XVII sob os auspícios do absolutismo ilustrado, mas que vêm a luz ainda no século XVI, quando foram feitas as primeiras propostas sistemáticas e efetivas de intervenção protecionista no mercado.¹⁰

Duas díades se conformam, na obra de Adam Smith, como fundamentais no que concerne à interpretação da atuação das empresas: a noção de *divisão de trabalho* que faz par com a de *especialização* e a noção de *monopólio* que se associa à de *concorrência perfeita*.¹¹ Ao passo que esta segunda dupla se relaciona intimamente com o dueto *laissez-faire*/mão invisível tendo como fim a explicação da origem e

⁹ SWEEZY, P. M. *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. São Paulo, Abril Cultural, 1983, pp. 25-29.

¹⁰ MAURO, Frédéric. *História Econômica Mundial*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980, capítulo III.

¹¹ HUNT, K. E. e SHERMAN, H. J. *História do Pensamento Econômico*. Petrópolis, Vozes, 1980, pp. 40-56.

conformação dos preços¹², aquela está, por sua vez, indelevelmente associada ao dueto invenção-inovação.¹³ Nesse dueto há uma divisão que associa à especialização o papel de elemento estático e à inovação o de dinâmico.¹⁴ Divisão do trabalho e especialização ocorrem entre empresas em cujas atividades se interpõem uma complementaridade. Correndo na mesma direção o sistema de preços se mostra, para Smith, como infalível na medida em que promove o equilíbrio entre empresa e economia.¹⁵ A integração de atividades geralmente acontece quando os custos transacionais são muito elevados.

Quando os custos diminuem as possibilidades de especialização se expandem, a produção se descentraliza, inclusive em escala internacional.¹⁶ O comércio internacional é então visto como lugar privilegiado no qual se encontrarão economias de todos os países em plena interação. As nações especializam suas produções pela divisão do trabalho e as trocas internacionais que se desenvolvem a partir dessa especialização geram a riqueza das nações.¹⁷

Jevons, Walras e Marshall se conformam como pensadores que apresentaram novas propostas concernentes ao comportamento das indústrias e seus processos decisórios e produtivos. Mesmo considerando as diferenças que marcam suas idéias é preciso considerar seu ponto de apoio comum. Os três propuseram idéias estanques, até mesmo opostas, mas que se tangenciam em alguma medida por terem como base o pensamento clássico.¹⁸ Ainda nesse rastro seriam propostas as teorias da firma, dos preços e dos custos por economistas que trilhavam os caminhos já abertos pelos pensadores clássicos.¹⁹ O contraponto foi proposto, ainda em meados de século XIX, por Marx que desenvolveu a gênese da teoria econômica que tinha como base a sociedade industrial e deu origem a uma escola que contestava o sistema de produção fabril pela condição que ele impunha à classe trabalhadora, o que se conformava como contestação ao próprio modelo capitalista.²⁰

¹² Ib. Idem., pp. 41-44.

¹³ HEIMAN, Eduard. *História das Doutrinas Econômicas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, capítulo II.

¹⁴ AMADEO. Op. cit., pp. 8

¹⁵ KON. Op. cit., pp. 16-21.

¹⁶ WOOD, A.. *Uma teoria de lucros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, pp. 11-21.

¹⁷ Ib. idem.

¹⁸ HEIMAN. Op. cit., pp. 35-40.

¹⁹ GUIMARÃES, E. A.. *Acumulação e crescimento da firma*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984, capítulo I.

²⁰ HERMAN. Op. cit., capítulo III.

As discussões que se seguem a estes momentos iniciais de análise do papel da indústria na economia e do amplo universo que a rodeia, são infindáveis. Optamos por traçar um ligeiro panorama de idéias que se detiveram sobre aspectos desse tema e que desempenharam papel relevante nas políticas orquestradas na América Latina e no Brasil durante a última centúria. Já no século XX, merece destaque Frank Graham que, na década de 20, se esmera em defender políticas protecionistas associando-as à idéia de “retornos crescentes”.²¹ Esse é um momento em que Adam Smith será retomado por escolas de economistas em todo o mundo.

Nicholas Kaldor²² apregoa a idéia de gênese smithiana segundo a qual tanto a produção quanto a capacidade do mercado se interconectam de tal modo que o que acontece em uma reflete diretamente na outra de forma indelével. Desse raciocínio ele extrai a Lei de Verdoon²³ que afirma que os níveis de crescimento da produtividade têm sua expansão diretamente relacionada à taxa de expansão do produto, o que se deveria à existência de retornos crescentes de escala na produção industrial. A produtividade seria, destarte, o retorno por unidade de trabalho, que por sua vez é resultado do estágio de especialização e de divisão do trabalho em estreita dependência para com a expansão do mercado.²⁴

Muito importante é o conceito do modelo de *big push* desenvolvido por Roseinstein–Rodan.²⁵ O *grande impulso* poderia, segundo seu formulador, ser o elemento a fazer alavancar uma economia atrasada rumo ao seu desenvolvimento. Ela precisa de uma soma de investimentos, para se expandir, que não poderia ser amealhada de forma espontânea. Assim, e de forma bem resumida, seriam necessários três pontos essenciais: um montante que possibilite a implantação de grandes empresas; investimentos em setores multivariados e interconectados suficientes para gerar demandas intersetoriais que viabilizassem o escoamento da produção; investimentos que gerassem um mercado adaptado às condições capitalistas em vigor.²⁶ A rede industrial a ser desenvolvida deve

²¹ MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo, Nova Cultural, 1997, pp. 3-7.

²² TARGETTI, F. e THIRWALL, A. P.. *The essential Kaldor*. Holms & Meier Publishers Inc., 1989, pp. 11-13.

²³ *Ib. idem.*, pp. 15-19

²⁴ KALDOR, Nicholas et ali. *Programação do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Pioneira, 1969, pp. 70-85. Para maiores detalhes sobre Kaldor e Verdoon ver TARGETTI, F. e THIRWALL, A. P.. *The essential Kaldor*. Holms & Meier Publishers Inc., 1989.

²⁵ KRUGMAN, P.. *Geography and trade*. Mit Press, 1991, pp. 10-25.

²⁶ ROSENSTEIN-RODAN, P. N.. Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, H. e WALLICH, H.

assumir as características de uma grande empresa multifacetada. O Estado deveria fazer sua parte treinando e especializando a mão-de-obra para os conglomerados.²⁷ Diante disso, planos indicativos deveriam ser elaborados visando coordenar as tomadas de decisão relativas aos investimentos, secundados por elaboração de um sistema de proteção tarifária com subsídios e facilitação de créditos.²⁸

Nurkse, que seguirá a mesma linha, defendia que o grande entrave aos investimentos de qualquer indústria é a falta de poder aquisitivo. Destarte, os investimentos serão limitados em decorrência da modesta extensão do mercado.²⁹ A saída – que não se distancia muito da já propugnada por Roseinstein–Rodan – segundo Nurkse, seria o investimento simultâneo em uma plêiade de indústrias que fossem capazes de conjuntamente abrir o mercado. O crescimento poderia ser viabilizado pelo mercado através do incentivo dos preços o que, para as áreas deprimidas, se verificaria de forma longa e arrastada.³⁰

Os rendimentos vultosos só se concretizariam quando os investimentos fossem feitos de forma simultânea. A baixa produtividade de zonas deprimidas, os baixos índices de poder aquisitivo e os falhos e lacunares estímulos aos investimentos fariam com que se interpusessem limites aos investimentos endógenos e exógenos. Nurkse desenvolveu a teoria do “growth balanced” que descarta a viabilidade dos resultados advindos de investimentos individuais.³¹ Assim, os produtores devem buscar uma expansão coordenada e conjunta para que todos saiam ganhando.

O economista sueco Gunnar Myrdal não pode ser deixado de fora do grupo que predispôs duas habilidades intelectuais para pensar essa parte específica do desenvolvimento econômico que é a industrialização associada às políticas que a circundam. Myrdal dedicou-se por anos ao estudo das economias periféricas ou subdesenvolvidas. Desses estudos, nasceu a reflexão sobre um conceito pré-existente

Desenvolvimento econômico para a América Latina. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, pp. 231-241.

²⁷ AGARWALA, A. M. e SINGH, S. P.. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1969, capítulo III.

²⁸ NEWMAN, P.; MILGATE, M.; EATWELL, J. (Ed.). *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*. London, Palgrave Macmillan, 1992, pp. 560-565.

²⁹ AGARWALA. Op. cit., capítulos III e IV.

³⁰ *Ib. idem.*, pp. 277-281.

³¹ *Ib. idem.*, p. 282.

que foi por ele aperfeiçoado, a *causação circular* que dá conta de explicar a complexa relação entre subdesenvolvimento, pobreza e a necessidade premente de intervenção do Estado na economia.³² Segundo Myrdal, o círculo vicioso que associa atraso e pobreza poderia ser contornado através de reformas econômicas planejadas sistemáticas. A industrialização seria um dos corolários das reformas que teriam por objetivo precípua desentranhar a pobreza e o atraso econômico das sociedades subdesenvolvidas. Políticas de industrialização estariam na base de reformas estruturais pelas quais poderia passar uma economia periférica em busca de transformações que transcenderiam o econômico, atingindo também, e sobretudo, o social.

Parte emblemática da contribuição de Myrdal no que concerne às políticas industriais pode ser verificada pela análise da dicotomia entre os efeitos *Backwash* e os efeitos *Spread*.³³ O deslocamento de fatores de produção de regiões menos desenvolvidas para regiões de desenvolvimento mais acelerado, tão comum em países periféricos, e que contribuem para aumentar o desequilíbrio regional têm aqui uma equação solúvel. A difusão da tecnologia deve partir da região mais desenvolvida para as mais atrasadas ao que deveria ser associada uma ampliação dos mercados. Todas as regiões ganhariam e não apenas no aspecto econômico. O igualitarismo produtivo se configura assim, como uma arma contra o subdesenvolvimento. A participação do governo como elemento capaz de corrigir o desnível e promover o desenvolvimento equilibrado para o conjunto das regiões de um país, é, para Myrdal, fundamental.³⁴

Do pensamento de Myrdal podemos extrair algumas assertivas. Assim, políticas públicas sistemáticas são um dos alicerces do pensamento do economista sueco na luta contra a desigualdade interna de um país específico ou entre países distintos. O crescimento econômico se lastreia em uma distribuição de renda mais justa e igualitária. O Estado interventor é decisivo no lançamento de políticas de desenvolvimento que venham a desencadear um ciclo cumulativo de crescimento virtuoso.

³² MYRDAL, Gunar. *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Ed. Saga, 1972, capítulo I.

³³ NAPOLEONI, C. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 231-237.

³⁴ MYRDAL. Op. Cit., capítulo II.

Outro notável pensador que se debruçou sobre estas questões é Albert Hirschman, que propõe os famosos *linkages* para trás e para frente³⁵ e se notabiliza como crítico das teorias anteriores. As conexões para trás e para frente seriam capazes de colocar todos os setores da economia em plena interação. O autor preconiza o casamento de economias internas e externas como base para o *essor* que leva ao pleno desenvolvimento. Os intercâmbios deveriam acontecer entre as economias de um país ou de uma região devendo ser encorajadas – pelas iniciativas públicas e privadas – aquelas atividades que mostrassem capacidade de gerar o maior número possível de conexões.³⁶ Assim as atividades conectadas de forma sólida, devidamente estimuladas e estrategicamente localizadas gerariam demanda e oferta a um sem número de outras atividades. Hirschman não acredita que o Estado seja capaz de entabular investimentos que a iniciativa privada não suportou o que faria do crescimento equilibrado de Nurkse algo impraticável.³⁷

Assim um setor principal que se mostrasse capaz de crescer poderia formar “setores-satélites” que paulatinamente chegaria a uma economia equilibrada. Em fases distintas as indústrias se fazendo valer das economias externas, originadas por um crescimento prévio, dariam vazão a novas indústrias, que seriam aproveitadas por outras tantas, em uma cadeia de muitas correntes.³⁸ Daí a relevância dos encadeamentos para frente e para trás. Para Hirschman um ponto essencial é o casamento da valorização das ações humanas com o planejamento do desenvolvimento – sem esquecer os processos de incentivo – que estaria pautado não no equilíbrio, mas no desequilíbrio como vetor do crescimento econômico.³⁹

O que se depreende da noção de divisão do trabalho de Adam Smith e que foi retomada por autores contemporâneos, é a associação à existência de custos livres, retornos crescentes de escalas e concorrência imperfeita. Estes elementos, juntos, se coadunam como um grupo de argumentos que legitimam a intervenção do Estado, objetivando a viabilização da industrialização ou a implantação de indústrias em um local específico.

³⁵ NAPOLEONI, C.. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 123-130.

³⁶ HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, capítulo I.

³⁷ *Ib. idem.*, pp. 23-31.

³⁸ *Ib. idem.*, capítulo II.

³⁹ *Ib. idem.*, pp. 45-57.

É de Alfred Marshall, e data da segunda década do século passado a idéia de que as empresas obedecem a uma tendência de se agruparem tanto regional quanto setorialmente.⁴⁰ O pensamento de Marshall ainda se detém sobre a importância do maquinário, da produção em larga escala – especialmente a dos conglomerados – e da direção das empresas como elementos chave.⁴¹ Os economistas que se têm dedicado ao estudo da especialização flexível mostram a atualidade das idéias de Marshall.⁴² Os conglomerados derivam destas análises e assumem relevância no estudo das PIs. Eles originam vantagens que atingem os âmbitos nacional e regional.

O conceito de conglomerado apresenta muitas facetas. A complexidade dos níveis de cooperação entre as partes exige uma coordenação que abranja as ações de todos os integrantes. A conglomeração só pode ser pensada se associada ao desenvolvimento de economias externas.⁴³ Estado e iniciativa privada podem se intercalar na responsabilidade das atividades que venham a dar origem a uma rede específica, mas deve ficar claro que economias externas são fundamentais para gerar especialização e vantagens comparativas para regiões específicas.⁴⁴ Assim, é lícito que o governo assuma os investimentos na coordenação de agentes privados e em infra-estruturas que dêem base à conglomeração. Seja na construção e modernização de bases físicas, no incentivo à educação e especialização da força de trabalho e, principalmente, no desenvolvimento tecnológico.

Mesmo considerando a importância da conjugação de esforços privados e públicos para a criação de bases infra-estruturais e para a instalação de empresas, esta linha de pensamento está mais próxima da defesa dos investimentos nas primeiras em detrimento da segunda. A interação de áreas e iniciativas distintas ajuda a promover a inovação através de alianças que permitem a cooperação de tecnologias entre inúmeras outras vantagens que mais tarde serão analisadas.⁴⁵ Os conglomerados são estruturas que

⁴⁰ NAPOLEONI, C.. Op. cit., pp. 160-165.

⁴¹ HUNT. Op. cit., pp. 150-160.

⁴² Ver, principalmente, PIORE, M. e SABEL, C.. *The second industrial divide*. Basic Books, 1984.

⁴³ PORTER, M.. Clusters and new economics of competition. In: *Harvard Business Review*, novembro/dezembro, 1998, pp. 78-81.

⁴⁴ LABINI, P. S. *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo, Abril Cultural, 1984, pp. 35-37.

⁴⁵ BRITO, Jorge. Cooperação interindustrial e rede de empresas. In: KUPFER, David e HASENCLEVER, Lia (orgs.). *Economia Industrial*. Rio de Janeiro, Campus, 2002, pp. 345-351.

desenvolvem a capacidade de potencializar o requinte de relações entre seus participantes.

Mesmo com a validade do princípio de vantagens comparativas e com benefícios trazidos pelo livre comércio, foi muito comum a proteção ferrenha promovida por alguns países alegando salvaguarda dos interesses da economia nacional.⁴⁶ Vários países de industrialização tardia procederam a toda sorte de proteções e incentivos à produção doméstica. Em meados do século passado, Raul Prebisch propôs a hipótese da falência dos termos de troca dos produtos primários ou recursos naturais diante dos produtos industrializados. Para ele a industrialização é fundamentalmente estratégica em decorrência da falta de elasticidade da demanda dos bens primários e industrializados.⁴⁷ O resultado é que a demanda por bens industrializados cresce de maneira vertiginosa o que não acontece com os bens primários, o que faz com que os produtores dos primeiros levassem vantagem em detrimento dos últimos.⁴⁸

Assim, o autor decreta a falência dos termos de troca, o que é materializado pela transferência de capitais dos países periféricos para os desenvolvidos, ocasionando um galopante empobrecimento destes países associado à elevação de seus déficits externos. Prebisch defendia a mecanização e modernização dos setores agrícolas, porém alertava que apenas indústrias modernas e devidamente protegidas tarifariamente seriam capazes de corrigir as discrepâncias da elasticidade do comércio em escala global.⁴⁹ Uma escola foi gerada a partir destas idéias e seus defensores propunham que a substituição das importações seria o caminho para a autonomia industrial e para a superação dos entraves causados pela dependência relativa aos bens primários.⁵⁰

Especificamente para o caso do Brasil, nos debates em que as PIs são tema central é recorrente a recomendação da elevação do grau de manufatura das exportações. Essa medida teria como objetivo precípua arranjar a deterioração dos termos de trocas de commodities, sejam agrícolas ou industriais, ou para aumentar o valor adicionado das

⁴⁶ STEINDL, J.. *Maturidade e estagnação do capitalismo americano*. São Paulo, Abril Cultural, 1983, pp. 60-63.

⁴⁷ PREBISCH, Raul. Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: *Revista Brasileira de Economia*, ano 5, nº 1, março/1951.

⁴⁸ Ib. Idem., pp. 32-37.

⁴⁹ ELLSWORTH, P. T. *Economia Internacional*. São Paulo, Atlas, 1978, capítulo II.

⁵⁰ PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. In: *Revista Brasileira de Economia*, ano 3, nº 3, setembro/1949.

exportações.⁵¹ A argumentação de Prebisch nos revela a importância de se reconhecer as variações dos preços em escala internacional. Sua hipótese converge para a conclusão de que os preços de bens primários devem decrescer em relação aos manufaturados.⁵²

Celso Furtado, por sua vez, notabilizou-se pela obsessão em elaborar um projeto social para o Brasil, amplo e que fosse capaz de lançar a retrógrada economia brasileira na modernidade. Para ele, a industrialização sempre foi indispensável em um plano desenvolvimentista, antes do mais por considerar o capitalismo como única via para o progresso.⁵³ Dessa premissa, decorre que o capitalismo avançado é obrigatoriamente sinônimo de indústria. Na esteira dessa consideração, é preciso associar as forças que, uma vez trabalhando em comunhão, permitiriam o desenvolvimento da sociedade brasileira em sua esfera política e econômica. Furtado defendia que o Brasil deveria tornar-se capaz de escapar das oscilações dos mercados internacionais, transformando radicalmente sua realidade, que ainda guardava muito dos tempos coloniais. O mercado poderia ser dominado na medida em que a dimensão social obtivesse a primazia sob os padrões de ganho.⁵⁴

Furtado foi ferrenho combatente da suposta vocação agrária do Brasil. A economia brasileira jamais acederia à modernização sem recorrer a processos sistemáticos, planejados e bem distribuídos de industrialização. Essa seria a resposta à dependência secular e caminho único para superação do atraso que grassava na sociedade brasileira. Restaria tomar toda sorte de cuidados para que os erros cometidos pela economia mercantil-exportadora não fossem repetidos ao passo em que o país se industrializava.

O economista defendia a idéia de que alocação de recursos e investimentos gera desequilíbrio e ocasiona crises inflacionárias. As decisões liberais tomadas pelos capitalistas deveriam ser, assim, substituídas pela ação reguladora do Estado que teria condições de projetar alternativas de longo prazo, por ser regido por um princípio lógico

⁵¹ TONI, Jackson De. *Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira*, 2007, pp. 127-158.

⁵² PREBISCH. Op. cit., pp. 13-15.

⁵³ FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, capítulo I.

⁵⁴ FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, pp.14-35.

diferente daquele proposto e almejado pelos capitalistas.⁵⁵ Para que o Brasil aderisse plenamente ao desenvolvimentismo econômico de base industrial, seria necessário: promover mudanças nos hábitos dos consumidores brasileiros, superar a distribuição fundiária, transformar radicalmente a distribuição de renda, diminuir os níveis de desigualdades regionais, garantir proteção, planificação e incentivo do estado ao setor industrial. A intervenção estatal, para Furtado era a saída para resolver a questão do minguado mercado interno, marca das economias subdesenvolvidas, e que apresentavam níveis e taxas de crescimento lentos e irregulares o que dificultava o processo de industrialização, além de pressionar seus balanços de pagamentos.

Há outra linha de pensamento que apregoa o incentivo das indústrias que se dedicam à confecção de bens de acentuado valor adicionado e que façam uso de novas tecnologias. Dupas⁵⁶ um dos defensores dessa abordagem, considera que a premissa das políticas industriais é a de adensar as cadeias produtivas industriais de forma a aumentar o valor adicionado pela indústria à dinâmica local. Os proponentes de políticas de atração de investimentos nos setores de bens de informática ou de telecomunicações, dentre outros setores, defendem que estas indústrias congregam uma produção que agrega valor, não apenas pelo uso intensivo de mão-de-obra qualificada, mas também pelo seu elevado conteúdo tecnológico. Robert Reich⁵⁷ afirma que não é preciso que se mantenham as indústrias domésticas para que se desenvolva a tecnologia e se potencialize a oferta de empregos. Reich defende que no futuro não mais haverá empresas ou economias nacionais e que é mais importante para uma determinada localidade o número de empregos gerados por uma indústria do que seu país de origem.⁵⁸

A partir do final da década de 30 do século passado ganha vulto a contribuição de Joseph Schumpeter o economista que mais influencia a formulação de propostas de PIs para o Brasil atualmente.⁵⁹ Em franca oposição às idéias neoclássicas, Schumpeter apregoa uma espécie de corporativismo capitalista. O autor confere fundamental importância à inovação como condicionante da base concorrencial. O progresso

⁵⁵ Op. Cit. pp. 19-23.

⁵⁶DUPAS, Gilberto. *O impasse do valor adicionado local e as políticas de desenvolvimento*. In. FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (ORG). *Política Industrial 2*. São Paulo, Publifolha, 2004, pp.13-15.

⁵⁷ REICH, Robert. *O trabalho das nações*. São Paulo, Educator, 1994, capítulo II.

⁵⁸ Ib. Idem., p. 12.

⁵⁹ GADELHA. Op. cit., pp. 157.

tecnológico se configura como elemento central da economia sendo imprescindível para o desenvolvimento do capitalismo. Destarte, políticas industriais, inovações e estruturas mercadológicas estão umbilicalmente atreladas. Ele é um ferrenho defensor das intervenções governamentais na economia sendo o desenvolvimento industrial dependente da racional intervenção estatal.⁶⁰ Suas idéias serão mais detalhadamente discutidas ao longo deste capítulo.

Uma PI bem idealizada e competentemente construída jamais se colocaria em oposição ao mercado e nem mesmo se restringiria ao complementar simplesmente. Mercado e PI não podem desempenhar papéis de entes alternativos ou excludentes no universo econômico.⁶¹ Mas, pelo contrário, como defendem Campanario e Silva⁶², ao envolver tomadas de decisões, as ações governamentais traduzidas pelas políticas industriais terminam por corrigir os “desajustes do mercado” através da geração de rendas, empregos e difusão tecnológica, de forma a aumentar a competitividade empresarial e sistêmica.

A experiência internacional nos seus casos mais bem sucedidos não foi capaz de fazer com que no Brasil se adotasse uma estratégia de desenvolvimento concreta. O crescimento econômico e a redução da abissal discrepância que caracteriza a sociedade brasileira têm sido pífios nas últimas décadas e evidenciam que a gestão macroeconômica é necessária, porém incapaz, de sozinha gerar desenvolvimento econômico que seja acompanhado da diminuição das desigualdades sociais. No Brasil a tônica tem sido colocada no processo de substituição de importações e no acréscimo da capacidade produtiva.⁶³ Assim, as medidas mais efetivas têm sido a imposição de barreiras e a concessão de incentivos que minorizem os custos da produção e dos montantes necessários para investimentos.⁶⁴

⁶⁰ BAPTISTA, M. A. C.. *A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1997, capítulo I.

⁶¹ GUIMARÃES, E. A.. *A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996, pp. 11-16. (Texto para discussão nº 409).

⁶² CAMPANARIO, Milton de Abreu; SILVA, Marcelo Muniz da. *Fundamentos de uma nova política industrial*. In. FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (ORG). *Política Industrial 1*. São Paulo, Publifolha, 2004, pp.14-16.

⁶³ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: 1995-1997*. Brasília, CNI/CEOAL, 1999, pp. 3-10.

⁶⁴ *Ib. idem.*, p. 17.

Poderia, então, pensar-se que para o caso particular do Brasil seria indispensável o casamento da atração de investimentos produtivos com o desenvolvimento de políticas específicas. Sem isso é provável que se torne impraticável a transformação da nossa situação de vulnerabilidade crônica no mercado internacional ou mesmo a superação da questão fiscal, que já atinge patamares crônicos.⁶⁵ Elas devem gerar uma capacidade de alargamento de nossas taxas de exportação, seguida da conseqüente substituição em patamares competitivos das importações e do indispensável advento de capitais exógenos de longo termo.

2.1 – O Estado, o Mercado e a Política Industrial

É absolutamente controverso entre os economistas o quesito dos níveis de intervenção que o Estado deve assumir no que tange as atividades produtivas. Os depositários de posicionamentos menos intervencionistas apregoam que as ações governamentais devem ser direcionadas unicamente para corrigir as falhas de mercado, como a existência de economias de escala, as externalidades, a informação assimétrica, a incerteza, dentre algumas outras.⁶⁶ Por este viés a intervenção assume um caráter eminentemente passivo e a política industrial passa a desempenhar um papel fundamentalmente corretivo. Desta forma, seriam focalizadas para intervenção estatal algumas situações bastante específicas de funcionamento subótimo de alocação por mercados que apresentassem altos coeficientes de competitividade.⁶⁷ Mesmo que estes casos exijam e justifiquem a execução de uma PI por parte do governo, considera-se que equívocos da parte do Estado poderiam causar prejuízos mais graves ao mercado do que os provocados pelas falhas.⁶⁸ É importante salientar que para efetivar a intervenção uma delimitação prévia sobre o que poderia ser considerado uma falha que justificasse a dita intervenção deve ser feita, assunto sobre qual pairam inúmeras incertezas e controvérsias.

⁶⁵ NASSIF, André. *Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999, pp. 58-60. (Texto para discussão nº 101).

⁶⁶ RANGEL, Ronaldo. Uma leitura das políticas industrial e de concorrência no Brasil sob a ótica schumpeteriana, da contestabilidade e do pacto social. *Revista Teror. Evid. Econômico*, v. 7, nº 13, novembro, 1999, pp. 80-82.

⁶⁷ KUPFER. Op. cit., pp. 103-104.

⁶⁸ Ib. Idem., pp. 104-105.

Nos casos em que medidas intervencionistas são requisitadas sob o prisma das falhas suas ações se coadunam como complementares àquelas perpetradas pelos agentes privados envolvidos. A intervenção preconizada por esta tendência de base teórica neoclássica é restrita a situações particulares. Se houver falha na interpretação das informações assimiladas pelos agentes econômicos “a porta se abre” para que elementos específicos tirem proveito disso ou ainda que equívocos sejam cometidos.⁶⁹ Essas incertezas geram, elas mesmas, novas falhas que necessitariam de intervenções governamentais o que não é contemplado pelo arcabouço teórico em questão.

A intervenção estatal pode ainda ser considerada em termos regulatórios e na defesa contra as deslealdades praticadas no mercado, especialmente no que se refere ao comércio exterior. Quem defende essas teorias, de modo geral, apregoa a especialização dos países nos setores que apresentam vantagens comparativas reveladas.⁷⁰ Cada uma seria dada especificamente por cada país e só se poderia considerar sua alteração pela adoção de certas políticas horizontais. Nesse caso a intervenção adquire uma característica enérgica e não meramente de passividade como no exemplo anterior. Essa intervenção com fins protecionistas é temporária se circunscrevendo a espaços de tempo necessários para que a indústria em questão diminua as desvantagens que justificaram a ação do Estado.⁷¹ Outro fator que faz com que a intervenção seja delimitada é o do transcorrer de tempo suficiente para que os elevados custos precípuos declinem após o amadurecimento dos fabricantes. Essa forma de intervenção requer que o Estado aperfeiçoe seus mecanismos intervencionistas, que devem estar adequados às transformações pelas quais passam as indústrias sobre cujas pretende agir.⁷²

Toda e qualquer abordagem intervencionista preconizará um maior relevo ao papel desempenhado pelo Estado. Em se tratando de práticas intervencionistas a política industrial pode se configurar como elemento indispensável na construção de vantagens comparativas, analisadas de um ponto de vista dinâmico⁷³. As vantagens comparativas construídas em um contexto determinado têm uma durabilidade assaz limitada, o que

⁶⁹ Ib. Idem., p. 100.

⁷⁰ SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2, abril/junho, 2006.

⁷¹ RANGEL. Op. cit., pp. 88-90.

⁷² ARBIX. Op. cit., capítulo IV.

⁷³ NELSON, R. R. (Ed.). *National Innovations Systems: a comparative analysis*. New York, Oxford, 1993, capítulo I.

faz emergir a premência de uma contínua orquestração de novas vantagens.⁷⁴ A mais importante arma à condução bem sucedida desse processo seria o conhecimento associado à inovação tecnológica, concebida como catalisador máximo da dinâmica numa economia capitalista.⁷⁵

Baseados nestas premissas uma política industrial apresenta como objetivo, o aumento da competitividade sistêmica e a conseqüente criação de uma “atmosfera favorável” à conquista de concorrência entre as empresas.⁷⁶ As falhas de mercado nada seriam além de elementos que potencializam o crescimento e as transformações de vulto pelas quais passa uma economia no universo capitalista. Por este viés concorrência e inovação se amalgamam em um todo interdependente que se retroalimenta. As inovações demandam investimentos que precisam ser corajosos o suficiente para desprezar ou ao menos dirimir o papel significativo desempenhado pelas incertezas. Estas são precisamente o elemento a justificar a intervenção, que deve ser ativa e ousada, direcionando sua atenção, energias e capitais para a descoberta de novidades que se mostrem capazes de competir em condições de igualdade pela inovação e qualidade apresentadas.⁷⁷

A questão aqui é de coordenação e de complementaridade e se relaciona com a institucionalização de um esquema de direitos de propriedade, de estabilização macroeconômica, da organização da sociedade em grandes conglomerados, da promoção de ideologias nacionalistas e da complementaridade coordenativa de decisões de investimentos.⁷⁸ Essa busca se conforma como um processo contínuo, progressivo que requer níveis de cooperação umbilicais com trocas sistemáticas de informações. Aqui as divergências não são escamoteadas, muito pelo contrário, são comungadas com o fim de se estabelecerem convergências que norteiem as decisões a serem tomadas.⁷⁹ Combinam-se, para que os resultados possam ser alcançados e as missões bem sucedidas, governos e suas instituições públicas de um lado, e de outro, empresas, associações classistas, confederações e mesmo sindicatos.⁸⁰ Ainda que esses sejam

⁷⁴ POSSAS, M. L.; CASTRO, A. B. e PROENÇA, A. (orgs.). *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*. Rio de Janeiro, Forense, 1993, capítulo III.

⁷⁵ ARRUDA. Op. cit., p. 30.

⁷⁶ FERRAZ. Op. cit., p. 125.

⁷⁷ KUPFER. Op. cit., pp. 89-90.

⁷⁸ SUZIGAN. Op. cit., pp.18-22.

⁷⁹ ALEM. Op. cit., p. 31.

⁸⁰ BRITO. Op. cit., p. 350.

atores motivados por objetivos diferentes, busca-se, conjuntamente, compatibilidade e complementaridade.

Há um rompimento entre os defensores destas idéias e a visão tradicional, que associa um mercado competitivo a uma quantidade exorbitante de pequenas empresas. Isso o aproxima da realidade atual. No cenário de hoje percebe-se uma concorrência brutal entre poderosas e pouco numerosas empresas em escala internacional. São exatamente os conglomerados oligopolistas que conjugam os fatores para enfrentar as elevadas despesas com inovação tecnológica.⁸¹ Destarte, a política industrial não deveria combater a concentração do mercado, e sim, ao invés disso, induzir as grandes companhias a se utilizarem, da forma mais eficaz possível, sua capacidade de promover inovações.⁸² Daí pode-se concluir que o tratamento da política industrial deve estar intimamente associado ao tratamento do mercado, e não só dele como também da indústria e de outras instituições econômicas e políticas.

A política industrial assumiria assim um papel estratégico ao passo em que viabiliza a administração dos agentes produtivos que devem tomar decisões cruciais como investir ou inovar (ou ambos) em um ambiente prenhe de incertezas no que concerne aos futuros resultados de suas tomadas de decisão, que, como foi dito, não deixa de se configurar como um elemento que promove a inovação e a competitividade.⁸³ De forma subjacente é impreterível a solidificação institucional voltada para os processos de inovação.

É nesse universo definido pela dinâmica das inovações que se dá a discussão sobre a questão do crescimento e do desenvolvimento econômico. Destarte, o progresso técnico é marcado por um forte teor de cumulatividade, sendo que o resultado obtido em um período depende da escala desenvolvimentista alcançada no período anterior, conformando trajetórias tecnológicas que tenham influência direta no resultado macroeconômico em seu conjunto e nas trajetórias nacionais de desenvolvimento e crescimento.⁸⁴

⁸¹ POSSAS. Op. cit., pp. 123-129.

⁸² KUPFER. Op. cit., pp. 104-105.

⁸³ SALGADO, L. H.. *Determinantes da natureza regulatória da competitividade: a política de defesa da concorrência e do consumidor*. 1993, pp. 10-13. (mimeografado).

⁸⁴ GUIMARÃES, Nadya Araújo e MARTIN, Scott (orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo, SENAC, 2001, pp. 13-17.

Já é deveras reconhecido o fato de que uma estratégia de desenvolvimento pautada em uma PI pode ser antagônica à política de cunho macroeconômico. Este fato está intimamente associado à gestão de dois entes elementares do universo econômico – juros e câmbio – e da estrutura do sistema tributário. A PI pode, por outro lado, interceder em objetos macroeconômicos, o que acontece quando se verificam aumentos específicos de produtividade. A grande questão é evitar que uma PI seja inviabilizada em decorrência de políticas macroeconômicas excessivamente restritivas ou marcadas por turbulências e instabilidades que fazem com que a PI tenha sua potencialidade deprimida.⁸⁵

Outro elemento fundamental para a implementação de uma PI é a organização de instituições *strictu sensu*. Aqui devem mesclar-se a atuação de instituições públicas que não apenas coordenem, mas que também executem ações, e instituições que representem os interesses das entidades privadas que estejam envolvidas no processo.⁸⁶ A PI deve pelo estabelecimento de seus objetivos, nortear e conduzir a organização das atividades levadas a cabo pelas instituições públicas. Todo cuidado deve ser observado para que a execução destas entidades públicas não seja administrada por interesses de burocratas da própria área. As instâncias privadas precisam, antes do mais, do reconhecimento de sua legitimidade enquanto intermediárias na formação e implementação da política.⁸⁷

É bastante comum a divisão das políticas industriais em horizontais e verticais, mesmo que alguns especialistas no assunto não endossem tal procedimento. As primeiras englobam um sem número de medidas que impactam a indústria e também a economia em questão como um todo. Elas apresentam – ou pelo menos almejam – tomadas de decisão de relevância global. As políticas verticais, também chamadas de setoriais, têm como escopo incentivar setores industriais específicos.⁸⁸ Veremos, no momento oportuno, que as políticas de atração de investimentos industriais, utilizadas pela estrutura governamental da Bahia a partir a década de 1990, aproximam-se mais da segunda doutrina.

⁸⁵ CORDEN, W. M. Relationships between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, 3 (2), september, pp. 175-177.

⁸⁶ ALEM. Op. cit., p. 19.

⁸⁷ RODRIK, Dani. *Trade and industrial policy reform: a review of recent theory and evidence*. NBER, 1993, capítulo II.

⁸⁸ KUPFER. Op. cit., pp. 91-92.

Os sistemas horizontais são conformados, principalmente, por políticas macroeconômicas e/ou promoção de competitividade sistêmica que apresentam impacto no sistema econômico como um todo e que se esmerem na melhora do desempenho da economia global. Não se cogita a seleção de uma indústria em particular a ser beneficiada pelas medidas. Seu objetivo é modificar o mecanismo de alocação de recursos na produção, e seus principais elementos são a estabilidade dos preços, a eficiência dos sistemas de trocas e tributos, o acesso a fontes de financiamento de longo prazo, o estabelecimento de promoção comercial, investimentos em pesquisa e tecnologia, qualificação de mão-de-obra, regulação das concessões de serviço público, investimentos em infra-estrutura.⁸⁹ Alguns destes instrumentos são mobilizados pelo Estado, que desempenha aqui papel fundamental. Para o caso brasileiro especificamente podemos pensar nas políticas horizontais como práticas a serviço da diminuição da oneração que sobrecarrega o sistema tributário, principalmente do ônus de algumas contribuições cumulativas – a exemplo de COFINS e CPMF – que advogam contra a produção endógena.⁹⁰ Isso deve ser feito mesmo que redunde em perda de receita para a União.

Além disso, é necessário que se consolidem os empenhos de estabilização da economia dando-se ênfase à baixa taxa de inflação a ser mantida por longo período. Este deverá ser um dos elementos a se mostrarem aptos a atrair grandes somas de capital estrangeiro.⁹¹

No que concerne às políticas de promoção a setores específicos, há um direcionamento que contempla grupos e empresas particulares visando atingir alguns resultados que são

⁸⁹O problema com a instalação de sistemas infra-estruturais é antigo e está associado a restrições macroeconômicas, especialmente restrições fiscais que ao longo do tempo comprometeram diversas iniciativas de investimentos vindas de instâncias públicas. Eles evidenciam que o novo modelo de gestão advindo no rastro das privatizações marcadas pelo oferecimento de serviços a serem fiscalizados por entidades estatais e controlado por agências reguladoras, não vêm cumprindo as metas estabelecidas nem as expectativas empenhadas. Dosi (1984) em seu trabalho clássico sobre o tema considera esse quesito da infra-estrutura como elemento necessário para a “criação das condições de contexto”. Essas condições poderiam ser detalhadas e especificadas como provimento de serviços infra-estruturais que envolveriam não apenas centros de ensino especializado e pesquisa avançada, bem como institutos que se especializem em potencializar os vínculos entre pesquisa científica com desenvolvimento tecnológico e sua plena exploração pelas indústrias.

⁹⁰ OLIVEIRA, Marco Antonio de e MATHIEU, Hans (orgs.). *A nova política industrial: o Brasil no novo paradigma*. São Paulo, Marco Zero, 1996, capítulo III.

⁹¹ BARROS. Op. cit., pp. 124-126.

vistos pelo Estado como imprescindíveis para a economia como um todo.⁹² Mesmo que seja direcionada a indústrias específicas, o objetivo almejado pela política industrial é o aumento da eficiência econômica e não apenas o das indústrias contempladas.⁹³ As políticas industriais verticais são fundamentais na medida em que se configuram como catalisadoras do desenvolvimento de setores estratégicos do sistema econômico que as viabiliza, o que fatalmente não seria levado a cabo se o centro da tomada de decisão estivesse preocupado unicamente com a racionalidade do mercado.⁹⁴ É função do Estado evidenciar aos setores contemplados que os privilégios concedidos são parte de uma política específica e de cunho temporário. Outra obrigação do governo é a cobrança sistemática de desempenho segundo critérios e metas previamente estabelecidos após discussões com participação de todos os envolvidos.⁹⁵ O objetivo é contemplar os interesses das empresas beneficiadas pelas políticas verticais que por sua vez devem cumprir funções sociais e econômicas.⁹⁶ A PI desempenha um papel ativo e bastante amplo, direcionada a determinados ramos ou atividades industriais indutoras de transformação tecnológica, bem como ao universo econômico e institucional como um todo, que delimita e condiciona a evolução das estruturas das empresas e indústrias e da organização institucional.⁹⁷

Deve estar sempre presente a idéia de coordenação conjunta ou complementar que coloca em sintonia os interesses das partes envolvidas no processo. A escolha das atividades que virão a se conformar como estratégias de uma PI é de suma importância e deve ser o resultado de uma interação entre governo e iniciativa privada.⁹⁸ Esta tem como uma de suas especialidades a identificação de bons negócios, porém nem sempre tem reais condições de se assegurar quanto ao retorno proporcionado pelas oportunidades que vislumbra.⁹⁹ Isso faz com que algumas iniciativas sejam descartadas antes mesmo de começarem uma vez que aos olhos dos empresários elas podem encerrar muitos riscos. Aí entra o apoio do Estado como fundamental e a PI se configura como a forma de coordenação mais indicada. Além disso, deve estar implícita a

⁹² BAPTISTA. Op. cit., pp. 57-60.

⁹³ NASSIF. Op. cit., pp. 70-72.

⁹⁴ ALEM. Op. cit., pp. 23-24.

⁹⁵ GADELHA. Op. cit., pp. 160-163.

⁹⁶ SUZIGAN. Op. cit., pp. 22-25.

⁹⁷ POSSAS. Op. cit., pp. 134-139.

⁹⁸ OLIVEIRA. Op. cit., pp. 49-51.

⁹⁹ ERBER. Op. cit., pp. 39-40.

necessidade de criação de instituições específicas que devem desempenhar o papel de instâncias cumulativas e deliberativas. Rodrik¹⁰⁰ aponta para a necessidade de fundação de entidades público-privadas criadas em níveis estruturais de abrangência distintos. Governo e setores privados devem deliberar e decidir conjuntamente na tentativa de identificar problemas e elaborar e propor soluções.

Inegavelmente o aparelho estatal é capaz de ajudar na implementação de medidas dinamizadoras do sistema produtivo através da indução à inovações. Isso não o isenta de seguir uma criteriosa prescrição. Os investimentos públicos em setores industriais específicos devem obedecer a diretrizes pré-estabelecidas levadas adiante com total parcimônia e isenção. A cartelização pode ser aqui entendida como instrumento de estabilização fazendo-se a ressalva de que devem as indústrias cartelizadas ser monitoradas de perto.¹⁰¹ Destarte, surgem dois elementos básicos de uma estratégia de PI que são a coordenação e o comando político. É preciso que fique evidente que a adoção de uma PI como estratégia de desenvolvimento, deve ser mote decisório eminentemente político. A política industrial só passa a ser uma questão técnica quando, antes, foi uma tomada de postura.¹⁰² Depois disso, uma liderança política incontestável deve estar à frente da estratégia. Seguindo este encadeamento prático, o próximo passo é fazer com que ações necessárias sejam devidamente coordenadas, a articulação das instâncias executoras assegurada e a PI colocada no epicentro das decisões políticas.¹⁰³

Dosi¹⁰⁴ enumera cinco variáveis passíveis de atuação política: a especialização do sistema tecnológico; a especialização de agentes econômicos que busquem novas tecnologias e formas de organização; o sistema padronizado de sinais econômicos; as maneiras pelas quais se organizam os mercados; e por fim os incentivos e restrições aos sistemas responsáveis pelos ajustes e inovações. O autor desconsidera as formulações relativas à eficiência alocativa, propostas por Ricardo, e em seu lugar afirma que as escolhas alocativas precisam considerar as diversas oportunidades de inovação em tecnologia, relacionadas aos mais estancos produtos e ramos com o fito de açambarcar o que ele mesmo denomina de “eficiência schumpeteriana”, que seria o dinamismo

¹⁰⁰ RODRIK. Op. cit., capítulo III.

¹⁰¹ GADELHA. Op. cit., pp. 154-157.

¹⁰² COUTINHO. Op. cit., pp. 94-95.

¹⁰³ SUZIGAN. Op. cit., pp. 22-25

¹⁰⁴ DOSI, Giovanni. *Technical change and industrial transformation*. London, MacMillan, 1984, capítulo IV.

tecnológico como resultado do nível de alocação e a eficiência do crescimento que representaria a especialização em bens de máxima elasticidade de demanda no que concerne à renda.

A participação do Estado nas PIs exige medidas a serem tomadas impreterivelmente para garantir a total lisura e transparência do processo não permitindo margem argumentativa e de contestação por parte dos críticos de plantão. Dentre elas destacam-se: utilização de critérios severos e racionais na escolha dos setores que serão contemplados, seguido de sua pública divulgação; evidenciação pública das condições – benefícios e custos – do incentivo ofertado; severidade na cobrança dos desempenhos; observância rigorosa aos prazos estabelecidos; absoluta retidão e nitidez em todo o transcorrer do processo.¹⁰⁵ Todos os programas, suas metas e respectivos objetivos devem ser monitorados, coordenados e passarão por avaliações periódicas. A reciprocidade das ações e dos investimentos e incentivos públicos precisam ser mensurados para averiguação da PI.

A questão da coordenação é um ponto nevrálgico de uma política industrial. Ela deve se colocar em contraposição à coordenação descentralizada pelos mecanismos mercadológicos.¹⁰⁶ Nesta, as medidas de uma PI se configurariam como uma forma de coordenação que reage às falhas e imperfeições do mercado. Seria utópico acreditar que esse modelo normativo pudesse dar conta dos acontecimentos que notabilizam o mundo em rápida transformação do avanço tecnológico. Neste universo marcado pelo dinamismo a visão da PI, pautada pela teoria neo-schumpeteriana/evolucionista é essencialmente particularizada como forma de coordenação *ex-ante*.¹⁰⁷

O âmbito da crítica à política industrial perpassa por elementos econômicos e políticos. Existem, atualmente, diversos argumentos, preparados pelas mais estanques correntes de pensamento e calcadas em diferentes matizes epistemológicas, que se colocam contra a implementação de PIs.¹⁰⁸

¹⁰⁵ SUZIGAN. Op. cit., pp. 26.

¹⁰⁶ KUPFER. Op. cit., pp. 89-90.

¹⁰⁷ CASTRO. Op. cit., pp. 260-261.

¹⁰⁸ POSSAS. Op. cit., capítulo IV.

Quando se leva a cabo uma elaboração crítica em relação à política industrial, geralmente, o primeiro aspecto a ser enfatizado é sua relação com sistemas de proteção tarifária, que são proibidos ou controlados pela OMC. Destarte, é questionada a política de concessão de subsídios, argumentando-se, em alguns casos, que uma determinada economia não consegue arcar com as despesas fiscais, em outros, questionando-se os critérios para escolha dos setores contemplados com os incentivos.¹⁰⁹ O fato desprezado pelos críticos é o de que a PI não implica a substituição dos mecanismos de mercado por decisões burocráticas. Na verdade o que acontece é precisamente o oposto. Significa a existência de esforços conjugados das instâncias públicas e privadas para averiguação do tipo de mudança em bases tecnológicas tentando promover a antecipação dos seus possíveis efeitos na economia.¹¹⁰

Além disso, alguns críticos se aferram aos fracassos – preconcebidos como possibilidades concretas nos momentos de idealização e implantação de qualquer PI – argumentando serem eles óbvios e os sucessos nem sempre garantidos. A política industrial ainda não se livrou do ranço que a associa ao velho modelo da substituição de importações, no qual a reserva de mercado desempenha papel de relevo, beneficiando a produção de empresas e setores que apresentam elevados graus de ineficiência.¹¹¹ Esse processo que não contava com incentivos à renovação tecnológica, representado pela concorrência com as importações, era considerado por alguns de seus mais frenéticos críticos como um complô contra os consumidores.¹¹²

Um argumento recorrente por um grande grupo de formadores de opinião é o de que o governo por mais que tente desenvolver mecanismos de prognósticos e se equipe de toda sorte de cuidados e pesquisas de análise prévias, não consegue intervir adequadamente e sem cometer injustiças de toda sorte. Surgem ainda as idéias do Estado autônomo e as de que os burocratas nada almejam além de seus próprios interesses.¹¹³ Sem contar as noções de grupos de interesse e as falhas do governo associadas aos pretensos prejuízos causados ao desenvolvimento tecnológico, atrelados, por sua vez, à imprevisibilidade crônica.

¹⁰⁹ GUIMARÃES. Op. cit., pp. 20-21.

¹¹⁰ RODRIK, D. The paradox of the successful State. In: *European Economic Review*, 41, 1997, pp. 415-421.

¹¹¹ BARROS. Op. cit., pp. 28-29.

¹¹² SALGADO. Op. cit., pp. 19-20.

¹¹³ RUA. Op. cit., pp. 8-10.

O governo, é certo, pode tomar algumas providências para acompanhar o processo e dirimir a assimetria de informações inter-partes e diluir desta maneira as possibilidades de aparecimento do risco moral.¹¹⁴ Esse acompanhamento requer a atuação de profissionais abalizados e que atuem junto a estruturas institucionais especialmente montadas para levantar, analisar informações e dar consequência às decisões.¹¹⁵ Esses custos adicionais não devem recair sobre o contribuinte mas serem cobertos pelo próprio universo monetário do sistema de incentivos.¹¹⁶ As informações disponibilizadas por estes profissionais servirão de base para que o governo entabule as punições – caso sejam necessárias – para as empresas que não seguirem os termos dos contratos previamente assinados pelas partes.

Um dos segredos de uma PI de moldes atuais é desenvolver a capacidade de induzir as indústrias a produzirem comportamentos particulares, que se especializem na arte de utilizar com o máximo de racionalidade os recursos naturais e que se esmerem em qualificar ininterruptamente sua mão-de-obra.¹¹⁷ As pequenas e médias empresas desempenham inegável papel na oferta de empregos e na formação de capacidades empresariais. Mas, a oferta de reciprocidades por parte das indústrias e as perspectivas de crescimento econômico e industrial não podem significar complacência para com irregularidades. Para estes tipos de empresas são barreiras a carga fiscal e a burocracia associada aos empreendimentos. A política industrial que tem por meta a promoção de desenvolvimento econômico e a atração de investimentos encontra-se dessa forma marginalizada em decorrência de um universo fiscal que a fragiliza.¹¹⁸ As indústrias de pequeno porte não conseguem “arrastar” a economia pelo seu volume e seu papel deve ser o de fornecer aos outros setores da economia fontes renováveis de incremento de produtividade e de diferenciação de produtos.¹¹⁹ A preocupação não deve recair sobre os volumes dos contributos e sim sobre a qualidade.

¹¹⁴ POSSAS. Op. cit., pp. 56-59.

¹¹⁵ CONCEIÇÃO, Otávio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. In: *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 6(2), julho/dezembro, pp. 119-122.

¹¹⁶ VILELLA. Op. cit., pp. 29-30.

¹¹⁷ COUTINHO. Op. cit., pp. 165-167.

¹¹⁸ GUIMARÃES. Op. cit., capítulo IV.

¹¹⁹ FERRAZ. Op. cit., capítulo III.

O sucesso de uma PI depende da articulação de instrumentos, normas e regulamentações. Essas são as instâncias responsáveis, na implementação da PI, pela criação do padrão e sinais econômicos, devendo regular os incentivos e as restrições à inovação, viabilizando a sintonia que deve marcar as atividades das empresas em sua busca por lucros.¹²⁰ A promoção do desenvolvimento e da competitividade são os fins aguardados neste processo. Isso significa a gestão de uma plêiade de instrumentos que devem primar pela harmonia, sem ambigüidades em relação aos sinais transmitidos aos agentes e de forma consistente com as metas estabelecidas pela estratégia industrial. São eles: o sistema de proteção, financiamento, promoção de importações, incentivos fiscais, defesa da concorrência, lei de patentes, entre outros.¹²¹

No rastro destas considerações, deve-se refletir sobre os muitos aspectos que se coadunam como verdadeiras barreiras à adoção de PIs que enchem os repertórios dos críticos atrelados às diversas correntes e prejudicam o desenvolvimento econômico. Esses entraves são o resultado de acordos multilaterais de comércio e de integração econômica referentes à participação de grandes conglomerados nacionais e estrangeiros, cujos, em decorrência de uma maior liberdade de movimentos, não precisam se submeter à coerção do Estado e das políticas públicas, e mesmo das políticas macroeconômicas.¹²² Há que se considerar também como restrição à PI a indisposição da sociedade em arrostar com as onerações trazidas no bojo das políticas, especialmente quando elas sobrecarregam as despesas com consumo, reduzem o poder de compra do cidadão e a competitividade das outras empresas.¹²³

As verdadeiras barreiras, os reais impedimentos à implantação de uma PI devem ser procurados, não exógena, mas endogenamente. A questão não é se a OMC permitirá ou não e sim concretizar, no espaço que se apresenta em escala internacional, alternativas que sejam aprovadas pela sociedade brasileira. Os montantes de despesas que se juntam na implementação de uma PI precisam ser intercalados com retornos esporádicos. Ao tempo em que a PI evidencia seus custos à sociedade ela deve enaltecer os benefícios que lhe advirão após os investimentos e esforços feitos. Um elemento que deve ser

¹²⁰ DE NEGRI, J. e SALERNO, M. (org.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília, IPEA, 2005, pp. 10-14.

¹²¹ KUPFER. Op. cit., pp. 237-239.

¹²² SUZIGAN. Op. cit., pp. 9-11.

¹²³ BARROS. Op. cit., pp. 34-35.

ressaltado – e que muitas vezes passa absolutamente despercebido – é o benefício indireto amealhado no rastro de uma PI.¹²⁴

São ainda elementos que impedem demasiadamente o funcionamento pleno de uma PI enquanto estratégia de desenvolvimento econômico, tais como financiamento insuficiente ou com prioridades divergentes das estabelecidas pela PI, movimentos contraditórios da taxa de câmbio, incentivos fiscais com metas incompatíveis, legislações que coloquem dúvidas quanto à atmosfera e adaptabilidade relativa às inovações necessárias.¹²⁵ São, todos esses, casos e elementos a serviço da distorção e dos efeitos alocativos e que entram para o quadro dos que prejudicam o funcionamento da PI.¹²⁶ A própria política macroeconômica pode exercer efeitos adversos sobre a indústria. Se a taxa básica de juros for utilizada como único instrumento de controle da inflação, o financiamento da produção – e da sua posterior comercialização – conhecerá níveis variados de encarecimento.¹²⁷ Mas o principal efeito negativo é o desestímulo provocado nos investimentos do setor produtivo.

Essas barreiras não podem se apresentar como fatores que venham a impedir a implantação de uma PI. No que concerne aos acordos transnacionais, é absolutamente viável executar PIs utilizando elementos oferecidos e disponibilizados pelos próprios acordos, a exemplo do que o Brasil vem fazendo no círculo da OMC contra práticas ilegais de comércio promovidas corriqueiramente, especialmente pelos Estados Unidos.¹²⁸ Além disso, as PIs têm projetos bastante ambiciosos que se apresentam sob termos qualitativos. A mera promoção de setores específicos deu lugar à apresentação de missões qualitativas e com graus variados de refinamento. As PIs amadureceram e os diversos esforços feitos, principalmente por países que se encontram na mesma faixa de desenvolvimento econômico do Brasil, ajudaram na promoção de um salto qualitativo quanto às práticas preconizadas pelas políticas industriais.¹²⁹ As possibilidades de encetamento de uma PI hoje, que alcance suas metas promovendo desenvolvimento

¹²⁴ BURLAMAQUI. Op. cit., pp. 21-22.

¹²⁵ CASTRO. Op. cit., pp. 263-264.

¹²⁶ DOSI. Op. cit., pp. 130-131.

¹²⁷ BARROS. Op. cit., pp. 29-30.

¹²⁸ NASSIF. Op. cit., pp. 74-75.

¹²⁹ ERBER. Op. cit., pp. 34-41.

sustentável e oferecendo retornos multilaterais, é infinitamente superior àquele apresentado pelas suas correlatas de alguns anos atrás.¹³⁰

Isto está intimamente associado ao fato de que a política industrial, levada a cabo a partir da década de 90 do século passado, manifestou como objetivos a criação de condições suficientes para que a indústria nacional pudesse concorrer competitivamente no mercado internacional e o aumento da produtividade através da disseminação de novas técnicas de organização.¹³¹ Esse é um período em que são introduzidos subsídios fiscais direcionados para a área de pesquisa e desenvolvimento também direcionados a tornar a indústria nacional mais competitiva. Os setores privilegiados são os que estão submetidos a uma selvagem concorrência global, em um contexto de abertura e expansão mercadológicas.¹³²

A garantia de existência de condições competitivas de mercado, além de gerar resultados economicamente válidos, é de interesse de toda a sociedade. Instrumentos a serem utilizados para o alcance da competitividade e que já demonstraram sua eficiência ao serem adotados em países que levaram adiante políticas industriais são: o aumento da eficiência produtiva e da comercialização de bens pela reestruturação industrial, o uso do poder de compra do governo e a intervenção direta para reorganização setorial, que deve contemplar setores de ponta principalmente, sem abrir mão da seletividade; requisitos de desempenho para avaliação de riscos atinentes a investimentos vindos de grupos internacionais; subvenção e ajuda tanto fiscais quanto financeiras, ora diretas, ora indiretas a depender do caso, pela redução de obrigações tributárias ou através da concessão de outros tipos de subsídios, a exemplo de empréstimos a taxas de juros preferenciais; e criação de agências reguladoras que incentivem e promovam a competitividade.¹³³ Esta pode ser empreendida por ambientes e agentes favoráveis à defesa concorrencial, elemento que mantém relações umbilicais com a política industrial.

¹³⁰ Instituto de Estudos. Op. cit., pp. 14-16.

¹³¹ BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Programa de Competitividade Industrial*. Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990b.

¹³² GIAMBIAGI, Fábio e MESQUITA, Maurício (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999, capítulo III.

¹³³ FERRAZ. Op. cit., pp. 39-47.

A competitividade bem orquestrada pode levar à viabilização da redução das despesas de indústrias nacionais ao passo em que se verifica o aumento de sua flexibilidade e sua capacidade tecnológica.¹³⁴ Este é na verdade um de seus objetivos mais cobiçados. Contudo, não se configura como tarefa simples advir o fornecimento de insumos tecnológicos para as grandes companhias, especialmente quando se trata do provimento das multinacionais.¹³⁵ Os requisitos de qualidade são extremamente rigorosos e os custos e tempo exigidos para entrega levam muitas vezes as empresas a requisitar insumos e componentes de outras multinacionais localizadas no exterior, ao invés de comprar de fornecedores locais. A falta de fornecedores locais é uma das principais razões que obstaculizam a criação de *linkages*, especialmente nos países em desenvolvimento.¹³⁶

Esforços conjuntos de países dessa categoria econômica e grandes conglomerados transnacionais vêm marcando as iniciativas para promoção e geração de *linkages* e potencialização da produção e fornecimento locais, tendo-se em vista toda sorte de benefícios que estes podem trazer. São especialmente importantes, para os referidos países, os encadeamentos para trás, que congregam as filiais transnacionais e os fornecedores locais, no que tange à promoção de difusão de *know how* e de tecnologia.¹³⁷ Além disso, a compra de componentes produzidos localmente, substituindo a compra de produtos importados, se configura como um decréscimo das tensões exercidas sobre a balança comercial.¹³⁸ No mais, o acréscimo dos investimentos para a produção local significa crescimento da renda como dos níveis de emprego.

Uma política industrial bem conduzida pelo governo, que combata toda sorte de obstáculos à criação de encadeamentos, pode influenciar empresas multinacionais que estejam em busca de fornecedores locais. Elementos e iniciativas que podem auxiliar as instâncias governamentais nessa luta são: provisão de informação e *matchmaking*, incentivo à participação das filiais multinacionais em programas direcionados para o aumento da capacitação tecnológica dos fornecedores locais, estabelecimento de programas de treinamento dos fornecedores domésticos em parceria com as

¹³⁴ DE NEGRI. Op. cit., pp. 50-51.

¹³⁵ FERRAZ. Op. cit., p. 57.

¹³⁶ ARBIX. Op. cit., pp. 234-241.

¹³⁷ CASTRO, A. B. e AVILA, J. P.. *Uma política industrial e tecnológica voltada para o potencial das empresas*. XVI Fórum Nacional, 2004. (mimeografada).

¹³⁸ DE NEGRI. Op. cit., pp. 20-23.

multinacionais, criação de linhas de crédito para fornecedores domésticos.¹³⁹ Segundo Suzigan e Furtado¹⁴⁰ uma PI para ser bem sucedida precisa mesclar ambição e comedimento, devendo se interpor como elemento de transformação e de desenvolvimento, sempre tendo em vista a finitude de seus recursos. Num regime macroeconômico marcado por toda sorte de restrições, a coordenação da PI deve ficar a encargo de instituições públicas e privadas para que elas, juntas, imprimam ao processo um dinamismo empreendedor, ficando cada qual responsável por suas competências específicas.¹⁴¹

2.2 - A Política Industrial no Brasil Pós-1980

Na década de 80 do século passado o Brasil conheceu um período de estagnação econômica que associou uma medíocre modernização industrial a uma fraquíssima evolução das taxas de produção. O fim do decênio foi marcado pela execução de duas reformas tarifárias em anos subsequentes (1988-89).¹⁴² Primeiro houve a reorganização de tarifas e abolição dos regimes de privilégios, depois redução das alíquotas de bens de capital e intermediários. O período ficou conhecido como a *década perdida* em termos econômicos, apresentando um parque industrial tecnologicamente ultrapassado tanto no que se refere à tecnologia de processo quanto à organização da produção.¹⁴³ A década subsequente conhece um avanço importante em relação ao decênio anterior, tendo sido substituído o eixo condutor da substituição das importações e expansão das condições de produção para o da competitividade.¹⁴⁴ Não que o período tenha se notabilizado por uma experiência de modernização sustentada, muito pelo contrário. A renovação – que foi pontual, diga-se – de determinados processos produtivos foi a grande responsável pelos acréscimos da produtividade.¹⁴⁵

Uma parcela bastante significativa do crescimento da produtividade esteve única e umbilicalmente atrelada ao aumento da capacidade e propensão importadora,

¹³⁹ ALEM. Op. cit., pp. 22-24.

¹⁴⁰ SUZIGAN. Op. cit., pp.5.

¹⁴¹ BAPTISTA. Op. cit., pp. 197-200.

¹⁴² BONELLI, R.. *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, SENAI/DN/CIET/DPEA, 1996, pp. 85-91.

¹⁴³ Ib. Idem., pp. 91-93.

¹⁴⁴ GUIMARÃES, E. A.. *A política industrial do Governo Collor: uma sistematização*. Rio de Janeiro: FUNCEX, 1992, pp. 34-39. (Texto para Discussão, nº 72)

¹⁴⁵ Ib. Idem., pp. 41-43.

especialmente de bens intermediários e ao descontinuação da produção de bens que apresentavam alguma sofisticação tecnológica com maior grau de elaboração industrial.¹⁴⁶ Um incentivo importante foi a concessão de isenção de IPI, além de terem sido instituídas novas normas de defesa da concorrência para setores específicos.¹⁴⁷ A matriz da indústria nacional foi desarticulada pelo rompimento de certos elos de cadeias produtivas. O maior dinamismo era apresentado por empresas produtoras de commodities industriais, de bens de consumo duráveis e de produção de alimentos. Essa não foi, contudo, capaz de promover transformações significativas. Houve mudanças estruturais no processo de decisão das políticas industriais entre os anos finais da década de 80 e princípios da de 90, o que levou à caracterização de transformações apresentadas pela estrutura patrimonial da indústria nacional.¹⁴⁸

Um requisito imprescindível para a continuidade do desenvolvimento sustentável da industrialização é a capacidade de gerir investimentos em capital fixo. Estes habitualmente representam o principal elemento do acréscimo da capacidade competitiva pela geração de economias de escala e escopo e através da incorporação de gerações tecnológicas mais modernas.¹⁴⁹ Estas não são características que notabilizaram a industrialização brasileira nos seus últimos 25 anos.¹⁵⁰ A bem da verdade a implantação de PIs no Brasil foi durante muito tempo um tema controverso – o que continua a acontecer. A administração dos instrumentos para aplicação de políticas industriais não apresentava coesão ficando seus encargos subdivididos pelas responsabilidades de vários ministérios. Quase três décadas apresentando taxas de crescimento irrisórias fazem saltar aos olhos lacunas que se interpõem e impedem o desenvolvimento industrial no Brasil. Isso faz do país um “prato cheio” para a adoção de PIs que ajudem na reversão desse quadro. Algumas iniciativas dignas de crédito foram tomadas ainda em princípios da década de 90 quando novos processos foram

¹⁴⁶ BIELSCHOWSKY. Op. cit., pp. 28-29.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Política industrial e de comércio exterior*. Diretrizes gerais. Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990a.

¹⁴⁸ GUIMARAES. Op. cit., pp. 50-51.

¹⁴⁹ CASTRO, Antonio Barros de. *A rica fauna da política industrial e sua nova fronteira*. In: *Revista Brasileira de Inovação*. Vol. 1, nº 2, julho/dezembro, 2002, pp. 255-257.

¹⁵⁰ ARBIX, Glauco et al (orgs.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo, Unesp, 2002, pp. 9-20.

implantados objetivando articular a relação entre governo e empresas e promover a troca sistêmica de informações.¹⁵¹

Foram modestas, contudo, as transformações advindas no rastro das novas perspectivas que a política industrial assume no Brasil a partir da década de 90. O sistema produtivo conheceu acréscimos substanciais em termos de competitividade, o que confirma o sucesso da política de abertura. Deve-se, contudo, considerar as necessidades de revisão do regime tributário objetivando atingir um maior equilíbrio nas relações fiscais concernentes às importações e exportações. A reforma tarifária encetada no fim do governo Sarney se deparou com inúmeras dificuldades de concretização.¹⁵² Seria preciso uma análise minuciosa de sua estrutura para que fosse possível considerar os fatores que obstaculizaram a produção interna nacional e refletir sobre as medidas necessárias para sua posterior eliminação, o que ainda não foi feito devidamente. Diversos segmentos do setor produtivo brasileiro atingiram patamares de qualidade e competitividade inéditos graças à possibilidade de redução de custos com a produção a despeito da realidade inflacionária que marcava a economia brasileira à época. Foram realizados acréscimos dos investimentos em infra-estrutura incrementando os patamares de eficiência e credibilidade, mas, é preciso que se diga, em níveis ainda consideravelmente inferiores aos que se poderia esperar de uma política industrial bem orquestrada.¹⁵³ Um desafio de relevo que ainda precisa ser transposto pela política industrial brasileira e que se conforma como uma necessidade não contemplada pelas PIs do nosso passado recente é a compatibilização dos objetivos de promoção da reestruturação em bases competitivas da indústria associada à criação de empregos.¹⁵⁴

Por ser o emprego no Brasil uma questão macroeconômica, deve-se considerar a consolidação do déficit estrutural da criação de novas frentes de trabalho em um histórico que apresenta anos consecutivos de crescimento econômico medíocre. Uma das preocupações a ser levada em conta pelas novas diretrizes da política industrial é a urgência de aumentar a competitividade sem aumentar o desemprego crônico.¹⁵⁵ A abertura que caracteriza o início dos anos 90 é paradoxal aos pífios incrementos

¹⁵¹ GUIMARAES. Op. cit., pp. 63-64.

¹⁵² BRASIL. Op. cit., p. 30.

¹⁵³ GUIMARÃES. Op. cit., pp. 29-31.

¹⁵⁴ GADELHA. Op. cit., pp. 167-169.

¹⁵⁵ ALEM, Ana Cláudia; BARROS, José Roberto Mendonça de e GIAMBIAGI, Fábio. Bases para uma política industrial moderna. XIV Fórum Nacional, *Revista Estudos e Pesquisas*, nº 22, 2002, pp. 9-13.

amealhados pelas políticas concorrencial e de competitividade. A expansão da oferta obriga a realização de investimentos em nova capacidade produtiva. Isso requer, antes de tudo, dinamismo e demanda.¹⁵⁶

No que tange ao mercado interno, a massificação do consumo derivado de políticas de crescimento e distribuição de renda bem sucedidas podem provocar uma explosão na demanda que seja capaz de viabilizar o círculo virtuoso. Mesmo que se considerem os efeitos negativos que podem ser gerados no tocante aos mercados internacionais. Não se pode esquecer que os contributos da política industrial para a consideração do problema do emprego localizam-se nos aspectos qualitativos e não quantitativos no concernente ao número de postos a serem criados.¹⁵⁷

Não se pode deixar de considerar uma especificidade da estrutura industrial brasileira que se coaduna como uma particularidade vantajosa em relação aos demais países que se encontram na mesma faixa de desenvolvimento industrial do Brasil: sem desconsiderar a deficiência competitiva de alguns setores industriais nacionais, que não são capazes de fazer frente aos oligopólios internacionais, há núcleos de empresas de excelência que fornecem exemplos práticos e materiais que podem e devem ser adotados pelo processo de *benchmarking* endógeno.¹⁵⁸ O que se configura como impreterível nesse caso é uma política tecnológica estreitamente articulada com a política industrial. Mesmo com estas “vantagens” há metas que as PIs em vigor continuam tentando alcançar, tendo apresentado um histórico nacional insuficiente para os padrões globais: o incremento da eficiência produtiva, especialmente a de bens valorizados no mercado externo, ampliação do sistema e infra-estrutura e desenvolvimento da capacidade de inovação, tendo em vista o acréscimo das exportações.¹⁵⁹

Assim, ao tempo em que se busca acesso aos protegidos mercados internacionais, deve-se orquestrar um esquema de proteção qualitativa do mercado nacional para aqueles

¹⁵⁶ RUA, M. G. e AGUIAR, A.. A política industrial no Brasil 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, 1995, pp. 49-57.

¹⁵⁷ KUPFER, David. Política Industrial. *Econômica*, v.5, nº 2, dezembro, 2003, pp. 97-100.

¹⁵⁸ ERBER, F. S. e CASSIOLATO, J. E.. Política Industrial: teoria e prática n o Brasil e na OCDE. In: *Revista de Economia Política*, vol.18, nº 3, julho/setembro, 1998, pp. 27-29.

¹⁵⁹ Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Abertura, política cambial e comércio exterior: lições dos anos 90 e pontos de uma agenda para a próxima década. Agosto, 2000, pp. 58-60.

produtos que se encontram sob acirrada competição exógena e cujos, nas malhas globais de trocas, apresentem altos níveis de competitividade em setores que estejam em processo de reorganização ou que englobem empresas estratégicas em estágio embrionário.¹⁶⁰ Não se deve perder de vista, ainda, a contínua promoção das exportações, processo que não pode arrefecer.

Dentre os limites que podem vir a condicionar os êxitos das PIs no contexto da economia nacional, há que se considerar, antes de tudo, a relativa impossibilidade dos organismos estatais de identificarem os casos em que as PIs são realmente apropriadas e as empresas que devem ser priorizadas pelos recursos disponíveis.¹⁶¹ Além disso, a economia brasileira apresenta um grau de fragilidade externa considerável. Por mais que as PIs se justifiquem indiscutivelmente, não se pode desconsiderar o fato de que são arcaicos os mecanismos disponíveis para a identificação dos casos em cujas benesses advindas no bojo das intervenções são maiores do que os custos sociais.¹⁶²

Na melhor tradição schumpeteriana é preciso fazer a diferença pela inovação. A consecução de particularidades diferenciadoras que façam a diferença endógena e exogenamente. Igualmente importante é o respeito e atenção às regras do jogo. As políticas que devem cuidar da concorrência e da regulação cujas têm por fim evitar abusos de poder por parte do mercado ou iniciativas que se notabilizem pela deslealdade quanto à competitividade, têm o escopo de fazer o possível para concretizar a elevada rivalidade e a necessária e parcimoniosa pressão concorrencial entre as indústrias.¹⁶³

Não podem ser esquecidas as decisões que privilegiam o adensamento do parque industrial nacional e que contemplem a produção local de insumos intermediários objetivando dirimir a necessidade de importar manifestada por essas empresas.¹⁶⁴ Devem-se cuidar ainda de decisões tecnológicas que viabilizem a internalização de parte dos ciclos de desenvolvimento de produtos e processos nacionalmente. Assim que a fase de aquecimento for suplantada o crescimento industrial e econômico não mais

¹⁶⁰ COUTINHO, Luciano; LAPLANE, Mariano; KUPFER, David; FARINA, Elisabeth (coord.). *Estudo de competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Brasília, MDIC, 2002, capítulo II.

¹⁶¹ GUIMARÃES. Op. cit., p. 75.

¹⁶² GADELHA. Op. cit., p. 157.

¹⁶³ ERBER. Op. cit., p. 30.

¹⁶⁴ FERRAZ. Op. cit., pp. 45-50.

poderá advir simplesmente do acréscimo dos níveis de investimento. Ao passo em que o endividamento da economia brasileira torna imprudente a adoção de medidas que aumentem a poupança externa em relação ao PIB, não se pode cogitar deprimir as condições de consumo, especialmente as das camadas populares.¹⁶⁵ Inserido neste quadro, o crescimento mais acelerado exigiria investimentos mais eficientes.

Todos estes cuidados e iniciativas serão vãos se não se levar em conta as particularidades dos múltiplos setores industriais associados às suas respectivas redes produtivas.¹⁶⁶ Não se pode perder de vistas que o fim de todas estas atividades é promover um crescimento que supere as estatísticas desanimadoras que têm marcado o desempenho da indústria na economia brasileira das últimas décadas.¹⁶⁷ Condições industriais, patamares diversos de desenvolvimento, desafios competitivos e possibilidades concretas de réplicas se configuram como setores específicos. Isso quer dizer que as políticas industriais, ao contrário de serem neutras, apresentam níveis diferenciados de repercussão nos mais diversos setores industriais. Mesmo se considerando suas possibilidades de fracasso e as modestas taxas de crescimento que caracterizam a economia brasileira, inclusive em cenários de ausência de perturbações macroeconômicas.¹⁶⁸

Um rápido olhar pela história da indústria brasileira é suficiente para evidenciar como as políticas industriais foram incapazes de implementar práticas horizontais pujantes e duradouras. Esforços sistemáticos precisam ser feitos para que os elementos básicos das políticas horizontais – criação de um ambiente estável de preços que viabilize o crescimento, organização de um sistema tributário eficiente sob ângulos específicos (alocação de recursos, custos sobre insumos, entre outros), investimentos densos e permanentes em infra-estrutura, qualificação da mão-de-obra associada ao desenvolvimento de novos parâmetros educacionais, ação imprescindível de instituições coordenadoras – se façam sentir e possam promover uma competitividade sistêmica permanente na longa duração.

¹⁶⁵ GUIMARÃES. Op. cit., p. 47.

¹⁶⁶ BARAN, P. e SWEEZY, P.. *Capitalismo monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, capítulo I.

¹⁶⁷ ARRUDA, M. e JORGE, M.. Políticas de competição e políticas de competitividade: dilemas da experiência brasileira recente. In: *Revista Arché*, nº 8, 1994, pp. 24-27.

¹⁶⁸ BARROS. Op. cit., pp. 18-21.

A adoção de políticas setoriais é por sua vez um tema controverso na discussão sobre implantação de políticas industriais no Brasil, principalmente pelas incertezas e riscos que ela encerra. David Kupfer¹⁶⁹ divide em quatro grupos as diretrizes de uma política industrial no plano setorial. Em primeiro lugar um grupo e atividades que englobe cadeias produtivas que apresentem elevada competitividade em escala internacional e que conservem restrição aos produtos chamados commodities que se localizam nas engrenagens iniciais das redes de transformação industrial e que apresentem menor densidade de valor. Surgem como exemplos o café, a celulose, minério de ferro, siderurgia, etc.

Um segundo universo de redes de produção apresenta uma estrutural deficiência competitiva que o torna refém de amplos programas de investimentos que têm a finalidade de torná-lo apto a competir em escala internacional. Para essas redes a PI tem por bem que assumir um caráter estruturante, procedendo a rigorosas proteções seletivas, apoiando esquemas de consolidação de patrimônio. O objetivo é conseguir alcançar escalas de produção parelhos aos requisitos globais de competitividade. Surgem como exemplos: a indústria química, a petroquímica, e a de bens de capital entre outras.

O terceiro grupo necessita de estratégias bem elaboradas de fomento para que materialize sua evolução no processo de modernização produtiva, devendo aumentar sua capacitação em atividades de pré e pós-produção. Essa rede requer estímulos aos arranjos de produção locais, objetivando fornecer-lhes externalidades necessárias à competitividade. Configuram-se como exemplos: a indústria de alimentos, de cosméticos, de implementos agrícolas, de mobiliários, etc.

O quarto e último grupo no qual as protagonistas são as filiais de empresas multinacionais, para as quais a ênfase deve recair sobre políticas de atração e regulação de capital externo, tem como representantes a indústria farmacêutica, a automobilística, a eletroeletrônica, dentre outras.

¹⁶⁹ KUPFER. Op. cit., pp. 98-107.

A concretização de uma política industrial nacional deve considerar a globalização tecnológica e financeira. A primeira estreita a relevância e o significado das parcerias transnacionais ao passo em que a segunda permite a flexibilização do controle a ser exercido sobre vultosos fluxos monetários.¹⁷⁰ Uma política industrial que leve em conta esses dois fatores pode oferecer rendimentos e saídas para empresas deficientes marcadas por mão-de-obra mal remunerada. O ideal seria a coordenação que colocaria em sintonia estas iniciativas com estratégias especificamente voltadas para a redução de desigualdades regionais, marca incólume do processo de industrialização brasileiro.¹⁷¹

Outra iniciativa que poderia ser potencializada nos rastro destes processos seria a promoção de inovações – marca da indústria de tecnologia – que se mostrassem competentes para viabilizar a redução de custos e a melhoria da qualidade dos bens da cesta de consumo das populações de renda deprimida, iniciativa que teria campo aberto para desenvolvimento práticas sociais no Brasil. Há que se considerar que a vigorosa ação da Organização Mundial de Comércio (OMC) na restrição de certas práticas comerciais e na formação de blocos regionais que requerem uma sintonia entre os procedimentos das empresas, terminou por acarretar uma significativa perda de autonomia por parte das políticas industriais nacionais.¹⁷²

O reordenamento da política industrial deve proceder a uma modernização referente ao desenho dos instrumentos, elevando-se as possibilidades de avaliar e monitorar sua execução. O governo dispõe de um enorme arsenal de possibilidades de intervenção no que respeita ao desenvolvimento de ações e à operação de instrumentos de fomento, sejam eles financeiros ou não. O Estado opera uma plêiade de modalidades de apoio à atividade produtiva pelas instâncias estatais.¹⁷³ As empresas devem aprender a valorizar seus capitais disponíveis pelo bom uso das oportunidades que se lhes apresentam. Uma alternativa viável e que pode render bons frutos a uma política industrial nacional é a concessão de benefícios por prazos limitados, estritamente condicionados ao cumprimento das metas específicas de rendimento e contrapartidas por agentes que se conformem como beneficiários do incentivo público. O Estado tem papel fundamental no sucesso da nova política industrial na medida em que deverá, com manifesta

¹⁷⁰ NASSIF. Op. cit., pp. 67-70.

¹⁷¹ KUPFER. Op. cit., pp. 104-108.

¹⁷² KUPFER. Op. cit., pp. 39-41.

¹⁷³ RANGEL. Op. cit., p. 53.

habilidade, direcionar capital para atividades específicas, o que exigirá excelência na orquestração de um esquema de financiamento de longo termo para o investimento.¹⁷⁴

É preciso evidenciar que a produção nacional de bens que são importados não significa necessariamente o retorno ao modelo que esteve em vigor décadas atrás.¹⁷⁵ A bem da verdade não há volta na abertura de uma economia. Uma vez que toda a estrutura de oferta, a tecnologia utilizada e o sistema de custos dependem sobremaneira do tipo de bens importados. A política industrial deve se mostrar capaz de viabilizar um dinamismo crescente na pauta de exportações associada a um simultâneo processo de substituição competitiva de importações. Isso se conformaria como um alívio à restrição internacional ao crescimento da economia brasileira, chegando inclusive a promover taxas de expansão do PIB mais consideráveis a médio e longo prazos.¹⁷⁶

Ao que parece, um modelo que tenha por plataforma o fomento de incentivos em créditos, capaz de gerar efeitos nomeadamente antípodas aos que vigoraram durante a vigência da reserva de mercado, pode vir a ser bem sucedido. Assim, tornar-se-á indispensável por este viés a utilização da máquina, aproveitando-se de alguns de seus mecanismos – como o BNDES, por exemplo – para impulsionar as exportações, ao tempo em que se incentiva endogenamente a ampliação da produção de bens que hoje vem do exterior.¹⁷⁷ Seria uma realocação de recursos em benefício da concessão de uma mais ampla proporção dos créditos para setores mais capacitados a contribuir para transformar o país em uma economia de divisas.

Alguns apologetas da Teoria do Desenvolvimento vêm no dueto poupança-investimento fatores condicionantes do sucesso de uma PI. O crescimento econômico estaria diretamente relacionado a ambos. Prebisch é defensor da idéia segundo a qual a falta de poupança sempre foi um dos entraves ao desenvolvimento industrial e capitalista de toda a América Latina. Uma saída seria a acumulação interna associada ao capital de iniciativas exógenas (investimentos) direcionado para as atividades de

¹⁷⁴ GRAZIANO, L.. O lobby e o interesse público. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, nº 35, 1997, pp. 19-23.

¹⁷⁵ RUA. Op. cit., p. 8.

¹⁷⁶ COUTINHO, Luciano. Macroeconomic regime and business strategies: na alternative industrial policy for Brazil in the wake of the 21th century, nota técnica 11, projeto de pesquisa: Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2000.

¹⁷⁷ BARROS. Op. cit., p. 15.

produção industrial.¹⁷⁸ Os altos índices de investimento por sua vez demandam a participação da esfera pública que se devem coadunar como complementares à participação da iniciativa privada. Isso geraria uma atmosfera macroeconômica estável política e institucionalmente.¹⁷⁹

A poupança precisa de capital externo, da adoção de processos produtivos que viabilizem a acumulação interna privada e pública. Esse seria o caminho para se chegar à autonomia quando a produtividade permitiria um acúmulo endógeno que substituiria o capital estrangeiro.¹⁸⁰ Há que se considerar os diferentes ritmos das poupanças pública e privada. Sendo esta marcada por movimentos lentos e aquela pela sua íntima associação aos sistemas de gasto, não se conformaria como uma alternativa indicada a taxação excessiva como elemento gerador de capitais. As taxas de investimento, quanto mais vultosas mais necessidade sentirão de um universo econômico regulador que fosse depositário de graus amadurecidos de estabilidade. Os capitais externos movem-se segundo tendências ditadas pelos mesmos condicionantes. Os investimentos serão atraídos não apenas por um sistema tributário organizado e coerente, mas também por um mercado de capitais desenvolvido e pela redução da taxa de juros.¹⁸¹

Não se pode desprezar, contudo, o fato de que criar mecanismos que incentivem a poupança no setor privado não é tarefa simples. Antes de tudo, o que já foi apontado pelos teóricos do desenvolvimentismo, por que o crescimento da renda traz em seu bojo o acréscimo e não o decréscimo do consumo. A elevação dos níveis de poupança pode ser a conseqüência de contundentes reformas previdenciárias, mas seus resultados precisam de longos espaços de tempo para se verificarem.¹⁸² No que diz respeito a prazos mais estreitos não há efetivamente políticas de mercado que se mostrem eficazes na diminuição do consumo. No caso do Brasil, as propostas de PIs que venham a auxiliar na redução do déficit externo, esbarram na incapacidade de gerar poupança do país. A industrialização não absorve grandes partes da população, o mercado é pressionado ocasionando a estagnação dos salários o que faz a renda se concentrar.

¹⁷⁸ PREBISCH. Op. cit., pp. 19-23.

¹⁷⁹ BARROS. Op. cit., p. 20.

¹⁸⁰ Ib. Idem., pp. 41-43.

¹⁸¹ BONNELI. Op. cit., pp. 100-101.

¹⁸² VILLELA. Op. cit., pp. 18-19.

As PIs não estão absolutamente condicionadas à existência dos elementos supracitados para buscar investimentos e mesmo que nem todos aqueles se apresentem ela mantém seus fins de elevação das atividades produtivas que gerem crescimento econômico.¹⁸³ Os teóricos desenvolvimentistas consideram que sem a resolução dos entraves que cerceiam as possibilidades e capacidades de poupança não se resolverão os problemas dos picos inflacionários que se atrelam aos mecanismos de acumulação da poupança exógena.¹⁸⁴ Partindo dessa premissa eles inferem que a manutenção de uma estabilidade macroeconômica não está diretamente ligada à adoção de PIs isoladas que terminam apresentando como fim a elevação dos saldos comerciais.¹⁸⁵ A redução do déficit externo não pode ser dissociada de uma avaliação das possibilidades concretas da elevação da taxa de investimento e poupança endógenos, em especial das instancias públicas.

2.3 - A Política Industrial e os Mecanismos Fiscais: uma querela sem solução

Há ainda uma questão que suscita muitas discussões e debates acirrados quanto às políticas industriais: a questão fiscal. Os embates intelectuais são polêmicos e estão expressos dicotomicamente em tendências práticas básicas: há os que vêem as políticas de incentivos fiscais como a mais degradante das iniciativas para a intervenção de instâncias públicas no sistema de inversão privada; e aqueles que as apregoam aguerridamente alardeando serem os incentivos fiscais instrumentos que possibilitam a aceleração do crescimento de regiões periféricas e a diminuição das discrepâncias regionais quando os governos nacionais estão afastados destas funções.¹⁸⁶

No que concerne ao papel que os incentivos desempenham na organização do universo econômico de uma região específica, Jair do Amaral Filho¹⁸⁷ apresenta três campos como os responsáveis pela geração de estímulos e eficiência para as empresas: o de localização endógena, interno às próprias empresas, responsável pela geração de

¹⁸³ ERBER. Op. cit., p. 30.

¹⁸⁴ AMADEO. Op. cit., p.11.

¹⁸⁵ Ib. Idem.

¹⁸⁶ MORAIS, J. M. L. e MILWARD, J. A.. *Por uma economia política institucionalista: considerações sobre Estado e institucionalização de políticas industriais*. Fortaleza: BNB, 2006, p. 1-25

¹⁸⁷ AMARAL FILHO, Jair. *Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos*. Fortaleza, IPECE, agosto, 2003, pp. 5-10. (Texto para discussão nº 9).

economias internas; o exógeno, centrado fora da empresa, mas dentro da indústria, encarregado da geração das economias externas; e por fim o exógeno à própria indústria, que se ocupa da geração de economias ligadas à infra-estrutura, concentração de mercado e oferta de serviços. Nestes casos distintos, os reflexos dos incentivos podem ser diretamente sentidos sobre o primeiro grupo e de forma indireta no segundo. No último campo sua atuação é bastante mais indireta.

Existem duas formas básicas e recorrentes pelas quais os incentivos podem se apresentar: através dos custos dos fatores de produção ou por meio dos custos de transporte. No caso específico do Brasil deve-se levar em conta também o custo fiscal, uma vez que o ICMS conhece diferenças regionais quanto às suas alíquotas. No que diz respeito aos preços de mercado, acrescentam-se a esse universo fiscal as economias de localização e as economias de aglomeração, originadas pelas externalidades e pelas escalas do mercado consumidor.¹⁸⁸

O incentivo fiscal deve ser visto como um instrumento que desempenha uma função catalisadora. Seu papel no funcionamento do organismo econômico é o de impulsionar – potencializando – fatores pré-existentes cujos não se mostraram capazes ou suficientes para que uma determinada iniciativa optasse por uma localidade específica que está disposta a incrementar seus esforços – e ofertas – para convencê-la a se instalar. Por isso mesmo uma de suas características mais marcantes, além do óbvio objetivo de atrair e reter novos investimentos, é sua essência temporária.¹⁸⁹ Além disso, eles buscam corrigir lacunas – também de estímulos – que os incentivos privados não foram capazes de preencher e que colocam essa localidade específica em desvantagem frente a localidades nas quais essas lacunas ou não existem ou são mais modestas. É importante esclarecer que os incentivos privados não são aqueles produzidos nas esferas da iniciativa privada, mas incluem também os produzidos pelo setor público. Estes são sintetizados pelo mercado, pelos preços e pelas externalidades.¹⁹⁰

Isso nos ajuda a concluir que cada meta, pelas particularidades que encerra, demandará estratégias específicas. Mesmo concordando que objetivos distintos requerem práticas

¹⁸⁸ Ib. Idem., pp. 10-13.

¹⁸⁹ MORAIS. Op. cit., pp.1-3.

¹⁹⁰ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 12-14.

estanques, não há como negar que a atração de certos tipos de iniciativas – as empresas de grande porte, especialmente multinacionais – oferece uma oportunidade mais nítida e sistemática de se equalizar um dos cerne de toda e qualquer política industrial: a dupla custo-benefício.¹⁹¹ Por apresentarem rendimentos internos vultosos, as economias destas iniciativas manifestam condições mais evidentes de partilha de seus dividendos.

Isso, contudo, não quer dizer que as iniciativas de pequeno e médio portes possam ou precisem ser desprezadas pelas políticas de incentivos, pois o resultado do descuido para com as iniciativas que movimentam capitais mais modestos pode ser danoso. Destas iniciativas menores, aquelas que se dedicam à produção de bens similares, sem os incentivos, seriam mais facilmente absorvidas pelas indústrias de grande porte o que terminaria por ocasionar um falha grave – o monopólio – para o mercado.¹⁹²

Há elementos que a partir dos anos 80 do século passado promoveram a intensificação das querelas fiscais no Brasil.¹⁹³ Entre os mais importantes destacam-se: a gradual debilitação da capacidade regulatória do governo central sobre os entes federativos, a retomada dos investimentos privados endógenos e exógenos a partir de meados dos anos 90, a ausência de uma política federal de desenvolvimento efetiva, a premência da geração de empregos.¹⁹⁴

Uma questão cadente quando o assunto são os incentivos fiscais é a determinação do montante de investimentos que deve – e pode – ser disponibilizado para uma empresa. Ao considerarmos as possibilidades que se apresentam a uma localidade específica alguns argumentos pré-estabelecidos devem ser tomados em conta. O primeiro ponto a ser evidenciado concerne aos custos totais para que uma empresa qualquer possa começar a produzir em um local determinado.¹⁹⁵ Tendo sido evidenciados os custos globais, é imprescindível que sejam estabelecidas algumas variáveis – com uma especificidade, precisam ser quantificáveis – que apresentem as devidas relações entre os custos totais – já previamente apresentados – e os custos parciais de produção.

¹⁹¹ Ib. Idem., pp.17-19

¹⁹² Ib. Idem., pp. 19-20.

¹⁹³ CAVALCANTI, C e PRADO, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília, IPEA, 1998, pp. 7-16.

¹⁹⁴ OLIVEIRA. . Op. cit., capítulo III.

¹⁹⁵ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 19-23.

Custos com transporte de dois itens específicos – matérias-primas e produtos processados – devem entrar na contabilidade inicial. Depois destas etapas deve-se proceder ao cálculo sintético do custo unitário de produção. Esta despesa, especificamente, depois de ser devida e criteriosamente estabelecida deve ser defrontada com os custos apresentados por outras localidades para confecção do mesmo produto. Devem se privilegiadas como referência, regiões que façam uso de elevados níveis de especialização produtiva. O montante a ser oferecido – como compensação pelas discrepâncias de despesas apresentadas – pelos incentivos fiscais será manifestado pelo contraste entre os custos relativos de cada localidade considerada.¹⁹⁶

A concessão de subsídios será responsável – pelo menos uma das responsáveis – pela orquestração de uma política de atração de investimentos. Para que isso aconteça algumas medidas prévias atinentes à necessidade de desenvolvimento da localidade em questão – como a necessidade de desenvolver setores produtivos – precisam ser entabuladas.¹⁹⁷ Essas medidas são impreteríveis, pois o mercado não pode supri-las por ele mesmo. É de fundamental importância esclarecer que uma política organizada e solidamente estabelecida de incentivos fiscais, não se coaduna como uma política exclusivamente fiscal. Ela atinge o relevo mais amplo e pujante de uma política de desenvolvimento regional cuja, pelas malhas de uma eficiente política industrial faz uso de instrumentos específicos – dentre eles o fiscal – para se viabilizar.¹⁹⁸

Os incentivos podem trazer alguns danos que uma política bem fundamentada e habilmente implantada é capaz de superar através das engrenagens de sua própria estrutura. Dentro do pacote advindo no rastro da implantação de uma política de incentivo fiscal estão previstas inúmeras ocasiões nas quais a política se deparará com perdas mais e menos consideráveis. Quando isso ocorrer deve haver uma compensação que deve ser suprida por arrecadações possibilitadas pelo incremento da produção e pelo acréscimo da oferta de emprego – ambos potencializados pela política de subsídios.¹⁹⁹

Mesmo com benesses como as supracitadas, seria ingênuo acreditar que uma indústria tomaria a decisão de mudar de localidade unicamente pela promoção de ofertas

¹⁹⁶ MORAIS. Op. cit., pp.5-6.

¹⁹⁷ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 22-23.

¹⁹⁸ Ib. Idem., p. 24.

¹⁹⁹ Ib. Idem., pp. 22-25.

subsidiárias de uma região concorrente. Quando uma empresa toma a decisão de se deslocar ela o faz baseada em diversas razões e pautada em um sem número de condições dentre as quais se destacam a elevação das despesas com mão-de-obra, manifestação de deseconomia de aglomeração, saturação do mercado no qual atua mais enfaticamente ou ainda quando da perda de uma posição estratégica geográfica e mercadologicamente.²⁰⁰ Tendo se materializado alguns ou todos os fatores acima mencionados, a empresa passará a levar em consideração os custos e os dividendos acarretados por uma transferência.

Então, a ponderação concernente aos fatores que devem ser considerados no momento de decidir quanto e a quem serão oferecidos os subsídios sob forma de incentivos fiscais leva à eleição de critérios decisórios que nem mesmo pela observância de seu rigor torna a tarefa menos árdua ou injusta. Assim, surgem a concorrência fiscal entabulada entre as localidades candidatas, o estabelecimento sintético e pragmático da relação de custos relativos e, por fim, mas não menos importante, a relação custo-benefício como elementos a serem considerados criteriosamente.²⁰¹

No afã de defender a relevância da elaboração de uma política fiscal parcimoniosa e equilibrada que esteja a serviço do desenvolvimento industrial e do crescimento econômico de uma região específica, deve ficar cristalino que sua outorga não pode ser encarada como solução última e suficiente em si, não podendo por isso congregiar todos os recursos disponíveis.²⁰² Serve-nos de exemplo suficientemente elucidativo a ineficiência dos subsídios fiscais na geração de rendimentos crescentes ou economias externas. Seus retornos estão localizados na esfera dos ajustes de custos relativos e da diminuição de preços.²⁰³ Para alavancar o desenvolvimento econômico fazendo uso de incentivos deve-se buscar uma associação entre eles e os elementos endógenos, que têm como principal característica a competência comprovada na arte de fortalecer e dinamizar estruturas locacionais, sendo capazes ainda de incrementar vantagens competitivas sustentáveis.²⁰⁴

²⁰⁰ OLIVEIRA. Op. cit., pp. 34-51.

²⁰¹ AMARAL FILHO. Op. cit., p. 19.

²⁰² DIAS, F. R. C., HOLANDA, H. C. e AMARAL FILHO, J.. *Base conceitual do critério de concessão de incentivos para investimento no Ceará*. IPECE/SEPLAN, 2003, pp. 2-5.

²⁰³ Há aqui uma exceção digna de nota que são os casos em que os incentivos são dedicados à concretização de encadeamentos locais. Ver Jair do Amaral Filho, pp. 26-27.

²⁰⁴ AMARAL FILHO, Op. cit., pp. 26-29.

Em um universo marcado pela concorrência o recuso às políticas de incentivos fiscais se configura como uma possibilidade, principalmente ao se levar em conta a heterogeneidade apresentada pela distribuição de fatores locais. Há uma dicotomia – que pode assumir um caráter polimorfo com inúmeras subdivisões a serem separadas por critérios específicos – entre regiões que apresentam vantagens geográficas – denominadas, por isso, de centrais – e as que apresentam um leque de atrativos mais modesto – conhecidas como periféricas.²⁰⁵

Em 1975 um organismo estatal – CONFAZ – foi criado precisamente para ajudar a dirimir estas diferenças e ajudar na coordenação das ações governamentais. Apesar da boa intenção o órgão jamais foi competente na execução de suas atribuições. Assim, pela incapacidade geral de promoção de um equilíbrio das regiões que estão aptas a oferecer subsídios fiscais proporcionais às lacunas deixadas pelo incentivo privado criam uma concorrência fiscal dita irracional, cuja muitas vezes – se não todas – se mostra irresponsável e ineficaz. Para que possa exercer suas funções saudáveis e servir como elemento que incentiva o aumento e a qualificação da produção, a concorrência precisa ser coordenada por instâncias políticas superiores que se habilitem a agir com o rigor necessário.²⁰⁶

Sem isso a consequência é o desenlace de verdadeiras guerras fiscais que têm por objetivo criar as condições mais sedutoras para atrair investimentos desbancando a concorrência.²⁰⁷ Segundo Favardin²⁰⁸ descentralização e desemprego se configuram como agentes produtores dos elementos necessários para se chegar a uma fórmula que oferece o *leitmotiv* ideal para desencadear conflitos fiscais entre governos locais. Os pontos fulcrais a serem considerados são a disponibilidade de capitais advindos dos investimentos para a geração de empregos e para a arrecadação de impostos. Sempre que o governo se mostra incompetente para coordenar os desequilíbrios regionais e locais – como acontece no Brasil – gera as já referidas práticas concorrenciais

²⁰⁵ OLIVEIRA. Op. cit., pp. 55-59.

²⁰⁶ CAVALCANTI. Op. cit., pp. 12-13.

²⁰⁷ Ib. Idem., p. 8.

²⁰⁸ FAVARDIN, P.. La compétition entre collectivités locales. *Rue Économique*, v. 47, n° 2, mars, pp. 367-371.

irracionais, das quais quem sabe como tirar o melhor proveito possível são as empresas.²⁰⁹

Nos casos em que governos centrais não apresentem políticas específicas destinadas a promover o desenvolvimento regional, os incentivos assumem uma missão bi-polar. Eles não apenas devem servir para a correção das lacunas inter-locacionais, mas também a falta de eficiência coordenativa do governo central.²¹⁰ Esta lacuna da ação estatal contribui para a geração inflacionária que aparece no rastro da competição interestadual. Os resultados negativos podem ser sentidos não apenas nas relações custo-benefício das políticas subsidiárias, como também nos altos custos – para os cofres públicos e o bolso dos consumidores – referentes aos empregos criados em iniciativas contempladas por benefícios.²¹¹

Ao coordenar a promoção concorrencial o Estado ajuda na busca de uma descentralização da produção, fundamental para o desenvolvimento industrial e econômico de países como o Brasil.²¹² A descentralização requer não apenas investimentos, mas também boas doses de paciência uma vez que os resultados das políticas que objetivam promovê-la são lentos e muitas vezes não passam de teorias que jamais são colocadas em prática.²¹³ O Brasil é um caso típico de país que apresenta discrepâncias interestaduais e regionais gritantes e que ainda apresenta entraves sérios a execução de uma descentralização que venha a beneficiar localidades periféricas que apresentem históricas defasagens locacionais.²¹⁴

Após esta consideração o que se nos afigura é um quadro no qual se evidencia com cores vivas que os verdadeiros fatores que impedem o advento de padrões de desenvolvimento *homogeneizadores* são as desigualdades inter-regionais, que estabelecem verdadeiros fossos entre os estados brasileiros, não devendo recair a

²⁰⁹ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 27-28.

²¹⁰ ROCHA, Antonio Gualter Teófilo. *Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PUC, 2004, pp. 32-37.

²¹¹ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 17-19.

²¹² SABÓIA, João. *A dinâmica da descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ, 2001, pp. 11-14.

²¹³ Ib. Idem., pp. 15-16.

²¹⁴ SABÓIA, João. Descentralização industrial do Brasil da década de 90: um processo dinâmico diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, v. 11, nº 2, dezembro, 2001, pp. 31-33.

responsabilidade por esses desníveis “nas costas” das lutas fiscais como alguns ainda defendem.²¹⁵

Deve-se tomar toda sorte de cuidados para que as querelas fiscais não cheguem a se interpor como elemento que compromete a autonomia dos estados que mesmo não sendo absoluta precisa ser fortalecida ao tempo em que se busca um federalismo baseado na cooperação mútua.²¹⁶ Os estados ao potencializarem a capacidade de organizar e entrosar as ações de instituições públicas e privadas direcionadas à construção um ambiente favorável ao crescimento econômico, estarão, por conseguinte, buscando: estabilidade institucional, infra-estrutura econômica e social e incentivos fiscais.²¹⁷ E o que é mais importante, para todos: esses elementos viabilizarão a atração de novas empresas, mas também – e talvez principalmente – um corte na dependência dos estados em relação ao governo federal. A noção de disputa fiscal, tendo-se em vista a atração de investimentos não pode ficar restrita à simples idéia de uma querela interestadual.²¹⁸ Assim, cada estado terá plenas condições de procurar o que é útil para as demandas particulares de sua realidade interna valorizando-as e potencializando sua exploração, sem perder a medida de que faz parte de um todo que quando trabalha junto potencializa o acúmulo geral de dividendos.²¹⁹

Por isso é importante que se fortaleçam os as relações horizontais tornando-as efetivas e capazes de transpor as barreiras estaduais e regionais para se preservar a autonomia.²²⁰ Para isso é fundamental a ação do governo central na criação e coordenação de instituições que consigam a um só tempo organizar as atividades estaduais corrigindo as discrepâncias gritantes que se evidenciam entre estados e entre regiões. Para o caso específico do Brasil, as medidas supracitadas não foram suficientes – nem competentes – para equalização das realidades regionais, o que nos leva a acreditar que o governo federal deve estabelecer ações e medidas mais pujantes e sistemáticas para dirimir as desigualdades.

²¹⁵ *Ib. Idem.*, pp. 35-37.

²¹⁶ MORAIS. *Op. cit.*, pp.10-13.

²¹⁷ CONCEIÇÃO. *Op. cit.*, pp. 123-124.

²¹⁸ CAVALCANTI. *Op. cit.*, pp.17-19.

²¹⁹ MORAIS. *Op. cit.*, pp. 14-15.

²²⁰ ROCHA. *Op. cit.*, pp. 57-58.

Essas querelas tributárias e fiscais – selvagens, diga-se de passagem – tão comuns na paisagem econômica brasileira, puderam ser potencializadas pela estrutura tributária brasileira, que possibilitou aos estados a saída para o fim do desenvolvimento em decorrência de um princípio incoerente e desigual para cobrança de ICMS nas transações interestaduais.²²¹

Isso não é justificativa para que o governo central se exima de suas responsabilidades nem tampouco argumento que justifique a aceitação da perda de autonomia pelos estados. É apenas mais um indicativo de que a cooperação conjunta interestadual e inter-regional pode ser o caminho para se atingir essas metas ao tempo em que se promove uma equalização que só trará benefícios a todas as partes.²²² A cooperação não pode sucumbir diante da concorrência. Uma proposta é a de criação de entidades que consigam estruturar e potencializar competências regionais e que evidenciem o domínio do conhecimento sobre vantagens comparativas e competitivas que individualizam realidades econômicas específicas.²²³

Para que seja possível potencializar as vantagens comparativas e competitivas é indispensável uma estratégia de desenvolvimento centrada na indústria e pautada na inovação. As vantagens mesmo determinadas endogenamente estão atreladas à evolução dos mercados externos. O ideal é que sejam criados mecanismos que viabilizem o aprendizado e que desemboquem em desenvolvimento social e econômico. Aqui é preciso que se evidencie que nos afastamos como nunca da teoria neoclássica que associa ao desenvolvimento o somatório da acumulação física e humana e concordamos com as propostas de iniciação em novas tecnologias e nos respectivos segredos necessários para seus entendimento e manipulação.²²⁴

Precisamos mais uma vez levar em consideração a relação custo-benefício. Um dos elementos determinantes de um projeto de investimento específico é o tipo e o nível do impacto que pode – ou pretende – causar na localidade em que será utilizado. Assim faz necessário que alguma instância superior – pública de preferência de modo a garantir sua isenção – elabore um conjunto de critérios definidores que virão a determinar o

²²¹ MORAIS. Op. cit., pp. 15-17.

²²² SABÓIA. Op. cit. pp. 39-40.

²²³ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 27-28.

²²⁴ NELSON. Op. cit., capítulo I.

ordenamento dos diferentes tipos de prêmios que deverão estar atrelados, por sua vez, à estratégias específicas de desenvolvimento local e regional.²²⁵ Destarte, serão assumidos pelas instâncias governamentais os custos mais elevados para que as regiões contempladas possam usufruir dos investimentos e benefícios – que serão distintos consoante estratégias e planos de desenvolvimentos previamente traçados – para lá direcionados.

Há um item que merece menção principalmente por se conformar como argumento para os críticos de plantão às políticas industriais e de subsídios: os abusos e maus usos dos incentivos cometidos tanto por entes públicos como pelas instâncias privadas contempladas de alguma maneira. Os argumentos se multiplicam e denunciam os elevados custos aos cofres públicos gerados pelas iniciativas beneficiadas (anteriormente referenciado), os costumeiros desvios de dinheiro que se afiguram como uma praga que carcome as estruturas públicas nacionais nas suas mais variadas manifestações e a falta de critério na seleção dos beneficiados e dos montantes a eles concedidos.²²⁶

O contra-argumento dos apologetas dos incentivos se baseia nos retornos que eles proporcionam na transformação tecnológica, tão necessária no caso particular da indústria brasileira e, especificamente para a Bahia, como será demonstrado no capítulo 4 deste trabalho. Isso para não falar das externalidades, dos ganhos com especialização de mão-de-obra e da geração de novos empregos que trazem em seu rastro novas rendas.²²⁷

Os incentivos públicos apresentarão uma variabilidade elástica que se transformará a depender das estratégias – que deverão ser previamente traçadas – de desenvolvimento industrial e de crescimento econômico, adotadas de forma criteriosa e mutáveis em suas prerrogativas de caso para caso.²²⁸ O objetivo ao cabo de todo o processo é criar e oferecer toda sorte de condições e perspectivas para que a empresa contemplada com

²²⁵ AMARAL FIHO. Op. cit., pp. 14-17.

²²⁶ Ib. idem., pp. 7-12.

²²⁷ Ib. Idem., pp. 9-11.

²²⁸ MORAIS. Op. cit., pp. 18-20.

subsídios permaneça no local e sua instalação mesmo com o fim do prazo precipuamente determinado para o oferecimento dos incentivos.²²⁹

Há um papel a ser desempenhado pela economia do local em questão: a evidenciação de todas as vantagens comparativas apresentadas pela região²³⁰. Quando estas vantagens se coadunam como um chamariz para empresas que buscam uma praça para próxima instalação, os incentivos privados entram para desempenhar o papel de catalisadores que reforçam e potencializam as vantagens já existentes. Isso que dizer que o mais indicado é que uma localidade se especialize na produção dos bens para os quais vier a apresentar mais vantagens comparativas. Assim ter-se-á o critério de escolher regiões que ofereçam a condição de minimizar externamente os custos, o que tornará os produtos finais mais competitivos. Destarte, o que salta aos olhos é a condição apresentada pelos incentivos de se conformarem como vetores da aceleração de fluxo circular cumulativo, o que termina por favorecer a iniciativa beneficiada.²³¹ Isso fará com que a política de incentivos se transforme num elo entre um mecanismo que equaliza custos e preços relativos e as mudanças estruturais almejadas pelo governo local, inserida em sua estratégia de *catch up* das regiões desenvolvidas.²³²

Tendo-se adotado a estratégia do *catching-up* tecnológico, é fundamental que se operacionalize um acabamento infra-estrutural ao tempo em que a PI é implementada.²³³ Mesmo que os críticos das políticas industriais advoguem que a organização infra-estrutural de uma localidade específica é um corpo estranho ao universo de atuação das PIs, é inegável, pelo nosso ponto de vista, que ela é uma importante fonte de externalidades. Não apenas por ser depositária de uma estratégia desenvolvimentista, mas, principalmente, por trazer consigo a ênfase na inovação, uma PI bem orquestrada deve se preocupar com a renovação e ampliação infra-estrutural como uma variável da política adotada.²³⁴

²²⁹ ROCHA. Op. cit., pp. 111-117.

²³⁰ HOLANDA, M. C. e PETTERINI, F. C.. Indicador de vantagem comparativa municipal. IPECE/SEPLAN, Fortaleza, 2003, pp. 13-15.

²³¹ DIAS. Op. cit., pp. 11-14.

²³² CASTRO. Op. cit., pp. 90-92.

²³³ KUPFER. Op. cit., pp. 111-112.

²³⁴ DE NEGRI. Op. cit., pp. 16-17.

Outra função que os incentivos devem desempenhar no seio de uma política industrial é a promoção da diversidade e da variedade, característica que se encontra em total consonância com os ideais shumpeterianos de inovação. Diversidade e variedade trazem consigo a abertura de novas frentes de atuação, a oportunidade de ampliação e/ou adaptação a diferentes exigências mercadológicas além de incrementar a flexibilidade produtiva.²³⁵ A especialização ajuda na promoção dos efeitos para trás e para frente de Hirschman, analisados no começo deste capítulo. Estes mecanismos têm como função precípua promover a estabilidade das relações interindustriais, que trazem em seu rastro diferentes tipos de novas iniciativas em uma seqüência que termina por promover a tão almejada concentração cumulativa.²³⁶

Há que se mencionar ainda as disputas que colocam frente a frente governo federal e governos estaduais. Com as doses de autonomia que estes últimos conheceram nas últimas décadas se tornou lugar comum que os embates fossem vencidos por estes. A principal vantagem que resulta destes esquemas de disputas específicas é o amadurecimento do processo de descentralização, que no caso da industrialização brasileira está apenas engatinhando.²³⁷ A autonomia amealhada abriu possibilidades de atuação e inserção aos governos estaduais.²³⁸ Aumentaram também as possibilidades de intervenção nas decisões e cunho econômico que colocou os governos locais em posições nevrálgicas quanto à alocação de fatores.²³⁹

Após esta longa digressão chegamos à conclusão que o Estado desempenha papel de relevo nos processos de transformação pelos quais passa uma sociedade. Mudanças no sistema econômico e na realidade social se corporificam através de atividades perpetradas quando o governo assume suas responsabilidades inerentes. Assim ganham vulto reconhecimento da relevância das instituições públicas, das questões relacionadas ao progresso técnico ou ao funcionamento dos mercados como aspectos e processos importantes, tangíveis pela implementação de políticas industriais que coloquem a esfera pública em consonância com as iniciativas privadas. As trajetórias nacionais – e as sub-nacionais, por conseguinte – são condicionadas pelo pleno desenvolvimento

²³⁵ AMARAL FILHO. Op. cit., pp. 29-30.

²³⁶ DIAS. Op. cit., p. 17.

²³⁷ SABÓIA. Op. cit., pp. 24-25.

²³⁸ ROCHA. Op. cit., pp. 34-35.

²³⁹ CAVALCANTI. Op. cit., pp. 21-24.

políticas industriais que se encontram indelevelmente associadas a um universo sócio-institucional interdependente que se retroalimenta.

É necessário, contudo, que se evidencie a competência que cabe a cada parte. Na promoção do desenvolvimento, Estado e sociedade apresentam funções e obrigações estanques. A intervenção estatal é condicionada pelo contexto que a entrecorta e pelas características do Estado num momento histórico específico. O novo modelo de acumulação que marca o contexto do século XXI exige transformações sócio-políticas e econômicas que se coadunam, como um desafio que só pode ser suplantado pela adoção de políticas industriais voltadas para o desenvolvimento, bem desenhadas e competentemente implantadas e que se mostrem aptas a adaptar a realidade produtiva nacional e regional aos requisitos elaborados e ditados pelo mercado global.

3 – AS POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS E O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA BAHIA NO PÓS 1950

3.1 - Estagnação Industrial no Início da Década de 50: diagnóstico e perspectivas

No decurso dos anos cinquenta, discute-se na Bahia o fenômeno denominado “enigma baiano”, expressão largamente utilizada pela imprensa da época e adotada por Pinto de Aguiar (1958). O historiador Luís Henrique Dias Tavares (1966) preferiu chamar de “involução industrial da Bahia”, denominação menos emblemática, porém mais adequada. Afinal, o que ocorria era um quadro de estagnação ou mesmo decadência dos setores têxtil e fumageiro que já haviam exercido papel de destaque na economia baiana a partir da segunda metade do século XIX e o desaparecimento de um conjunto de empresas manufatureiras que surgiram nos primeiros anos da República.

As explicações para o “enigma baiano” surgiram de vários estudiosos da época. Rômulo Almeida (1977 e 1986) apresentou um conjunto de fatores expresso na má infraestrutura viária, baixa capacidade energética do estado, má qualificação da mão-de-obra, dentre outros. Braz do Amaral encontrou na significativa perda de braços durante a Guerra do Paraguai a explicação para a decadência econômica da Bahia. Mário Barboza apontou a preferência pelas lavouras exportadoras e sua alta rentabilidade (AGUIAR, 1958). Clemente Mariani (1977) se apoiou no fraco mercado interno, na baixa capacidade de poupança e no modelo primário-exportador, excessivamente dependente do setor externo.

A despeito de todos os motivos apresentados para o processo de estagnação e decadência econômica que a Bahia atravessava naquele momento, alguns pontos eram incontestes: 1) a má infra-estrutura viária – problema que persistia desde os tempos da colônia; 2) o fraco mercado interno; 3) a escassez de crédito; 4) baixos níveis de escolaridade da população; 5) atraso tecnológico e; 6) persistência na ênfase ao modelo primário-exportador. Um cenário que apresentava essas características oferecia poucas possibilidades para desenvolver um setor industrial.

O modelo agroexportador, tradicionalmente concentrador de riquezas, não se traduziu na geração de uma dinâmica econômica regional significativa que refletisse na

diversificação produtiva e no desencadeamento de um processo de criação de externalidades positivas ao desenvolvimento local. A insuficiência do mercado interno, fator que sempre contribuiu para obstaculizar o crescimento da economia baiana desde o período escravista, era tão somente consequência da perpetuação desse modelo.

O incipiente setor industrial baiano surgiu e se desenvolveu, ainda nos oitocentos, como apêndice do modelo primário-exportador (NÓVOA, 1979). A indústria têxtil produzia tecido para ensacar o açúcar, café e outros gêneros de exportação, além de roupas de pano grosseiro para vestir os escravos e a população pobre da região. Fatores exógenos, como a Guerra de Secessão ocorrida nos Estados Unidos, proporcionaram a expansão das exportações da cultura algodoeira nordestina, mas sem se reverter em reflexos positivos favoráveis à indústria local. O setor fumageiro também experimentou um crescimento influenciado por agentes externos e seu desempenho sempre esteve atrelado ao comportamento deles. Essa dinâmica dependente de impulsos exógenos sempre permeou a vida econômica da Bahia.

O cacau despontou na primeira metade do século XX como o principal produto do modelo primário-exportador baiano, apresentando, contudo, as mesmas características estruturantes dos anteriores. A manutenção desse modelo criava um círculo vicioso traduzido na concentração da riqueza e na dependência de uma dinâmica exógena, naturalmente oscilante, que poucos resultados apresentava para diversificar e, portanto, transformar o quadro vigente. Guerra e Teixeira (2000, p. 88) resumiram esse panorama que ainda persistia no início da década de 50 do século passado:

Os problemas da economia baiana eram agravados pelas condições de sua infra-estrutura. As estradas, por exemplo, eram poucas e de baixa qualidade, impedindo a integração dos mercados criados pelo crescimento populacional das cidades interioranas. A sociedade soteropolitana, por sua vez, refletia os problemas decorrentes do baixo dinamismo da sua economia. Os comerciantes voltados para a exportação constituíam o único grupo social com alguma estabilidade, pois os vinculados ao mercado interno sofriam com o empobrecimento da população e com a concorrência de outras praças do interior e de outros estados.

Qualquer semelhança com a Bahia oitocentista não era mera coincidência, pois nenhuma mudança estrutural havia ocorrido e, portanto, o cenário continuava o mesmo. A esperança de que a economia baiana nesta época, possuindo as características aventadas, apresentasse crescimento no seu setor industrial, acompanhando a tendência das economias sulinas, não possuía respaldo na realidade. O termo “enigma baiano” amplamente utilizado pela imprensa da época estava mais relacionado a uma espécie de bairrismo do que respaldado na história econômica do estado. Esta afirmação é corroborada pelos números da participação da Bahia no produto industrial brasileiro que havia caído de 2,8% em 1920 para míseros 1,3% em 1940 (ALMEIDA, 1977). Ora, observa-se por estes valores que o setor industrial baiano, mesmo na década de 20 do século passado, não se tratava de um setor expressivo dentro do conjunto da indústria nacional. O desempenho da indústria baiana, portanto, continuava refletindo o mesmo comportamento da trajetória dos demais setores econômicos do estado e da antiga província.

A Bahia já havia perdido sua posição de destaque no cenário nacional desde a crise da economia açucareira e do deslocamento do eixo dinâmico para a cultura cafeeira no sudeste. O capitalismo agrário exportador brasileiro experimentou uma expansão significativa sob a influência da ampliação e desenvolvimento da produção do café. O processo de industrialização brasileiro, iniciado ainda na segunda metade dos oitocentos, tomou vulto no decurso das primeiras décadas do século XX em virtude do desempenho da economia rubiácea. O capital oriundo dessa atividade promoveu o crescimento e desenvolvimento da indústria nacional, e São Paulo, enquanto centro econômico de maior dinamismo à época, liderou esse processo. A economia baiana terminou assumindo um papel periférico nesse novo modelo estrutural de desenvolvimento do país.

3.2 - O GTDN e o Planejamento no Nordeste no Pós-Guerra

Durante os anos cinquenta muitos estudos e análises foram feitos sobre as questões estruturais regionais e seus processos de desenvolvimento. No contexto desse ambiente, o documento intitulado “*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*” realizado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) revestiu-se de uma importância singular por ter representado uma “[...] síntese de várias

concepções relevantes a nível teórico da segunda metade dos anos 50 sobre o processo de desenvolvimento regional.”(SPINOLA; ARAÚJO; PEDRÃO, 1997, p. 40).

Influenciado pelo pensamento cepalino do qual sorveu suas idéias básicas, esse trabalho apresentou um referencial teórico assentado em um conjunto de concepções inovadoras e polêmicas produzidas por uma plêiade de pesquisadores que se debruçaram sobre a temática do subdesenvolvimento nos idos de 1955 a 1958. Pensadores como Perroux (1955), Myrdal (1956) e Hirschman (1958) em congruência com as teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) serviram de reforço teórico para este relevante estudo organizado por Celso Furtado.

O quadro de evidente desigualdade regional que existia no Brasil, onde o Nordeste exercia um papel periférico no conjunto da economia nacional, poderia ser revertido, segundo o estudo, a partir de um planejamento que buscasse proporcionar mudanças estruturais no panorama então vigente. A solução encontrada era fruto de uma combinação de diagnósticos da CEPAL e de um grupo de especialistas, conforme sintetizaram Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 154):

A saída para o Nordeste seria uma espécie de causação circular (Myrdal) em sentido contrário ao processo que se dava até então: um grande impulso (Rosenstein Rodan) representado por mudanças estruturais baseadas no planejamento (CEPAL) e na utilização dos elementos dinâmicos da própria economia nordestina. Esses elementos seriam o setor exportador, que forneceria a base de recursos (North) capaz de ampliar a poupança interna, os investimentos públicos germinativos (Hirschman) e a industrialização motriz (Perroux), que, em conjunto e dentro de um plano cuidadosamente traçado e executado, possibilitariam o desenvolvimento regional a um ritmo adequado e em nível de auto-sustentação (CEPAL).

O plano do GTDN contava com um amplo arcabouço de fatores que dariam suporte à sua execução. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado em 1952, apoiaria financeiramente o processo de industrialização; a refinaria Landulfo Alves, instalada em Mataripe, serviria de elemento indutor da expansão fabril; a usina de Paulo Afonso contribuiria com uma maior oferta de energia elétrica e; por fim, a expansão do sistema

capitalista brasileiro tornava o cenário mais propício para os investimentos que seriam necessários para o sucesso do projeto.

O GTDN representava o desejo do governo federal de tentar solucionar o problema do atraso econômico do Nordeste. Não há dúvida de que, pelo pensamento dominante na esfera de poder do país, o processo de desenvolvimento regional estava diretamente relacionado ao processo de industrialização. Não existia a possibilidade de crescimento e desenvolvimento econômico de um país, estado, território ou região sem o surgimento e a expansão de um setor industrial. O respaldo a esse modelo teórico era a própria história recente da humanidade, onde a Inglaterra, por meio do seu pioneirismo na era industrial se tornou a nação hegemônica da economia-mundo ainda em fins do século XVIII. O fortalecimento de países como Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Itália, Bélgica, dentre outros, ao longo do século XIX e em princípios do século XX se deu por meio da industrialização de suas economias.

O caminho para o progresso da região Nordeste era evidente: promover sua industrialização. As antigas oligarquias agrárias que sempre estiveram no poder de maneira direta ou influenciando-o, eram, aos poucos, alijadas das decisões. Romper com o passado, de um modelo primário-exportador, monocultor, de herança escravista nefasta, de atraso econômico e subdesenvolvimento significava separar-se da elite relacionada à agricultura e pecuária. Os novos aliados do poder central deveriam ser os representantes das indústrias, os empreendedores do setor secundário da economia. Uma nova elite econômica precisava crescer e se desenvolver no Nordeste, seguindo o exemplo do Centro-Sul e sua poderosa classe industrial.

O antigo debate entre os industrialistas e a aristocracia rural brasileira remonta ao período oitocentista e sempre os colocou em campos opostos no cenário político nacional (LUZ, 1959; 1961). O direcionamento da política econômica em favor de um setor, prejudicaria o outro, e esta visão perdurou por décadas. A burguesia industrial que, por muito tempo, foi alijada do poder, naquele momento tornava-se a força central do novo cenário econômico brasileiro. Nas palavras de Spinola, Araújo e Pedrão (1997, p. 43/44):

Como consequência desse processo, em que se utilizou amplamente o planejamento governamental, no ano em que o trabalho do GTDN era

publicado e a SUDENE criada (1959), já se podia identificar com clareza que a parte da burguesia que não dispunha de condições para beneficiar-se dos programas de investimentos e estímulos governamentais (...), e era o setor mais propriamente “nacionalista” dos debates políticos de então perdera espaço e condições de ser ouvida, enquanto a outra parte da burguesia brasileira – a grande burguesia industrial – pouco a pouco conseguia beneficiar-se das relações com o Poder Executivo e, também, associar-se a empresas de origem estrangeira. Isto é, houve uma parte da burguesia brasileira que ingressou, sozinha ou associada, na “segunda” industrialização ocorrida no Brasil, com a execução do programa de Metas.

Apesar da preocupação esboçada no trabalho do GTDN e no Plano de Metas do governo Kubitschek de buscar a industrialização do Nordeste e seu desenvolvimento utilizando o planejamento de suas ações estratégicas, o sucesso desse projeto, a partir dos enfoques regionalista e autonomista, era pouco provável. Diante do modelo estrutural nordestino as possibilidades de uma industrialização autônoma esbarravam nos óbices do próprio cenário nacional e suas desigualdades internas.

3.3 - As Bases da Transformação na Dinâmica Industrial Baiana (1955-1963)

Durante o governo de Antônio Balbino, entretanto, no ano de 1955, foi iniciado um processo de planejamento com o objetivo de reverter essa situação. Rômulo Almeida foi convidado para ser o principal artífice desse projeto acumulando o cargo de secretário da fazenda e exercendo, também, as funções de planejamento. O primeiro resultado foi a criação de um sistema estadual de planejamento. Esse sistema era composto, basicamente, pela Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e pelo Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial (FUNDAGRO). A CPE surgiu com o objetivo de estudar e diagnosticar a economia baiana, elaborar projetos e criar programas institucionalizando o planejamento na esfera estadual.

Somente no governo de Juracy Magalhães (1959-1963), no decurso do ano de 1959, é que surgiu o primeiro plano estadual de desenvolvimento, intitulado “Plano de Desenvolvimento da Bahia” (PLANDEB), que não chegou a ser implementado de maneira integral, por que a Assembléia Legislativa não o aprovou. Tratava-se de um plano que na sua concepção buscava um modelo de “desconcentração concentrada” para

a industrialização na Bahia através da atração de empresas produtoras de bens intermediários que proporcionariam o desenvolvimento industrial do estado, a partir dos distritos industriais que seriam instalados, associadas a outras empresas produtoras de bens finais.

O PLANDEB constituiu um trabalho de amplo espectro de atuação abrangendo projetos para os setores agrícola, industrial e comercial, visando a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado para a economia baiana. Apesar de muitos dos seus projetos não terem saído do papel, existiram outros que foram implementados no decorrer dos anos seguintes, como a fábrica de laticínios Alimba, os frigoríficos de carne (Mafrisa) e de peixes (Friusa) e a fábrica de calçados Mirca. O Estado foi um participante ativo nesses projetos seja como investidor direto ou como financiador. A proposta, no entanto, que teve sua implementação destacada foi a que se referia à instalação da grande indústria de bens intermediários, representada pela química/ petroquímica e por algumas unidades siderúrgicas/ metalúrgicas.

Tratava-se de um plano vanguardista para a mentalidade retrógrada e conservadora de grande parte da elite política e econômica da época. A tradição historiográfica brasileira mostra que as tentativas de modernização da estrutura produtiva nacional, desde o período oitocentista, sempre esbarraram no conservadorismo e no atraso de grande parte da elite política e econômica que tinham seus interesses ligados ao capital mercantil agroexportador. No Sudeste do país, as vozes discordantes se ampliaram ainda antes mesmo do período republicano. No Nordeste, porém, o processo se deu de maneira bem mais lenta, apesar de também existirem homens progressistas. Spinola (2001, p. 35) assim se referiu ao comportamento da elite política e econômica baiana e o PLANDEB:

Caso o PLANDEB tivesse sido executado integralmente (o plano não foi aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado da Bahia) provavelmente a história econômica baiana teria sido outra. Entretanto, havia um grande descompasso entre a mentalidade técnica progressista emergente na época e os interesses políticos e econômicos dominantes que eram marcados por posições retrógradas e conservadoras.

Por esta razão, muitas propostas originárias do PLANDEB demoraram a ser implementadas, algumas somente saindo do papel no final da década de 80; outras

sequer foram postas em prática. Vale ressaltar que, quase na mesma época em que o PLANDEB foi elaborado, Celso Furtado coordenou a equipe que desenvolveu o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Embora coevos, esses planos eram diferentes nos seus modelos estratégicos para o setor industrial. O GTDN apostava numa tentativa de repetição no Nordeste do padrão de desenvolvimento capitalista do Sudeste, enquanto o PLANDEB vislumbrava um modelo integracionista ao processo de desenvolvimento do Sudeste como forma de alcançá-lo de maneira auto-sustentável na Bahia. Assim como o PLANDEB, que não conseguiu prosperar, a estratégia do GTDN também fracassou, principalmente pelo fato de estar despedada do cenário dinâmico da economia brasileira na época.

O processo de industrialização no Sudeste se deu através do incentivo à produção de bens de consumo, principalmente duráveis, o que não seria possível na região Nordeste. Uma simples análise de sua organização estrutural permite compreender que a repetição desse processo naquele momento era implausível, dadas as características já aventadas no início do capítulo.

Durante a década de 1950, o parque industrial baiano era extremamente deficiente, participando com apenas 2,5% da produção do setor industrial brasileiro (SPINOLA, 2003, p. 111), um pouco melhor, como visto, do que o desempenho na década de 40. O objetivo do governo estadual, quando apresentou o PLANDEB, era buscar alterar a estrutura básica da economia baiana por meio de um processo de industrialização de caráter intensivo. Havia, neste projeto, a expectativa de promover a substituição, ainda que parcial, da importação de mercadorias de consumo pela produção local e, igualmente, criar um ambiente favorável à importação de bens de capital. Esperava-se, outrossim, reduzir o desemprego e aumentar o consumo de matérias-primas e gêneros alimentícios.

O processo de industrialização baiano, a partir do PLANDEB, se daria por meio da formação de um pólo de crescimento constituído de indústrias interdependentes, através de um complexo que envolvia siderurgia, metalurgia e o setor elétrico, associados a uma indústria de mineração e petróleo e infra-estrutura adequada. Como parte integrante desse sistema, ocorreria o desenvolvimento de todo o interior do estado baseado na modernização da agricultura e pecuária e de um setor agroindustrial.

François Perroux (1977) definiu pólo de crescimento como um conjunto de indústrias interdependentes – a partir de uma indústria líder (motriz) -, em que a concentração dos efeitos dinâmicos dos investimentos seria maior que a soma dos benefícios líquidos de cada empreendimento. Esse modelo de desenvolvimento baiano estava assentado nessa definição. Os objetivos, entretanto, fracassaram. Os motivos, além do exposto, estavam relacionados à defasagem tecnológica da proposta em relação ao parque de bens de capital na esfera nacional e à composição dos bens constitutivos do consumo regionalmente organizado. Diversos projetos foram realizados, também, para tentar dinamizar o setor agroexportador, porém, igualmente sem sucesso. Apesar dessas vicissitudes, alguns projetos originários do PLANDEB, conforme visto, apresentaram resultado.

O acontecimento que influenciou de maneira expressiva na expansão do setor industrial baiano, no final da década de 50, foi o investimento da Petrobras em extração e refino de petróleo no Recôncavo. O Conselho Nacional de Petróleo elaborou o projeto de construção de uma refinaria em Madre de Deus para processar o petróleo encontrado nessa região. Em 1954, esse projeto foi transferido para a empresa então criada, Petrobras, que começou imediatamente as obras, expandindo a capacidade produtiva inicial da refinaria de 2.500 barris/dia para 5.000 barris/dia. Assim, no ano de 1956, entrou em operação a Refinaria Landolfo Alves em Mataripe (RLAM) e, apenas cinco anos depois, por meio de um programa de expansão, elevou sua capacidade para 42.000 barris por dia (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 89).

No fim da década de 50 da centúria passada, a indústria química já aparecia participando com 33,5% do total do valor de transformação industrial da Bahia (Fundação de Pesquisa – CPE, 1980, p. 14) e a RLAM era responsável por, aproximadamente, 50% desse total (Bahia, Fundação de Pesquisa – CPE, 1979), evidenciando a importância dessa refinaria para a economia do estado na época. As indústrias tradicionais²⁴⁰, entretanto ainda exerciam papel de destaque no conjunto da economia baiana, como mostra a Tabela 1.

²⁴⁰ Segundo Azevedo (1975), atribui-se “ao linguajar cepalino” essa segmentação entre indústrias tradicionais e dinâmicas. Tradicionais eram aqueles setores inertes em tecnologia enquanto as indústrias dinâmicas eram aquelas com maior utilização de tecnologia e participação de mercado.

Tabela 1**Participação das indústrias tradicionais e dinâmicas no valor da produção, da transformação industrial, pessoal ocupado e salários – Bahia, 1959¹**

Indústria	Valor da produção	Valor da transf. Industrial	Pessoal ocupado	Salários
Tradicionais	57,13%	50,82%	65,79%	58,79%
Dinâmicas	42,58%	48,76%	33,56%	40,74%
Diversas	0,29%	0,42%	0,65%	0,47%

Fonte: IBGE.

Nota: (1) Os dados são referentes aos estabelecimentos com cinco ou mais pessoas ocupadas.

As indústrias tradicionais (têxtil, fumo, bebidas, produtos alimentares, couros e peles, etc.), embora ocupassem posição precípua dentro do cenário econômico baiano em fins da década de 50, já começavam a perder espaço para as chamadas indústrias dinâmicas (química, metalurgia, produção de minérios não metálicos, mecânica, material elétrico e de comunicações, etc.). Apesar de serem mais intensivas em mão-de-obra, as indústrias tradicionais proporcionalmente pagavam salários mais baixos do que as indústrias dinâmicas, como pode ser observado na Tabela 1. Estas eram intensivas em capital e requeriam trabalhadores mais qualificados, daí o número menor de pessoal ocupado, mas com remuneração mais elevada. Azevedo (1975, p. 55) destaca a importância da Petrobras nesse processo.

A política de investimentos e gastos da Petrobrás foi adotada com certa autonomia em relação aos interesses específicos dos grupos empresariais, mas atendendo às necessidades da macrodinâmica do sistema nacional. Como resultado marginal, ocorreu uma maior expansão da indústria baiana, não apenas no que se refere aos estímulos da demanda estadual de produtos intermediários, mas também através da elevação do nível de salários. Os investimentos da Petrobrás de 55 a 59 passaram de 8,1% da renda interna industrial baiana para 66,9%, demonstrando, desta forma, o impacto direto dos gastos da Petrobrás na economia regional. Além desse impacto direto, os impactos indiretos também foram relevantes, especialmente para os bens de consumo que enfrentaram uma revitalização da demanda provocada pela elevação do nível de salários.

Pinto (2006, p. 118) complementa essa afirmação sobre a importância desse momento para a história econômica da Bahia que passava a ser redesenhada a partir dos investimentos da Petrobras no Recôncavo baiano. Segundo a autora:

[...] constata-se a relevância dos investimentos da Petrobrás no Estado da Bahia na medida em que permitiram ao capitalismo brasileiro iniciar seu processo de reprodução do capital com o fornecimento interno de produtos intermediários, que se tornavam indispensáveis àquele grau de desenvolvimento das forças produtivas.

O panorama econômico da Bahia, outrora dominado pelos setores têxtil, fumageiro e produtos alimentares dava sinais de que mudaria nos próximos anos. A Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) nesse período exerceram um importante papel no processo de promoção da industrialização na Bahia através de um conjunto de incentivos fiscais. O governo se esforçava para proporcionar uma desconcentração industrial no país.

3.4 - Surge a SUDENE: expectativas quanto ao desenvolvimento do Nordeste

A SUDENE surgiu e se organizou enquanto instituição baseada nas idéias do GTDN. O governo Kubitschek demonstrava que estava disposto a enfrentar a situação de atraso em que se encontrava o Nordeste do Brasil, pois concomitante ao momento em que enviou ao Congresso o Projeto de Lei que criava a SUDENE, também criou o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) sob o comando de Celso Furtado.

Na verdade, o conselho funcionou mais como um mecanismo de apoio temporário à idéia de alavancar um trabalho de desenvolvimento para o Nordeste, enquanto o projeto da SUDENE tramitava no Congresso. O CODENO, pode-se dizer desse modo, era a SUDENE antes desta se tornar um órgão da administração pública legalmente autorizado e constituído. Conforme destacaram Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 156):

O CODENO, de modo como se estruturou, era a própria SUDENE, funcionando à revelia da sanção do Congresso, ao menos no que toca

àquelas medidas indispensáveis ao funcionamento imediato do futuro órgão e quanto ao seu papel político, de unificação de forças regionais favoráveis ao desenvolvimento planejado sob o comando do seu Conselho Deliberativo, do qual participavam os governadores dos Estados da região.

A SUDENE foi então criada em dezembro de 1959, no “apagar das luzes” do governo JK e manteve sob sua subordinação o importante Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). O governo federal demonstrava a relevância dessa superintendência para o desenvolvimento da região nordestina por meio da amplitude de poderes delegados, pois passava a controlar todos os órgãos federais que atuavam na região. Além disso, receberia recursos significativos retirados da receita tributária da União, tais como 2% acima dos 3% do DNOCS, 1% da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e 0,8% do BNB e isenções fiscais e favorecimentos cambiais.

Posteriormente, no ano de 1961, seus poderes foram ampliados de modo expressivo por meio do I Plano Diretor para promover a organização, incorporação ou até mesmo, a fusão de sociedades de economia mista e, a gerência em parceria com a CHESF do plano energético regional. Com a aprovação do II Plano Diretor, em 1963, os objetivos foram direcionados para os incentivos à indústria, que de acordo com a análise de cada caso, poderia implicar em isenção ou redução do Imposto de Renda (IR). Se no I Plano Diretor da SUDENE havia uma menção à desapropriação de terras, no II Plano este tema não é mais mencionado.

O ambiente político e social que o país experimentou a partir de 1961 e que se agravou posteriormente, com desdobramentos sobre a economia nacional, tornaram o cenário mais nebuloso para proposições dessa natureza. As ações da SUDENE voltaram-se para a infra-estrutura básica como energia e transporte e para a industrialização, escusando-se das análises sobre as transformações estruturais na organização produtiva agrária nordestina.

O objetivo era conseguir a aprovação da lei do II Plano Diretor da SUDENE sem enfrentar os latifundiários e seus interesses, que gozavam de força e prestígio no Congresso. As reformas de caráter estrutural eram necessárias e proporcionariam avanços na política de desenvolvimento da região, permitindo assim a aceleração do

processo de industrialização que modificaria, com o passar do tempo, a configuração das forças produtivas do Nordeste, contribuindo para mitigar o cenário de profundas desigualdades em relação ao Centro-Sul do país. No entanto, para alcançar esse objetivo, a reforma agrária foi, prudentemente, retirada do texto. Como apontam Spinola, Araújo e Pedrão (1997, pp. 50-51):

Não obstante os avanços da SUDENE a partir de então, a estratégia integrada (industrialização com reforma nas relações de produção do campo) do GTDN deixou de existir. Em seu lugar, a estratégia de planejamento regional adotada não atende mais aos interesses de uma mudança global no Nordeste, e sim, pela sua unilateralidade, aos de uma integração de corte setorial entre a região e o Centro-Sul, onde estão [...] os que decidem a respeito das aplicações industriais nordestinas.

3.5 - PAEG e as Mudanças no Cenário Político Brasileiro: a SUDENE perde importância

O cenário político brasileiro mergulhou em um ambiente “sombrio” a partir de 31 de março de 1964 com a transformação das relações de poder. O Executivo sobrepujou sua força ao Legislativo que ficou impotente. Diante de condições políticas tão excepcionais, o novo governo impôs seu plano econômico sem as agruras dos embates com a oposição no parlamento. Assim, uma sociedade em que se misturavam sentimentos de estupefação, incredulidade, tristeza ou regozijo por parte dos conservadores foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período 1964/1966.

O PAEG buscava dar as condições adequadas para que os agentes do mercado pudessem atuar em um ambiente propício ao seu crescimento e desenvolvimento. Para atingir esse objetivo o Estado interferiu de modo profundo nas relações econômicas internas e externas.

Dessa interferência, que objetiva, entre outros aspectos, “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País... (e) conter... o processo inflacionário”, não escapou a política de desenvolvimento regional, particularmente quanto ao Nordeste (SPINOLA; PEDRÃO; ZACARIAS, 1983, p. 164).

Na verdade os planos regionais no seu sentido mais estrito perderam importância para uma visão mais abrangente, generalista, das questões sobre desenvolvimento dos diversos territórios do país. Somente para se ter uma idéia da pouca atenção ao problema do desenvolvimento regional, o documento do PAEG continha 240 páginas e apenas cinco tratavam do assunto. Nesse contexto, a SUDENE perdeu seu *status* de ministério passando a ser uma autarquia subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais, que foi extinto, em momento posterior.

O PAEG direcionou os investimentos governamentais para os setores relacionados à infra-estrutura básica do país (energia, transporte e saneamento básico). Por outro lado, projetava-se uma política de estímulos à captação de recursos externos com o objetivo de realizarem inversões no país. O Estado também participaria ampliando a sua atuação no setor produtivo nas áreas de siderurgia, química-petroquímica e pesquisa mineral por meio de estatais. O governo, desse modo, definia um modelo a ser adotado no país, que associava uma forte presença governamental em muitos setores importantes da economia com a iniciativa privada tanto como aliada quanto concorrente.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) que sucedeu ao PAEG não alterou as políticas nem os objetivos específicos da administração anterior, constituindo-se, portanto, em um programa que deu continuidade ao projeto original em todos os seus aspectos. O que o diferenciou foi a tentativa de expansão da economia brasileira por meio da abertura de crédito.

A política de ampliação creditícia resumia-se a ordenar o acesso ao crédito, que estava sob controle do governo federal, com o intuito de atingir as metas previamente traçadas, ainda com o PAEG. Assim, o PED representou um conjunto de ações nas áreas financeira, monetária, fiscal e creditícia.

Em setembro do ano de 1970 foi lançado o documento “Metas e Bases para a Ação de Governo” que diferia dos demais por não ser um plano de ação global. Tratava-se de um trabalho de ordem pragmática direcionado para a execução de projetos componentes das metas estratégicas setoriais. Na verdade, o documento representava a síntese do novo

modelo ideológico da organização político-administrativa do governo federal com relação aos principais objetivos almejados.

Os aspectos inerentes ao referencial monetarista perderam força e foram suplantados por uma visão de caráter desenvolvimentista. A preocupação com a inflação cedeu lugar à busca pelo crescimento e desenvolvimento do país. O texto, de maneira incontestada, apresentava metas ambiciosas a serem alcançadas pela economia brasileira, conforme relatam Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 168):

O crescimento econômico é estabelecido em termos de “no mínimo 7 a 9% ao ano no período”, com evolução para 10%, cabendo à indústria de transformação (inclusive extrativa mineral) uma previsão de 9 a 11%, à infra-estrutura uma taxa de expansão anual de 9 a 10% e à construção (inclusive materiais de construção) incremento de 7 a 9%, ficando a agricultura com o encargo de crescer a um mínimo de 6 a 8% ao ano.

A despeito das metas ambiciosas aventadas, o documento continha aspectos importantes a serem destacados: a amplitude do escopo, o caráter detalhista e a expressiva qualidade do planejamento estatal realizado. O avanço do Estado no planejamento de suas ações tornava-se explícito nesse texto; os objetivos e os meios para operacionalizá-los apareciam latentes no corpo do trabalho. O governo federal “mostrou o quanto se achava disposto a realizar exatamente nas ‘Metas e Bases’” (SPINOLA; PEDRÃO; ZACARIAS, 1983, p. 168).

3.6 - Expansão e Consolidação da Industrialização na Bahia (1964-1977)

Durante o ano de 1959, a SUDENE, que estava interessada na implantação de um projeto siderúrgico – posteriormente resultou na Usiba – e a Petrobras através da sua Assessoria da Indústria Petroquímica (Aipet), encarregada de planejar a criação do Conjunto Petroquímico da Bahia (COPEB), constituíram um grupo misto informal junto com a CPE para troca de informações e estudos sobre a criação de um pólo industrial na Bahia e suas condições locais. Os resultados, divulgados em 1960, demonstraram, através de três documentos, que o eixo entre Salvador e Pojuca seria o local mais indicado para a implantação do projeto siderúrgico, localização da usina e do complexo

industrial; Camaçari era a melhor localização para o Conjunto Petroquímico e; a região de Aratu, em médio prazo, era a mais favorável para um complexo industrial.

Assim, no decurso do ano de 1963, já no governo de Lomanto Jr. (1963-1967) foi decidida a implantação da Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba) em Aratu. No ano seguinte, o governo do estado definiu sua posição favorável à localização da cidade industrial na região de Aratu. A impossibilidade de obtenção de financiamento para elaboração do plano diretor levou o Estado a financiar sua execução com recursos do próprio orçamento. O Centro Industrial de Aratu (CIA) recebeu recursos para sua implantação oriundos das indenizações pagas pela Petrobras ao Estado em razão da produção de petróleo e gás natural.

O objetivo principal do CIA, na realidade, consistia em um pólo de crescimento com indústrias interdependentes. A sistemática de atração empresarial inaugurada em 1967, baseou-se na concessão de terrenos infra-estruturados e benefícios fiscais generosos. Como inexistia vocação empresarial-industrial na Bahia, a solução encontrada foi a de “atração de empresários” do Sul e do Sudeste do país. O processo realizado entre 1967 e 1980 não era seletivo: teoricamente baseava-se na filosofia de desenvolvimento concebida pelo PLANDEB/CPE, mas, na prática, o CIA, não era um distrito especializado. Logo, qualquer indústria que estivesse disposta a ali se localizar era recebida entusiasticamente pelas autoridades baianas que, nessa época, realizavam freqüentes viagens de divulgação e promoção do Centro, além de promoverem generosas recepções aos empresários convidados a conhecer a região.

O resultado desse processo foi a implantação de um número expressivo de empresas, filiais de fábricas do eixo Sul-Sudeste, com o objetivo de explorarem todas as vantagens oferecidas. Incentivos fiscais oriundos do governo federal e investimentos em infraestrutura para as instalações industriais por parte do governo estadual, concentrada em uma área próxima à capital, que também passou a oferecer facilidades portuárias, rodovias, ferrovias, além de energia e água, são exemplos dessas vantagens.

Diante de um ambiente tão atrativo, no final do ano de 1969, haviam 100 projetos aprovados pela SUDENE, dos quais 37 em funcionamento, 43 em análise e 33 com carta de opção para virem se instalar no CIA (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 90). A

política de incentivos fiscais, de fato, foi muito forte, a tal ponto que uma empresa que se instalasse no CIA, naquela época ficava isenta do pagamento do imposto de renda por dez anos e de todos os tributos federais e estaduais que incidissem sobre as máquinas e equipamentos importados ou adquiridos no país. Além dessas isenções, as empresas gozavam da redução do ICM (antecessor do ICMS) em até 60% do valor devido desde que utilizassem os recursos para ampliação ou outros investimentos no próprio empreendimento.

O problema decorrente da política de incentivos fiscais, pelo menos no caso da Bahia, e especificamente do CIA, estava relacionado à alta rotatividade entre as empresas que ali se instalaram. A história do CIA tem sido marcada por um constante abrir e fechar de empresas, em uma atitude que permite inferir tratar-se de puramente rentista, uma vez que esses empreendimentos se instalariam somente para aproveitar os incentivos. Quando o prazo para usufruto desses incentivos terminava, as matrizes transferiam suas sucursais para mercados mais dinâmicos. De fato, em 1978, ainda se verificava a importância dos incentivos fiscais para a fixação de empresas no CIA, como mostrou Pinheiro (1991, p. 18):

[...] fica evidente o papel dos incentivos fiscais e financeiros, tanto da SUDENE, quanto do governo estadual, na atração de fábricas para o CIA. Pesquisa datada de 1978, realizada pela SEPLANTEC, mostrou que das 82 empresas em funcionamento naquela época, apenas 24% se localizaram de forma espontânea, enquanto 76% haviam se implantado em face da ação governamental.

Quando a década de sessenta chegou ao fim, a Bahia já se encontrava dentro de um processo de industrialização sem volta. Apesar dos óbices enfrentados pelo CIA, fruto da política de incentivos fiscais, os impactos positivos não podem ser negligenciados, afinal entre 1959 e 1970, a indústria baiana registrou um crescimento de seu valor da produção em torno de 293%, comportamento que também foi verificado para o valor da transformação industrial que atingiu 245%; já a expansão no número de empregos igualmente foi expressiva chegando a 127% (SPINOLA, 2003, p. 147).

A espacialização da estrutura produtiva industrial se diversificou adentrando pelo interior do estado. O Centro Industrial de Subaé (CIS), localizado em Feira de Santana,

foi criado dentro de um ambiente fortemente influenciado pelas políticas de desenvolvimento regional, baseadas em incentivos fiscais e investimentos estatais. O governo demonstrava o interesse em promover uma descentralização do setor secundário baiano. A idéia era promover a instalação de pólos industriais que induzissem o crescimento econômico nos mais diversos territórios do estado, gerando, com isso, uma dinâmica que contribuísse para o desenvolvimento econômico da região beneficiada.

Assim, o CIS foi o primeiro distrito industrial instalado no interior da Bahia. A localização privilegiada de Feira de Santana, certa estrutura produtiva manufatureira composta por pequenas unidades fabris e a disponibilidade dos incentivos fiscais concedidos pela SUDENE, são fatores aventados para explicar o seu surgimento. Na concepção do CIS, objetivava-se torná-lo um núcleo de apoio ao CIA instalado nas proximidades de Salvador, mas seu desenvolvimento transformou-o em um importante vetor de crescimento para todo o entorno da região de Feira de Santana.

Somente para exemplificar a expressiva relevância do CIS para a dinâmica econômica regional, em 1965, Feira de Santana contava com 109 estabelecimentos industriais pertencentes aos mais diversos segmentos, como o metalúrgico, madeireiro, mobiliário, confecções, dentre outros. Trinta anos depois, no ano de 1995, portanto, o número de estabelecimentos atingiu 510 abrangendo diversos ramos da indústria (SPINOLA, 2003, p. 197/198).

A implantação de distritos industriais no interior do estado teve início no ano de 1974 e o critério de escolha das cidades baseou-se no papel desempenhado na época pelos municípios escolhidos dentro de suas respectivas regiões e sua importância econômica. A primeira tentativa de identificar e estabelecer critérios hierárquicos para os pólos regionais foi realizada em 1958 pelo professor Milton Santos por meio de um trabalho intitulado “Zonas de influência comercial do Estado da Bahia”.

Aproximadamente dez anos depois, a SUDENE apresentou um segundo trabalho com a mesma finalidade, denominado “Espaços geográficos e política espacial”. Este estudo partiu do princípio de análise dos centros dinamizadores, isto é, os núcleos urbanos que desempenhavam funções estratégicas em seus respectivos territórios de influência.

Através do estudo do IBGE, cujo título era “Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas” desenvolveu-se um sistema de hierarquização das cidades que foram classificadas em quatro níveis: centros metropolitanos, centros regionais, centros sub-regionais e locais. Na Bahia o município mais importante, como era de se esperar, foi Salvador, classificado como centro metropolitano; Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Vitória da Conquista, Jequié e Juazeiro, foram classificados como centros regionais.

O reforço a esse trabalho veio por meio do Programa de Implantação de Distritos Industriais no Interior do Estado que corroborou os resultados do estudo promovido pelo IBGE. Embora utilizando um método de classificação diferente revelou os mesmos municípios como centros regionais. Desse modo, as cidades-pólo selecionadas para a implantação dos distritos industriais foram Ilhéus/Itabuna, Vitória da Conquista, Juazeiro e Jequié.

A proximidade entre os municípios de Ilhéus e Itabuna somente contribuiu para fortalecer ainda mais a idéia de implantação de um distrito industrial na região. Estimava-se na época que a zona de influência das duas cidades abrangia um conjunto de 36 municípios. No ano de 1974, a população que vivia na área que agregava todo o território que possuía Ilhéus e Itabuna como pólos dinamizadores da economia regional superava 850 mil habitantes (SPINOLA, 2003, p. 205).

Vitória da Conquista constituiu-se em um centro regional que exercia influência sobre uma região estimada em mais de 50 municípios, com uma população em torno de 871 mil habitantes. Juazeiro era o centro dinâmico de um território que compreendia 51 cidades e envolvia uma população de 252,4 mil habitantes. A cidade de Jequié, por sua vez, era o pólo regional de uma área que englobava 29 municípios com população de 446,7 mil habitantes (SPINOLA, 2003, p. 208). Somando toda população e municípios que pertenciam às áreas de influência desses centros regionais, totalizavam-se, aproximadamente, 2.420.100 habitantes e 166 municípios.

No período em que estas transformações começavam a ocorrer no processo de industrialização da Bahia, as indústrias dinâmicas já haviam superado as indústrias tradicionais, registrando apenas um número menor de pessoas empregadas por apresentarem em seu conjunto, unidades fabris intensivas em capital, conforme

mencionado anteriormente. A Tabela 2 mostra esses novos números comparando o setor tradicional e o dinâmico da indústria baiana em 1970.

Tabela 2
Participação das indústrias tradicionais e dinâmicas no valor da produção, da transformação industrial, pessoal ocupado e salários – Bahia, 1970¹

Indústria	Valor da produção	Valor da transf. Industrial	Pessoal ocupado	Salários
Tradicionais	44,37%	39,70%	52,50%	34,58%
Dinâmicas	55,21%	59,75%	46,78%	64,81%
Diversas	0,42%	0,55%	0,72%	0,61%

Fonte: IBGE.

Nota: (1) Os dados são referentes aos estabelecimentos com cinco ou mais pessoas ocupadas.

O estado recebeu vultosas transferências de recursos na segunda metade da década de sessenta, grande parte deles usados na melhoria da infra-estrutura, tais como a construção de barragens e estradas, que também tiveram outras fontes de financiamento. A Bahia começou a perceber os reflexos positivos de obras como a BR-116, em 1967, e da BR-101, em 1972. Estas rodovias foram sendo complementadas, progressivamente, por estradas locais, resultantes de obras da Petrobras e da construção de barragens, que aos poucos iam criando as condições para incrementar o desenvolvimento industrial baiano.

O setor industrial baiano se desenvolveu de maneira significativa a partir da década de setenta, como será visto mais adiante. Diferentemente, porém, da proposta de desenvolvimento industrial da década de cinquenta, de uma industrialização diversificada, o modelo que prevaleceu foi dependente da expansão petroleira, principalmente na criação de um setor metal-mecânico e elétrico expressivos. Esse impulso industrial foi, em grande parte, representado pelos distritos industriais de Aratu e Feira de Santana. Gradativamente a economia baiana se modernizava e melhorava sua infra-estrutura, a favor do desenvolvimento industrial do estado.

Alguns equívocos, no entanto, foram cometidos na infra-estrutura viária, quando foram realizados os investimentos na expansão das rodovias. Estas foram nitidamente favorecidas em detrimento do transporte ferroviário e hidroviário. O término das obras

das estradas inter-regionais coincidiu com a desarticulação das ferrovias, com conseqüências negativas para a integração do mercado regional baiano, assim como para as indústrias de bens de consumo.

Um momento emblemático e simbólico da transformação estrutural da economia baiana e da mudança na sua conformação industrial, nesse período, foi a desativação da Estrada de Ferro de Nazaré e do Porto de São Roque do Paraguaçu que significou a desorganização do sistema de transportes que sustentara as outrora dinâmicas produções têxtil e fumageira. Desse modo, ficaram isoladas as bacias do Jaguaribe e do Jiquiriçá, desestimulando, indiretamente, o crescimento da região sudoeste do estado, pois ceifava a relação interna entre a indústria têxtil e sua região supridora de matérias-primas. O velho motor do fumo e dos tecidos que já havia alimentado a economia baiana dava lugar ao novo motor, da química, da metalurgia, enfim, dos novos atores do cenário industrial e econômico da Bahia, conforme já visto na Tabela 2 e como demonstra a Tabela 3, a seguir.

Tabela 3
Participação dos diversos ramos da indústria de transformação da Bahia no VTI em % (1949-1975)

Gêneros	1949	1959	1970	1975
Química	1,4	33,5	30,7	35,4
Produtos alimentares	40,2	17,4	19,8	12,1
Metalurgia	1,9	2,0	5,0	9,4
Minerais não metálicos	8,7	9,8	13,8	8,8
Mecânica	0,1	0,04	3,3	6,3
Bebidas	5,3	3,8	3,9	3,4
Têxtil	16,4	8,0	4,3	3,2
Madeira	1,9	3,1	3,0	3,0
Material elétrico e de comunicações	0,0	0,25	2,2	2,9
Editorial e gráfica	5,0	2,5	2,5	1,9
Material de transporte	0,1	2,2	1,5	1,7
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	2,7	1,5	1,3	1,3
Papel e papelão	0,4	0,5	0,3	1,1
Mobiliário	1,0	2,0	2,0	1,0

Produtos de perfumaria, sabões e velas	1,6	1,1	0,8	1,0
Couros e peles	4,8	4,8	0,6	0,5
Borracha	0,3	0,3	0,4	0,4
Produtos de matérias plásticas	-	-	0,1	0,4
Fumo	6,9	6,3	4,1	(x)
Produtos farmacêuticos	0,8	0,2	0,05	(x)
Diversos	0,3	0,4	0,4	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/CPE *apud* (Bahia, Fundação de Pesquisa – CPE, 1980, p. 24).

Nota: Tabela adaptada pelo autor.

Pode-se observar nos números da Tabela 3 que o ramo da indústria química experimentou um crescimento fantástico entre 1949 e 1975, saltando de insignificantes 1,4% para 35,4% do total do valor de transformação industrial (VTI) do estado. Segundo Azevedo (1975), essa expansão estava diretamente ligada ao aumento da demanda do “pólo de desenvolvimento do Centro Sul” que, dentro de uma estratégia integrada de crescimento e acumulação de capital, necessitava em escalas crescentes da importação de produtos petroquímicos.

A metalurgia, por sua vez, também vislumbrou um crescimento interessante no período, elevando a sua participação de 1,9% em 1949 para 9,4% da estrutura industrial da Bahia em 1975. Enquanto o ramo dos minerais não-metálicos manteve-se praticamente estável, registrando uma alta em 1970, mas logo em seguida retornando a patamares de 1949, o ramo da mecânica vivenciou um salto, proporcionalmente, expressivo, uma vez que saiu de 0,1% em 1949 para 6,3% no ano de 1975. Os setores têxtil e fumageiro, outrora dinâmicos, experimentaram significativo declínio, principalmente o primeiro, que caiu de 16,4% para 3,2% do VTI da indústria baiana de transformação em 1975. A economia fumageira não apresentou os valores para o ano de 1975, mas os números para os anos anteriores mostram a tendência de declínio do setor.

Azevedo (1975, p.55) caracteriza de forma muito apropriada o que representou esse momento da industrialização, dos fins dos anos 60 e marca da década de 70, para a economia baiana. Segundo o autor:

[...] o ritmo de crescimento da economia da Bahia está subordinado à expansão nacional do capitalismo, não se justificando interpretações de explorações do Centro Sul ao Nordeste, mas sim compreender a dinâmica interna do processo de acumulação e reprodução do capital na economia brasileira, que por seu turno torna-se cada vez mais integrada ao esquema internacional do modo de produção capitalista moderno.

Nesse período, paralelamente aos investimentos na infra-estrutura viária, outro componente fundamental do processo de industrialização na Bahia recebeu atenção: o energético. A produção de energia no estado tinha sido desenvolvida na dependência do potencial do Rio São Francisco, de modo concentrado, isto é, restrito a um pequeno trecho de apenas 100 quilômetros, dos 2.100 do seu curso. A partir desse momento, iniciou-se um programa de construção de barragens que prosseguiu até os dias atuais, estabelecendo uma estrutura de oferta e um sistema que regulou os custos de produção industrial.

Vale ressaltar que, no modelo industrial baiano, os recursos energéticos foram utilizados de maneira diversa. O núcleo de indústrias de alta tecnologia foi formado em torno da disponibilidade de gás e nafta, portanto por meio da relação direta com a escala e o perfil produtivo do setor do petróleo. O aumento da produção de energia hidrelétrica terminou por beneficiar a concentração industrial na região do entorno de Salvador em detrimento da interiorização da capacidade de produção. Esse panorama comprometeu os distritos industriais do interior que ficaram sem explorar possíveis alternativas energéticas e com um custo fixo de utilização da energia.

A concentração territorial da produção energética coincidiu com a ausência de diretrizes para o setor agrícola que foi resultado da interrupção das políticas regionais e estaduais. As vantagens energéticas, no entanto, ficaram restritas, na dependência da ampliação e incorporação de novas tecnologias por parte das indústrias. Houve pouca criatividade e iniciativa de renovação nos setores tradicionais, principalmente fibras e oleaginosas; também, o aproveitamento dos sub-produtos das agroindústrias e dos produtos de exportação, como o cacau, sisal, dendê, mandioca, coco foi pouco expressivo revelando a ausência de incorporação tecnológica e de novas dinâmicas de inserção no mercado.

3.7 - Crescimento e Estagnação no Setor Industrial Baiano (1978-1985)

A década de setenta consolidou o processo de industrialização que teve início ainda nos idos dos anos cinquenta. A estrutura produtiva da economia baiana, que até então apresentava feições agroexportadoras, tendo sua base assentada, naquele período na atividade cacaueteira, começou a se transformar. Guerra e Teixeira (2000, p. 90) afirmaram que:

[...] a Bahia se inseriu na matriz industrial brasileira através da chamada “especialização regional”. Com isso, se transformou em um estado supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais instalados no eixo Sul/Sudeste do país. Nessa fase, a industrialização foi direcionada para os setores químico – especialmente a petroquímica – e metalúrgico, o que se deveu a três motivos:

- a) o estado era, à época, o maior produtor de petróleo do país e, como visto, já possuía uma refinaria. Tinha-se assim, uma base técnica para a implantação do segundo pólo petroquímico brasileiro na Bahia;
- b) nos primeiros anos da década de 70, havia uma carência na produção nacional de alguns insumos básicos usados pela indústria de transformação do Centro-Sul; e
- c) o Governo Federal tinha entre seus objetivos a diminuição dos desequilíbrios regionais.

O ambiente mostrava-se favorável aos empreendimentos industriais produtores de bens intermediários, que foram sendo implantados gradativamente no estado, principalmente no Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC). O crescimento do setor secundário, ao longo da década de setenta demonstra a força que a indústria baiana adquiriu com o surgimento desses novos empreendimentos, principalmente após a inauguração do COPEC. Na Tabela 4, percebe-se o salto expressivo que este setor deu durante os anos setenta e que, como pode ser constatado, somente cresceu de maneira a se tornar, no ano de 2005, o setor mais importante da economia baiana.

Tabela 4
Composição Setorial da Economia Baiana (1960-2005)

Ano	Setor	Primário (%)	Secundário (%)	Terciário (%)
1960		40,0	12,0	48,0
1970		21,2	13,4	65,4
1980		16,4	31,6	52,0
1990		15,2	31,9	52,9
2000		10,7	41,1	48,2
2005		10,3	50,2	39,5

Fonte: SEI

O Pólo Petroquímico de Camaçari foi o agente econômico mais influente nessa mudança na composição setorial da economia baiana. Seu plano diretor foi elaborado em 1974 por uma equipe de técnicos estaduais, alguns inclusive, remanescentes do planejamento físico do Centro Industrial de Aratu – CIA, sob a direção geral e coordenação da Secretaria das Minas e Energia do Estado da Bahia. Diferentes órgãos do governo federal apoiaram o projeto (Ministério da Indústria e Comércio, Petrobrás/Petroquisa, BNDE, Banco Nacional da Habitação, Ministério do Planejamento, etc.) que tinha um investimento estimado em 6,5 bilhões de cruzeiros (excluindo-se desse valor o montante necessário à implantação das indústrias de segunda geração). Considerava-se que o faturamento do COPEC em 1980 seria em torno de 4 bilhões de cruzeiros, o que significava uma soma duas vezes superior ao orçamento anual da Bahia no ano de 1973.

Com a entrada em operação do COPEC, a expectativa era de aumentar de forma expressiva a receita fiscal do Estado e do município de Camaçari. Um estudo detalhado da contribuição financeira do pólo previa o crescimento da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadoria (ICM) em 7% ao ano e que o orçamento de Camaçari seria, no final da década de 70, multiplicado por dezoito. A preocupação em realizar esse estudo tinha como objetivo justificar o volume significativo de recursos que deveriam ser investidos pelo governo do estado da Bahia na construção da infraestrutura física e urbano-social da área, demonstrando aos agentes financeiros, entre os quais o BNDE, a capacidade de pagamento do estado.

Os maiores anseios com relação à implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, contudo, residiam na criação de empregos. A economia baiana sofria com o desemprego e o subemprego registrados naquele momento e, portanto, todas as expectativas de mitigar o problema foram depositadas no COPEC. Apesar do conhecimento de que se tratava de um complexo de indústrias intensivas em capital, esperava-se pela abertura expressiva de postos de trabalho e também, como consequência, o surgimento de empregos indiretos resultantes da nova dinâmica econômica proporcionada na região.

As estimativas calculadas durante a elaboração do plano diretor do COPEC apontavam em dez mil os empregos a serem criados pelo complexo básico até o ano de 1980, de nove a 27 mil os empregos criados pela indústria de transformação e em dez mil os empregos transitórios gerados pelas obras de construção civil e instalações ao longo do período entre 1974 e 1980. O processo de formação de postos de trabalho dentro desse novo contexto refletiu as transformações estruturais segundo um padrão descontínuo, de substituição de empregos nos segmentos tradicionais, de menor remuneração, por empregos nos segmentos mais modernos, mais bem remunerados. Embora este segmento fosse intensivo em capital, o seu crescimento proporcionou a geração de postos de trabalho, tanto de maneira direta quanto indireta, enquanto que, nas indústrias, ditas tradicionais, apesar de serem intensivas em trabalho, a perda de empregos proporcional foi observada como resultado da queda do setor no conjunto da atividade econômica do estado.

A geração de externalidades foi um aspecto inerente aos novos segmentos dinâmicos da indústria baiana que produziram reflexos positivos sobre o setor de comércio, serviços e construção civil, causando efeitos multiplicadores sobre o mercado de trabalho, de maior intensidade do que os produzidos pelos setores tradicionais. O COPEC trouxe impactos significativos para a economia baiana que extrapolam a esfera do mundo do trabalho. O crescimento do PIB e o aumento da arrecadação de ICM, que subiu de 30,4% em 1975 para 55,8% em 1985 (GUERRA; TEIXEIRA, 2000) podem exemplificar os impactos positivos gerados. Em 1990, o COPEC sozinho contribuiu com 13,6% de toda receita tributária estadual (MASCARENHAS, 2001, p. 64).

Conforme já mencionado, observa-se então uma transformação na estrutura da economia baiana que eleva a participação do setor secundário em detrimento do setor

primário.²⁴¹ A participação do estado da Bahia no conjunto da produção industrial brasileira subiu de 1,5% em 1970 para 3,8% em 1985 (MASCARENHAS, 2001, p. 64), que, embora ainda insignificante, representou um crescimento maior que o dobro da participação anterior. Mascarenhas (2001, p. 64) assim se referiu às transformações ocorridas na economia baiana no final da década de 70:

Consolida-se assim na Bahia, ao final da década de 70, a estrutura industrial de perfil complementar às indústrias do Centro-Sul, centrada basicamente na produção de bens intermediários, principalmente da indústria petroquímica. A essa concentração setorial une-se a concentração espacial, caracterizando fortemente o novo perfil econômico do estado. Em decorrência das externalidades e economias de aglomeração geradas pelas indústrias e infraestrutura já instaladas na RMS – fatores como logística, serviços de apoio e manutenção e proximidade com fornecedores –, aumenta o poder de atração desta mesma região, em especial para as indústrias dinâmicas, mais modernas e tecnologicamente mais sofisticadas, a exemplo dos ramos dos produtos químicos, plásticos, farmacêuticos e veterinários.

A concentração espacial das indústrias proporcionou um quadro econômico centralizador em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Essa situação se agravou e tornou o cenário ainda mais desigual entre as diversas regiões do estado da Bahia, como será visto adiante. É importante ressaltar que a indústria baiana vivenciou um momento de expansão até meados dos anos oitenta, quando a situação se reverteu.

Durante a década de 80, a economia brasileira se tornou dependente dos reajustes impostos pelas duas crises mundiais do petróleo, que promoveram um reordenamento muito mais amplo dos controles internacionais de mercado, por meio de políticas de gestão energética nos países mais desenvolvidos, do uso mais racional do consumo de energia e do desenvolvimento da informática. As mudanças protagonizadas por novos processos de automação, técnicas de conservação de energia e a expansão da informática promoveram uma transformação nas condições internacionais de concorrência no comércio mundial.

²⁴¹ No capítulo 5, deste trabalho, será evidenciada, a luz das informações disponíveis pelo departamento de contas regionais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, a forte correlação existente entre o dinamismo industrial e o desempenho do PIB baiano, no período compreendido entre 1975 e 2005.

Os países mais avançados puderam tornar viável essa nova realidade por disporem de maior volume de capitais para inversões no campo das novas tecnologias conquistando com isso inquestionáveis vantagens comparativas. Os países em desenvolvimento ou com menor capacidade de realização de investimentos não conseguiram acompanhar com o mesmo dinamismo as mudanças trazidas pelo novo rearranjo tecnológico internacional.

Esse novo ambiente dentro da economia-mundo obrigou as empresas a promoverem uma reestruturação de seus parques produtivos em escala muito superior às suas necessidades de reposição de capital. Inevitavelmente, essa conjuntura provocou reflexos negativos sobre as demandas sociais que foram relegadas em função dessas requisições urgentes que os novos tempos pediam. Os resultados se traduziram em acúmulo da dívida pública externa e interna, elevação dos custos sociais em função da própria política de estabilização e a agudização de uma dívida social antiga que se prolongou até os dias atuais.

Concomitante a esse processo, em virtude das crises internacionais experimentadas no período, o Brasil arrefeceu sua política de investimentos públicos provocando uma diminuição da intervenção do estado no fomento ao desenvolvimento industrial das regiões atrasadas, como era o caso do Nordeste e da Bahia em particular. Mascarenhas (2001, p. 65) aborda essa temática: “O desmonte da intervenção do Estado se inicia com as dificuldades que se seguem ao segundo choque do petróleo em 1979, quando a economia brasileira, dado o nível de endividamento externo, fica exposta às políticas macroeconômicas dos países credores.”

O Brasil atravessou, em 1982, um período de turbulência que desencadeou a sua crise da dívida. Esse processo foi provocado pela elevação das taxas de juros internacionais que obstaculizaram o pagamento dos empréstimos em dólar. O resultado foi a interrupção do financiamento externo e a expressiva contração da poupança interna refletindo-se sobre toda a economia mundial, tendo conseqüência a disseminação de um quadro recessivo de amplo espectro.

No cenário nacional, os reflexos dessa nova conjuntura foram a desorganização das finanças públicas e a elevação significativa da inflação. O diagnóstico para o quadro que

se instalara no país foi de diminuição dos investimentos públicos em geral, incluindo os que davam suporte aos programas de desenvolvimento regional e de controle dos gastos públicos. O modelo de intervenção estatal se esfacela provocando a ruptura dos projetos de política regional, desarticulando assim, as instituições que operacionalizavam os recursos para a promoção do desenvolvimento das regiões atrasadas, que no caso nordestino eram a SUDENE e o BNB.

A economia baiana, a princípio, ainda resiste ao cenário de crise instalada, em virtude dos grandes saltos experimentados pela sua indústria no decurso dos anos setenta. Os efeitos dos altos padrões acumulativos do período ainda refletiam nos primeiros anos da década de 80. Contudo, o esgotamento do modelo intervencionista brasileiro em face da conjuntura internacional afeta o desempenho da atividade econômica da Bahia e conseqüentemente, do seu setor industrial. Os segmentos mais dinâmicos, tais como o químico e petroquímico e a indústria metal-mecânica, no entanto, buscaram o mercado externo como válvula de escape, na tentativa de amenizar os danos causados pelo período recessivo.

Essa atitude amenizou a situação do segmento industrial baiano que terminou os anos 80, como visto na Tabela 4, com praticamente a mesma participação na composição do PIB do seu início, mantendo, portanto, o desempenho conquistado ao longo dos anos 70. Ou seja, se a indústria não experimentou o crescimento fantástico da década anterior, pelo menos conseguiu manter o que já havia conquistado, chegando aos anos 90 com a mesma participação do início do decênio predecessor.

3.8 - Arrefecimento da Indústria Baiana: necessidade de novos rumos (1986-1995)

A indústria química/petroquímica já havia firmado posição como a mais importante do setor industrial baiano e por meio dela foi determinado o perfil dos segmentos metal-mecânico e elétrico. O ramo de serviços também foi condicionado pelo seu desenvolvimento refletindo o caráter de pólo gerador de externalidades que provocava um dinamismo na economia interna, conforme já atribuído como característica do setor.

A condição de primeira força da economia baiana, substituindo a cultura cacaueteira, que até então ocupava a posição precípua dentro do cenário estadual, era a tradução do novo modelo econômico da Bahia, assentado em bases de natureza industrial. O segmento químico/petroquímico, em 1985, já respondia por mais da metade do Valor Agregado Bruto (VAB) da indústria de transformação (CPE, 1990). Dez anos depois, ou seja, em 1995, representava 12% do PIB e 25% da arrecadação do estado da Bahia com uma produção de 5 milhões de toneladas por ano, o que significava algo em torno de 55% da produção nacional (SPINOLA, 2003, p. 142).

Os impactos para a receita estadual também foram expressivos com o crescimento e desenvolvimento do setor químico/petroquímico, nova mola propulsora da economia baiana. A arrecadação industrial de ICM, por exemplo, cresceu de 30,4% no ano de 1975 para 55,8% em 1985, com a significativa participação da petroquímica que, em média, situou-se em torno de 64% (CEI, 1990).

A despeito dos reflexos positivos proporcionados pelo crescimento e desenvolvimento do setor químico e petroquímico, a economia baiana fortaleceu sua relação de dependência com o eixo dinâmico da economia brasileira, situado no Sudeste do país. Isto por que o estado havia especializado sua indústria na produção de bens intermediários que, portanto, guardavam forte correlação ao desempenho da indústria nacional de bens finais, para apresentar resultados favoráveis. Na tentativa de ampliação do mercado da petroquímica da Bahia, diversos acordos internacionais foram firmados junto a novos parceiros comerciais do mercado mundial.

Nessa mesma década de 80, a atividade industrial baiana apresentou um comportamento bem distinto dos anos 70. Por serem seus ramos industriais produtores de bens intermediários, a economia local tornou-se fortemente correlacionada com a nacional. A brutal retração desta última, no início daquela década, e seus presumíveis e inevitáveis impactos negativos sobre o desempenho econômico estadual foram, todavia, atenuados pela agilidade da indústria petroquímica que, aproveitando-se de uma conjuntura internacional favorável, buscou no mercado externo a saída para o escoamento de sua produção (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 91).

Sem dúvida tratou-se de uma saída estratégica que contribuiu para mitigar os reflexos negativos que já se abatiam sobre a economia baiana em virtude da conjuntura desfavorável que o Brasil experimentava naquele momento de sua história recente. Os resultados da adoção dessa política podem ser observados no aumento significativo da participação do segmento petroquímico no total das exportações do estado, que saltou de míseros 1,6% em 1978 para 24,6% em 1994 (SEI, 1995).

Contudo, o desenvolvimento da economia baiana não foi reproduzido apenas por meio dos reflexos positivos da indústria química e petroquímica. Outros segmentos do setor secundário também foram relevantes dentro desse processo, tais como a metalurgia, o tradicional setor de produtos alimentares, que apesar da perda de importância desde a crise da cacauicultura ainda apresentava resultados interessantes e o novo ator nesse cenário, o ramo de papel e papelão.

O segmento de papel e papelão começou a crescer no início dos anos 90 fruto da expansão dos investimentos em grandes empreendimentos produtores de celulose. Em 1990, a sua participação no total da indústria de transformação do estado era de apenas 1,2%, cinco anos depois, já atingia 5,8%, quintuplicando, aproximadamente, seu papel no conjunto do setor, conforme pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5
Estrutura da indústria de transformação baiana (1990-1995)

Gêneros	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Química	50,6	50,1	51,4	50,5	50,1	50,5
Metalurgia	12,1	11,7	12,1	11,2	10,8	10,3
Produtos alimentares	9,0	9,1	7,7	7,9	7,2	7,2
Papel e papelão	1,2	1,3	2,6	4,7	5,7	5,8
Têxtil	5,5	5,5	4,6	4,0	4,4	4,3
Bebidas	1,5	1,7	1,4	1,4	1,5	1,9
Material elétrico e comunic.	1,8	1,9	1,7	1,5	1,5	1,2
Borracha	0,8	1,0	0,9	1,1	1,1	1,0

Fonte: SEI

Sem embargo o crescimento do ramo de papel e papelão, o período foi recessivo para o conjunto da economia baiana, que sentiu os efeitos da crise que se abateu sobre a economia brasileira. Essa crise teve início a partir do modelo de substituição de

importações, que serviu como base do desenvolvimento econômico brasileiro até o começo dos anos 80. Durante o período de sua vigência o estado permaneceu como agente econômico predominante resultando em um ambiente com forte peso estatal, principalmente nos setores estratégicos, sempre associado a uma política de protecionismo ao setor industrial nacional.

Essa “cartilha”, aliás, foi muito comum na trajetória econômica das nações desenvolvidas desde fins do século XVIII, quando a Inglaterra propalou a sua Revolução Industrial e igualmente adotou severas medidas protecionistas para preservar o seu desenvolvimento interno e o fortalecimento de sua indústria infante. Após sua experiência bem sucedida, os outros países avançados da economia-mundo da época, buscaram seguir pelo mesmo caminho, obtendo êxito, como a história econômica comprovou no decurso dos dois últimos séculos.

Apesar dos seus incontestes resultados favoráveis, o modelo de substituição de importações se esgotou. Pode ser enunciado como mérito a construção, fortalecimento e diversificação do parque industrial brasileiro, porém esse careceu de um programa de desenvolvimento tecnológico mais expressivo, o que terminou por resultar em baixa produtividade, agregando-se a esse panorama sua incipiente integração com o mercado mundial. A economia do Brasil encontrava-se, segundo diagnóstico dos especialistas da época, exageradamente fechada, o que impedia a ampliação das relações mercantis internacionais, conseqüentemente, obstaculizava a promoção de um ambiente dinâmico que favorecesse o crescimento econômico interno.

Quando Fernando Collor de Mello assumiu a presidência da República, em 1990, trabalhou para pôr em prática seu programa econômico voltado para a abertura comercial do país. Nas palavras de Carneiro e Vieira (1998, p. 17):

O programa anunciado era de base nitidamente liberal e identificava, como causa da crise de competitividade da indústria instalada no país, os mecanismos de restrição ao livre mercado, as estruturas oligopólicas e a ação direta do Estado na economia.

Esses três pilares identificados na estrutura da economia nacional precisavam ser derrubados para que o país experimentasse os benefícios de um comércio mundial cada vez mais dinâmico e competitivo, era o que acreditava a plêiade de economistas liberais que assessorava o presidente. O ambiente macroeconômico do Brasil atravessava um período complicado em razão de um processo hiperinflacionário, iniciado ainda nos anos 80 e que os sucessivos planos de estabilização de preços, implementados pelos – não menos sucessivos – ministros da fazenda do governo Sarney não conseguiram conter.

A sociedade brasileira foi surpreendida, então, por um programa de estabilização ao mesmo tempo extremamente severo e absurdo, que retirou de circulação, algo em torno de US\$ 100 bilhões provocando uma séria recessão na economia nacional. Seus efeitos recaíram sobre o mercado de trabalho aumentando o desemprego e reduzindo salários; os investimentos, igualmente, sofreram uma drástica redução, arrefecendo fortemente o mercado interno.

Concomitante a esse quadro, a abertura comercial que havia sido posta em prática ainda em 1990, provocou uma transformação significativa no cenário econômico brasileiro. Os objetivos iniciais propostos de modernização da indústria nacional e integração ao mercado internacional foram ofuscados pela recessão que atingiu o setor secundário do país diante da combinação de abertura comercial indiscriminada, e plano de estabilização excessivamente restritivo. Assim, a indústria brasileira apresentou uma queda de 8,2% em 1990, de 1,8% em 1991 e 3,8% em 1992 (CARNEIRO; VIEIRA, 1998, p. 17); o processo de recuperação somente começou no ano de 1993.

Como não poderia deixar de ser, dentro de um cenário tão desfavorável, a economia baiana sentiu os reflexos dessa desastrosa tentativa de estabilização de preços e da abertura comercial abrupta. O PIB da Bahia sofreu uma redução de 6,4% entre 1990 e 1991 (CARNEIRO; VIEIRA, 1998, p. 25). Sua participação no montante do PIB brasileiro caiu de 5,21% em 1985 para 4,78% em 1994. Levando-se em consideração apenas a queda no valor da produção industrial, o resultado foi ainda pior: de 5,22% no ano de 1985, para 3,58% em 1994 (UDERMAN; MENESES; 1998, p. 71).

A taxa média de crescimento do PIB baiano foi menor do que o brasileiro no período entre 1985 e 1995. Na primeira metade dessa baliza cronológica, isto é, entre 1985 e 1990, a Bahia cresceu 1,12% enquanto o Brasil registrou crescimento de 1,91%; na segunda metade desse período, entre 1990 e 1995, a Bahia teve um aumento médio de seu PIB em torno de 1,34% e a economia brasileira alcançou crescimento de 2,71% (UDERMAN; MENESES, 1998, p. 72), mesmo com a brutal recessão enfrentada nos primeiros dois anos da década de 90.

A indústria de transformação da Bahia sofreu, nos anos de 1990 e 1991 uma redução de 10% (CARNEIRO; VIEIRA, 1998, p. 25), e o segmento petroquímico passou por um momento de estagnação diante desse cenário. Guerra e Teixeira abordaram esse complicado período da história econômica recente brasileira e baiana (2000, pp. 92-93):

A difícil conjuntura vivida por este segmento industrial brasileiro, desde o início do Governo Collor, não induzia significativos dispêndios empresariais. O forte desaquecimento do mercado interno, combinado com a queda das alíquotas de importação, num cenário internacional de superoferta, provocaram uma inundação de importações petroquímicas no mercado nacional. Nesse contexto, a repetição da estratégia adotada pela petroquímica baiana, na primeira metade da década de 80, de utilizar o mercado externo como escoadouro da produção não realizada internamente, tornou-se inviável, não apenas pela existência de grandes excedentes no mercado internacional, mas também pelas mudanças ocorridas nas políticas governamentais, destacando-se a abrupta redução de incentivos e subsídios às atividades exportadoras.

Apesar da recuperação da economia brasileira somente começar a ser verificada a partir da implantação do Plano Real, no ano de 1994, e ainda assim de maneira modesta, a economia baiana se antecipou a este cenário e começou seu processo de reversão da complexa situação vivenciada ainda no ano de 1992. Neste período, praticamente todos os setores da economia baiana deram sinais de recuperação, à exceção do segmento de comércio, restaurantes e hotéis. Alguns, ainda de forma incipiente como o setor de construção que após cair 18,4% nos anos de 1990 e 1991, cresceu apenas 1,9% em 1992; os segmentos extrativo mineral e da indústria de transformação experimentaram uma razoável recuperação atingindo 5,6% e 5,8% respectivamente.

Existiram setores econômicos que não foram abalados pela conjuntura desfavorável, porém esses foram a exceção como pode ser constatado na Tabela 6, que evidencia as taxas de crescimento do PIB baiano no período que se inicia no ano de 1990 e encerra em 1996. Observando-a é possível perceber claramente o impacto negativo que os dois primeiros anos da década de 90 tiveram sobre o desempenho econômico do estado e sua recuperação já a partir do ano seguinte.

Tabela 6
Taxas de crescimento do PIB da Bahia (1990-1996)

Setores/ Atividades	90	91	92	93	94	95	96
Agropecuária, silvicultura e pesca	-2,9	-5,1	2,8	-2,3	9,7	-9,1	3,9
Extrativa mineral	-4,5	-7,8	5,6	-5,2	-1,6	-2,6	5,2
Indústria de transformação	-5,8	-4,2	5,8	9,2	5,1	-0,5	4,1
Eletricidade, água e utilidades	2,8	5,9	6,5	2,4	3,2	-5,3	-2,2
Construção	-10,6	-7,8	1,9	4,0	5,3	2,5	3,2
Comércio, restaurantes e hotéis	-1,5	-11,1	-6,5	-2,7	14,7	12,0	6,3
Transporte, armazen. e comunic.	2,4	0,8	1,2	4,7	7,3	9,5	3,8
Estabelecimentos financeiros	-0,3	-2,5	-1,2	3,6	3,1	2,2	3,3
Serviços comunitários sociais	1,2	2,2	3,1	4,4	4,1	2,0	1,1
PIB	-2,2	-4,2	1,3	2,8	6,7	1,8	3,9

Fonte: SEI

O lançamento, no ano de 1991, do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) que previa financiamentos de até 75% do ICMS, a depender do projeto, para empreendimentos localizados na RMS ou em outras regiões do estado, contribuiu de alguma forma para minorar os impactos do cenário recessivo nacional sobre a economia baiana. Este programa serviu como um agente estimulador para empresários que possuíam interesse em realizar investimentos na Bahia, mas que se ressentiam do panorama conturbado que o país atravessava naquele momento.

O PROBAHIA teve como objetivo precípua diversificar a estrutura industrial do estado e buscar sua interiorização proporcionando assim, maior dinamismo à economia estadual, estimulando seu desenvolvimento. No seu primeiro ano teve 25 projetos

aprovados, número que cresceu atingindo 44 projetos em 1994, no início do Plano Real; em seguida sofreu uma queda, tendo apenas 24 projetos aprovados no ano de 1995. Em 1998, vivenciou seu melhor ano, com 51 projetos aprovados, que esperariam gerar mais empregos diretos do que todos os anos anteriores somados. A Tabela 7 apresenta o número de projetos aprovados entre 1992 e 2001, o número de empregos diretos, o montante dos investimentos necessários, a expectativa de geração de receitas tributárias via ICMS e o volume de financiamento necessário.

Tabela 7
Projetos aprovados pelo PROBAHIA (1992-2001)

Ano	N ^o de projetos	Mão de obra	(Em US\$ Mil)		
			Investimento	Geração de ICMS	Financiamento
1992	25	3.904	409.700	386.531	183.817
1993	31	1.597	189.469	170.536	84.280
1994	44	3.430	390.501	199.570	75.306
1995	24	1.159	51.616	97.142	35.954
1996	31	4.709	342.419	405.735	138.226
1997	17	1.000	341.295	402.914	164.014
1998	51	19.393	826.181	495.883	216.113
1999	26	4.086	251.153	263.757	115.886
2000	10	2.346	427.414	740.239	346.144
2001	14	853	79.748	300.073	118.427
Total	273	42.477	3.309.496	3.462.380	1.478.167

Fonte: SICM *apud* SOUZA; PACHECO, 2003, p. 16.

Outros programas de alcance mais específico, direcionados para determinados segmentos coexistiram com o PROBAHIA. Dentre eles, destacam-se o BAHIAPLAST, PROCOMEX e PROAUTO. O primeiro foi criado no ano de 1998 e visava fomentar a indústria de transformação plástica por meio da concessão de créditos. O segundo surgiu em 1997 e destinava-se ao incentivo à produção para o mercado internacional, voltando-se, principalmente para o ramo calçadista e seus derivados. Conforme apontaram Souza e Pacheco (2003, p. 16):

Neste segmento mais de 40 empresas já se instalaram nos diversos parques industriais no estado, como no distrito industrial de Itapetinga, oriundas, na sua maioria, do sul do país. Atraídas pelos benefícios (incentivos fiscais e mão-de-obra de baixo custo), implantaram-se unidades fabris no interior do estado, como Azaléia, Kildare, Daiby, Ramarim, Dilly, Via Uno, Bibi NE, Piccadilly, dentre outras. Em conjunto, as empresas que formam o pólo calçadista já agregam 47 fábricas, onde foram concretizados investimentos da ordem de R\$ 480 milhões, segundo os dados da SICM.

Como pode ser constatado pela informação apresentada na citação acima, alguns municípios do interior baiano puderam vislumbrar uma possibilidade de ensejar um processo de transformação de sua estrutura produtiva por meio dessas fábricas. Neste caso em particular, a dispersão das unidades por diversas cidades estimulou um modelo de desenvolvimento regional baseado na concentração difusa dos agentes econômicos industriais, reduzindo os ganhos relativos à economia de aglomeração e de escala. Soma-se a estes fatores a tão conhecida precariedade da infra-estrutura viária do estado que onera o escoamento da produção e dificulta enormemente a implantação de um projeto de integração territorial, que proporcionaria um ambiente mais dinâmico.

Por fim, o terceiro programa, intitulado Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (PROAUTO), lançado no ano de 1999, voltava-se para a concessão de incentivos fiscais e infra-estrutura para as montadoras de automóveis e os fabricantes das suas peças e acessórios. O projeto oriundo deste programa foi o *Amazon* da Ford que contabilizava um conjunto de investimentos da ordem de US\$ 1,2 bilhão (FORD, 2005).

O programa de estabilização da economia iniciado com o Plano Real no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) proporcionou um cenário mais favorável que permitiu a recuperação da indústria brasileira. Se os números não foram melhores, pelo menos reverteram o processo de drástica retração do setor produtivo nacional, experimentado desde o início da década de 90.

O novo governo que chegava com o respaldo das urnas, fruto de uma curiosa aliança entre os intitulados sociais-democratas do então infante PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e os liberais-conservadores dissidentes do antigo PDS (Partido

Democrático Social) que formaram o PFL (Partido da Frente Liberal) pôs em prática um plano econômico cujo principal objetivo era encerrar com o processo inflacionário que há anos atormentava a sociedade brasileira. Por meio de uma série de ajustes e mudanças, inclusive – mais uma vez – no nome da moeda, o plano conseguiu valorizar a moeda nacional e obteve êxito no combate à inflação. A década de 90, aliás, caracterizou-se pela quase eliminação desse problema do cenário das economias industrializadas e em desenvolvimento.

O equívoco, entretanto, de manter a taxa de câmbio do Brasil sobrevalorizada por um período demasiado longo, combinado a altas taxas de juros e um ambiente externo de instabilidade com sucessivas crises, tais como a do México em 1995, da Ásia em 1997 e a da Rússia no ano de 1998, provocaram uma nova retração na economia brasileira. Dessa vez, não tão drástica quanto a vivenciada na era Collor, mas complicada o suficiente para reduzir o dinamismo dos investimentos e prejudicar o crescimento da economia.

A economia baiana, conforme visto, havia dado início a seu processo de recuperação nos idos de 1992. Os investimentos na indústria petroquímica por meio da duplicação da central de matérias-primas ainda nos primórdios da década de 90, a ampliação da Refinaria Landolfo Alves, que foi concluída em 1998 e a diversificação da estrutura produtiva estadual, estimulada pelo PROBAHIA, que repercutiu com o surgimento do segmento de papel e celulose, por exemplo, foram importantes fatores de contribuição para transmutar o período turbulento que a economia nacional atravessava, reduzindo os impactos negativos sobre o cenário baiano. Com a estabilização da economia brasileira após a implementação do Plano Real, o panorama interno melhorou e o setor secundário da Bahia pôde apresentar resultados mais significativos.

Embora alguns segmentos da indústria baiana tenham apresentado números mais expressivos no período imediatamente posterior ao recessivo panorama econômico nacional do governo Collor, não há dúvida de que todos eles estiveram à sombra da indústria química e petroquímica que expandiu sua participação no total do Valor Agregado Bruto (VAB) do setor de 46% em 1990 para 56% em 1999 (FERNANDES, 2002, p. 56). Em 1995 representava 12% do PIB da Bahia e 25% da arrecadação fiscal do estado. Além disso, sua produção atingiu 5 milhões de ton./ano, o que significava

algo em torno de 55% de toda a produção nacional, e proporcionava 17 mil empregos diretos e 9 mil indiretos (SPINOLA, 2003, p. 142).

Mesmo com essa expressiva participação, a petroquímica baiana ainda estava limitada à produção de bens intermediários, necessitando, portanto do surgimento de empreendimentos relacionados à chamada terceira geração da cadeia produtiva da indústria petroquímica. Por meio das indústrias de terceira geração, a produção de segunda geração sofre sua última transformação físico-química tornando-se, assim, um bem final. Este possui maior valor agregado e apresenta condições mais adequadas para proporcionar maior dinamismo à estrutura econômica do estado através da geração de externalidades e maiores ganhos de escala.

A consolidação do projeto de implantação de indústrias petroquímicas produtoras de bens finais criaria um ambiente favorável à atração de unidades fabris pertencentes a outros segmentos que estabelecem uma relação de complementaridade com este ramo, por exemplo, mobiliário, bebidas, materiais de construção, produtos de higiene, dentre outros. O crescimento do segmento químico e petroquímico geraria um efeito multiplicador impulsionando toda a economia estadual. O cenário econômico nacional, contudo, primeiro com a séria retração econômica provocada pelo governo Collor e depois, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, em virtude do período conturbado que o país atravessou em razão das sucessivas crises internacionais, arrefeceram o otimismo, inibiram os investimentos e tornaram os agentes econômicos mais cautelosos.

Como se não bastasse este quadro bastante complicado, a abertura comercial ampliou a concorrência e provocou a desestruturação de amplos setores produtores de bens finais sediados nas regiões Sul e Sudeste do país. A necessidade de recuperar mercados e não serem “engolidos” pelos concorrentes internacionais levou diversos grupos capitalistas nacionais a investirem vultosos recursos na tentativa de modernização de seus parques produtivos. A busca pela maior eficiência por meio de inovações tecnológicas e programas de reestruturação terminou por absorver volumes expressivos de capitais, obstaculizando inversões de qualquer natureza em outras regiões do país ou na ampliação e diversificação de suas unidades fabris. Como acrescentam Guerra e Teixeira (2000, pp. 93-94):

Se adicionarmos a esse quadro a ausência de qualquer tipo de política regional e o fortalecimento do Mercosul, justifica-se a indisposição para qualquer reorientação e/ou instalação de plantas desse tipo na região Nordeste, naquele momento, mesmo que os empresários considerassem que 16,5% do mercado nacional poderiam ser suficientes para induzir tal reorientação.

Situações dessa natureza, traduzidas na extrema dependência da conjuntura nacional, sempre permearam a vida econômica da Bahia; por sua vez, a economia brasileira sempre caminhou a reboque dos humores da economia mundial, constituindo-se, portanto, em uma reação sistêmica, onde movimentos espasmódicos oriundos de forças exógenas refletiam sobre a realidade nacional e regional, trazendo conseqüências, ora positivas, ora negativas. A idéia de tentar romper com esse quadro, ou pelo menos, minimizar seus efeitos, levou o governo do estado, durante a década de 90, a buscar implementar um novo modelo por meio de uma reestruturação produtiva cujas bases seriam a diversificação e interiorização industrial com o objetivo de fortalecer a economia baiana e proporcionar o seu recrudescimento assentado em um vetor de crescimento endógeno, menos dependente do ambiente externo, tanto nacional quanto internacional.

Declaradamente, as políticas formuladas pelo governo baiano na década de 1990 tiveram como objetivo a indução de um novo ciclo de acumulação visando superar as dificuldades manifestadas anteriormente e impulsionar a economia para um patamar de competitividade condizente com a nova realidade. As prioridades foram dirigidas para a interiorização da indústria e a diversificação produtiva – principalmente através da implantação de indústrias de bens de consumo, e o adensamento das cadeias produtivas do estado, estimulando uma dinâmica econômica endógena, setorialmente encadeada, menos suscetível aos “espasmos” da demanda de outras regiões. (BALANCO; NASCIMENTO, 2005, p. 6)

Não há dúvida que buscar a diversificação e a interiorização das atividades econômicas eram preocupações salutares. Revestiam-se, inclusive, de maior importância quando se fazia um olhar retrospectivo sobre a história econômica da Bahia que sempre apresentou uma estrutura produtiva e mercantil pouco diversificada e centralizadora, e os óbices

que este quadro trouxe ao seu desenvolvimento. A busca por uma reestruturação da economia baiana através da sua diversificação e desconcentração econômica tinha respaldo não somente no cenário contemporâneo, mas também na sua evolução ao longo dos anos.

O primeiro passo nessa direção foi dado com a vinda do segmento de papel e celulose ainda no início da década de 90. Segundo Guerra e Teixeira (2000, p. 94), nos anos de 1992 e 1993 as atividades ligadas à produção de papel e celulose cresceram 95,3%. As espetaculares condições edafoclimáticas da região do extremo-sul da Bahia contribuíram muito para o desempenho do setor. A produtividade do setor florestal baiano chega a ser dez vezes superior a alguns países produtores. Como exemplo pode ser citado o caso da Suécia, onde a idade para corte de uma árvore é de 70 anos, enquanto que na Bahia é de apenas sete anos (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 94).

Embora a política de descentralização e diversificação econômica do estado da Bahia tenha tido início ainda nos primórdios da década de 90, como visto, seu crescimento e desenvolvimento se deu mesmo no alvorecer do novo século e milênio. Momento recheado de simbolismos com forte cunho cultural e religioso, foi a partir do ano 2000 que o novo modelo idealizado pelo governo baiano realmente tomou vulto. Talvez inspirado nos ideais da nova era que vieram sob a influência de um novo milênio, a Bahia buscou intensificar a diversificação e descentralização da sua economia através da atração de indústrias de diversos segmentos. O século XXI chegara e com ele novos rumos em busca de um desenvolvimento mais sólido e consistente para a economia do estado.

3.9 - O Século XXI e a Atração de Novas Indústrias: interiorização e diversificação industrial na Bahia

O ano 2000 começou de forma austera e sisuda dentro da economia brasileira, com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) em seu segundo mandato adotando uma política monetária contracionista extremamente severa, com elevadas taxas de juros, metas de inflação muito baixas e excessiva proteção à moeda nacional. Como afirmou Pessoti (2006, p. 85): “[...] a política econômica do Brasil

priorizou o curto prazo, pondo fim definitivo no projeto nacional desenvolvimentista.” O arrefecimento das políticas de desenvolvimento regional, que já era uma realidade na década de 90, somente recrudescer impondo aos estados a necessidade de buscarem, por seus próprios meios, as condições que possibilitassem promoverem o progresso de suas regiões.

O novo modelo de desenvolvimento brasileiro, posto em prática pelo governo de Fernando Henrique Cardoso durante seu primeiro mandato, era fortemente influenciado pelo chamado Consenso de Washington e perseguiu desde o princípio a meta do Estado mínimo. O novo Estado pouco influenciaria na dinâmica econômica, deixando-a livre para os ajustes ou desajustes do mercado deificado. Desse modo, o governo federal se abstém de promover políticas industriais e regionais rompendo definitivamente com o modelo anterior.

Regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste, que ainda necessitavam do auxílio da União na tentativa de transformar a sua realidade, ficavam extremamente prejudicadas com esse novo paradigma do governo federal. O risco da região sofrer um processo de involução industrial, em virtude de sua capacidade de atrair capitais ser bastante inferior ao eixo motor da economia brasileira localizado no Sul-Sudeste, era evidente.

O Estado não podia se descuidar do seu papel de agente fomentador do processo de desenvolvimento em regiões que ainda apresentavam quadros sócio-econômicos mais dramáticos. As desigualdades regionais que já eram flagrantes tendiam a agudizar, amplificando, assim, a hegemonia do Sul e Sudeste do país. Restou a estados como a Bahia, menos favorecidos no cenário econômico brasileiro contemporâneo, utilizarem-se de estratégias como as concessões fiscais para atraírem investimentos produtivos, minimizando dessa forma os prejuízos causados pelo modelo de desenvolvimento brasileiro pós Sarney.

Nesse período, no ano de 2002, foi lançado pelo governo do estado o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) que substituiu os anteriores, já mencionados. O novo programa ampliava o escopo dos objetivos propostos pelos seus precedentes. Considerava que as metas eram de longo prazo e visavam, em linhas gerais, a diversificação da matriz

industrial do estado, contemplando, igualmente, o setor agroindustrial. Além disso, trazia, também, a preocupação já apresentada em programas anteriores, de promover a desconcentração regional dos investimentos industriais, buscando direcioná-los para regiões com menor desenvolvimento sócio-econômico.

O procedimento adotado para alcançar essas metas não trazia nenhuma novidade, pois consistia no: “[...] fomento à instalação de novos empreendimentos industriais ou agroindustriais e à expansão, reativação ou modernização dos já instalados [...]” (SOUZA; PACHECO, 2003, p. 17). Por meio da política de incentivos fiscais, o governo da Bahia conseguiu trazer empreendimentos dos mais variados segmentos da indústria, como têxtil, calçados, eletro-eletrônicos, químico, automobilístico e de papel e celulose. Segundo Pessoti (2006, p. 86):

A reformulação das atividades industriais baianas, como parte de um plano, da diversificação produtiva, alcançou maior impulso, a partir de 2001, com o lançamento de uma política de atração de investimentos para estimular fluxos de produção e renda no Estado. Segundo dados da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado (2005), foram realizados na Bahia no período 1999-2005 cerca de R\$ 30,7 bilhões em investimentos industriais, responsáveis por aproximadamente 135 mil empregos diretos. Merece destaque o fato de que 80% desses investimentos foram destinados à implantação de novas plantas industriais no Estado, sendo, portanto, 20% outros destinados à reativação de plantas já existentes.

Os investimentos foram realizados em diversos segmentos traduzindo-se em um claro objetivo de buscar a diversificação do parque industrial baiano. Por outro lado, eles se concentraram, em sua maioria, na RMS não permitindo a promoção de um processo mais intenso de descentralização econômica.

A política de estímulo à formação de pólos industriais e diversificação das atividades produtivas em diversos municípios do interior baiano trouxe alguns resultados que não podem ser menosprezados, tais como a geração de empregos proporcionados pela indústria calçadista, por exemplo; porém, conforme será visto mais adiante, as inversões fora do eixo metropolitano que gravita em torno de Salvador, tendo na capital seu centro

dinâmico, foram em valores muito inferiores aos direcionados a RMS. A consequência é a manutenção de um quadro de excessiva concentração econômica no estado.

No período entre 1999 e 2005, o complexo madeireiro recebeu o maior volume de recursos, R\$ 11,7 bilhões, seguido pelo segmento químico/petroquímico e metal-mecânico que obtiveram, respectivamente, R\$ 5,5 bilhões e R\$ 5,4 bilhões, aproximadamente. Outros segmentos que também apresentaram valores consideráveis no montante dos investimentos foram o automobilístico e o da transformação petroquímica com algo em torno de R\$ 3,5 bilhões e R\$ 3,3 bilhões, respectivamente. Apesar de não terem sido os setores com o maior volume de investimentos, o calçadista, têxtil e de confecções geraram, somados, o maior número de postos de trabalho, 51.791. O segmento agroalimentar também proporcionou um número expressivo de empregos, atingindo 26.482; o complexo madeireiro igualmente registrou um montante significativo de 15.265 empregos gerados conforme pode ser observado na Tabela 8.

Tabela 8

Investimentos industriais realizados na Bahia no período de 1999 a 2005

Setores produtivos	Valor (R\$ 1,00)	Empregos diretos
Agroalimentar	1.380.613.142	26.482
Atividade mineral e beneficiamento	871.233.381	4.209
Calçados/Têxtil/Confecções	1.193.253.673	51.791
Complexo madeireiro	11.743.348.258	15.265
Eletroeletrônico	291.876.673	7.325
Metal-mecânico	5.489.259.913	12.221
Químico-petroquímico	5.547.086.516	3.952
Reciclagem	6.716.500	221
Transformação petroquímica	3.326.887.685	10.303
Outros	87.911.287	3.115
Total	30.722.187.027	134.884

Fonte: PESSOTI, 2006, p. 86.

Observando os dados da Tabela 9 a seguir, pode-se constatar como os segmentos químico/petroquímico, metal-mecânico, madeireiro e de transformação petroquímica são intensivos em capital. A relação capital/trabalho (K/L) desses segmentos é

extremamente elevada. O segmento químico/petroquímico, por exemplo, gerou em média, um posto de trabalho para cada R\$ 1.403.615,00 investido; o complexo madeireiro também apresentou uma relação capital/trabalho bastante elevada, com a geração de um emprego em média, para cada R\$ 769.298,94 investido. Por outro lado, os setores calçadista, têxtil, de confecções, reciclagem, eletroeletrônico e agroalimentar são intensivos em trabalho, apresentando uma relação capital/trabalho (K/L) bem mais baixa. Os setores calçadista, têxtil e de confecções geraram, em média, um posto de trabalho para cada R\$ 23.039,79 investido. Estes setores, portanto, são melhores para serem implementados em regiões com altos índices de desemprego.

Tabela 9
Relação capital/trabalho (K/L) dos setores produtivos na Bahia (1999-2005)

Setores produtivos	K/L
Químico-petroquímico	1.403.615,00
Complexo madeireiro	769.298,94
Metal-mecânico	449.166,18
Transformação petroquímica	322.904,75
Atividade mineral e beneficiamento	206.992,96
Agroalimentar	52.134,02
Eletroeletrônico	39.846,64
Reciclagem	30.391,40
Outros	28.221,92
Calçados/Têxtil/Confecções	23.039,79

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 7.

A economia baiana em toda a sua história sempre esteve atrelada a um modelo de pouca diversificação econômica e, em razão disso, extremamente dependente das oscilações de duas ou três mercadorias no cenário internacional. A distribuição espacial de sua estrutura produtiva privilegiava locais estratégicos adequados ao desenvolvimento de suas principais mercadorias, por fatores ambientais, mas também, pelo simples motivo de melhor acessibilidade, o que terminou por localizá-las ao longo da costa. O meio de transporte mais eficiente da época e mais utilizado era a navegação e sua larga utilização se deu devido às condições precárias das vias terrestres, panorama que perdurou por pelo menos dois séculos.

A espacialização das esferas produtivas baianas ocorreu a partir do entorno do seu centro dinâmico – Salvador – e espalhou-se pelo Recôncavo e por sua zona costeira, em direção ao sul. Por ocasião da expansão da cultura cacaueteira, os vetores de crescimento econômico se deslocaram de Salvador e sua hinterlândia para a região de Ilhéus e Itabuna, na primeira metade do século XX, proporcionando novas feições em termos espaciais para o então quadro de dinamismo econômico da Bahia. Esta transformação, no entanto, não alterou sua organização estrutural, permanecendo, desse modo, sua característica maior: pouca diversificação econômica e excessiva centralização territorial das riquezas, embora um pouco amenizada nesse período.

A característica da pequena diversificação vem sendo transformada com relativo êxito nas últimas décadas, principalmente por meio da introdução de novos segmentos industriais como já destacado anteriormente. O surgimento e expansão dos setores automobilístico, papel e celulose, calçadista, dentre outros estão contribuindo para ampliar o rol de mercadorias tanto para exportação quanto para o mercado interno e traduzindo-se, assim, em uma nova dinâmica para a economia baiana.

Sem embargo, todo o processo de industrialização que a Bahia atravessou nos últimos cinquenta anos, a exacerbada concentração econômica, entretanto, persistiu. Se no passado, características ambientais e de acessibilidade eram os fatores aventados para a distribuição espacial da organização produtiva regional, atualmente as explicações recaem sobre a infra-estrutura existente, fruto do dinamismo anterior da economia baiana. Isto é, a centralização econômica atual decorre da evolução econômica da Bahia no decurso dos séculos.

A região tradicionalmente mais dinâmica do estado é a que concentra até hoje o maior volume de investimentos e, portanto, centraliza a maior porcentagem das riquezas produzidas. Entre 2000 e 2004, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) concentrou um percentual do PIB do estado, que oscilou do patamar menor de 50,65% até 53,17% (SAMPAIO, 2007, p. 657), ou seja, sempre superior à metade de toda a riqueza produzida em território baiano. Em uma análise mais minuciosa desse quadro constata-se que a concentração econômica no estado é ainda mais extrema, pois apenas cinco municípios (Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Feira de Santana e Simões

Filho) detêm, aproximadamente, 50% do PIB da Bahia, no período entre 2000 e 2004 (SAMPAIO, 2007, p. 659).

Percebe-se que houve um pequeno deslocamento espacial do eixo dinâmico da região que outrora representou a hegemonia econômica de toda a província e depois estado da Bahia, que agregava os municípios do Recôncavo Sul como Cachoeira, Santo Amaro e Valença para o novo eixo dinâmico. Atualmente, esse novo território hegemônico localiza-se a partir de Salvador, mas segue para o norte abrangendo Simões Filho, São Francisco do Conde, Camaçari e em direção ao sertão, abraçando Feira de Santana, sempre estratégica no desenvolvimento econômico baiano.

O governo do estado vem tentando, há alguns anos, diminuir essa excessiva concentração econômica, por meio de uma política de interiorização de indústrias e diversificação dos parques produtivos locais. O pólo de informática na região de Ilhéus e Itabuna, as indústrias calçadistas espalhadas por diversos municípios, o segmento de papel e celulose no extremo-sul, a agroindústria de grãos no oeste e o turismo em diversos territórios da Bahia, são exemplos dessa política. Os resultados até o momento, embora importantes para o desenvolvimento econômico e crescimento das diversas regiões do estado, não se traduziram, ainda, em vetores da mudança desse cenário. A maior evidência disso está representada na Tabela 10. A evolução ao longo de quatro anos recentes (2000 a 2004) não acena com a possibilidade de transformação do quadro de concentração econômica.

Tabela 10
Concentração econômica do PIB estadual na RMS (2000-2004)

Regiões	2000	2001	2002	2003	2004
RMS	52,59	52,37	50,65	52,01	53,17
Litoral Norte	4,00	4,95	4,79	5,26	5,02
Recôncavo Sul	2,65	2,52	2,58	2,52	2,46
Litoral Sul	6,71	6,81	7,48	7,05	6,66
Extremo Sul	4,60	4,90	5,01	4,78	4,68
Nordeste	4,38	4,06	4,74	4,37	4,47
Paraguaçu	5,85	5,76	5,58	5,42	5,22
Sudoeste	4,84	4,84	4,62	4,28	4,24
Baixo Médio. S. Francisco	2,59	2,21	2,52	2,28	2,29
Piemonte da Diamantina	1,83	1,86	1,85	1,87	1,85
Irecê	1,27	1,10	1,16	1,04	1,01
Chapada Diamantina	1,57	1,59	1,63	1,49	1,45
Serra Geral	2,01	1,94	1,95	1,85	1,86
Médio S. Francisco	1,07	1,01	1,10	1,06	1,00
Oeste	4,04	4,09	4,33	4,71	4,62
Bahia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Sampaio, 2007, p. 660 *apud* SEI.

As maiores críticas realizadas contra a política do governo baiano de atração de indústrias para o interior do estado residem na alocação dos capitais de maneira difusa. Como afirmou Sampaio (2007, p. 660):

Essa espacialização produtiva, excessivamente desconcentrada, em um ambiente de infra-estrutura precária, recursos públicos limitados e fraco mercado interno, não produziu ganhos de escala significativos, restringiu a geração de externalidades e, conseqüentemente, dificultou a integração regional. Desse modo, contribuiu muito pouco para reduzir as desigualdades regionais.

A idéia não é necessariamente nova. Rodwin, em 1967, já apresentava os efeitos dinâmicos de uma política de desconcentração concentrada, onde os investimentos deveriam ser voltados para uma determinada região a fim de auferir ganhos de escala por meio dos fatores crescentes de integração e aglomeração. Silva (2004, p. 210) corrobora essa afirmação:

A recente implantação do Complexo Automotivo da Ford, um projeto de US\$ 2,2 bilhões, e outro da Monsanto, de US\$ 340 milhões, ambos em Camaçari, vieram contribuir para firmar a posição da Região Metropolitana

de Salvador. Outros projetos de descentralização industrial (informática em Ilhéus; indústrias calçadistas, de alimentos e de confecções, em diversos municípios) não conseguem reverter essa situação em função do fato de que as economias de escala e de aglomeração são muito mais reduzidas. Pode-se dizer que, agindo dessa forma, o Estado da Bahia segue uma política de “desconcentração difusa”, em oposição ao modelo de “desconcentração concentrada” proposto por Lloyd Rodwin, em 1967, e que visava criar fatores crescentes de integração e de aglomeração capazes de gerar mais dinamismo às economias urbanas e regionais.

A preocupação do governo da Bahia explicitada na tentativa de reduzir, nos últimos anos, o cenário de significativa centralização econômica em torno da RMS e de poucos municípios foi, sem dúvida importante. Os resultados, contudo ficaram aquém do esperado, em virtude do equívoco de promover uma política de desconcentração econômica de maneira difusa, dispersa, que, conforme visto, não conseguiu reproduzir economias de escala e de aglomeração expressivas.

Apesar dos obstáculos identificados ao longo da história econômica recente da industrialização na Bahia, os resultados foram impressionantes. A economia baiana já não é, há algumas décadas, uma economia de base agrária, tornou-se de fato, uma economia industrial. Sua estrutura produtiva se diversificou e conseguiu atingir outras regiões outrora preteridas. A interiorização do parque produtivo do estado, a despeito dos óbices e do desempenho ainda incipiente, já representa um novo cenário que caminha – embora não na velocidade desejada – em direção a um futuro mais promissor.

4 - UMA LEITURA DAS POLÍTICAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA DO PERÍODO 1950-2005

Conforme já citado, um conjunto de fatores favoráveis permitiu um impulso na industrialização da Bahia nos primórdios dos anos 50. Dentre eles destacam-se o surgimento do Banco do Nordeste e, em termos locais a usina hidrelétrica de Paulo Afonso e a Refinaria Landulpho Alves, esses últimos responsáveis por uma mudança na estrutura econômica do estado. Mas, talvez, o maior destaque desse período deva ser creditado ao início do planejamento econômico da Bahia, com a instituição da Comissão de Planejamento Econômico – CPE em 1955²⁴². Essencialmente a CPE tinha como missão desvendar os problemas que impediam a Bahia de apresentar taxas de crescimento superiores às da economia nacional e as ações necessárias para tal feitura. Em linhas gerais a CPE identificava quatro fatores principais causadores das instabilidades da economia baiana: 1) grande flutuação nas safras agrícolas; 2) inadequação das políticas monetárias da esfera federal; 3) ausência no estado de uma mão de obra mais qualificada; e 4) ausência de grandes empreendimentos industriais que atraíssem mais capitais para o estado da Bahia.

Embora os estudos elaborados pela CPE permitissem uma leitura dos problemas estruturais da Bahia, como a necessidade de ampliar os investimentos públicos estaduais em infra-estrutura urbana (rodovias, transporte, comunicação e energia) com vistas a criar vantagens comparativas para atração de empreendimentos industriais para o estado, uma ação mais efetiva de planejamento orientado para o desenvolvimento industrial só aconteceria alguns anos mais tarde, no segundo mandato do Governador Juracy Magalhães, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Bahia - PLANDEB.

O PLANDEB não objetivava apenas o desenvolvimento industrial, mas, sobretudo, seus programas contemplavam projetos que à época eram considerados como gargalos ao desenvolvimento econômico e social da Bahia, integrando diversas ações voltadas para a agricultura, indústria, comércio e mineração. Destaca-se que apesar de sua

²⁴² Para os autores Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 143) o marco do planejamento econômico na Bahia é anterior à criação da CPE, datando de 1935 com a criação do Instituto de Economia e Finanças da Bahia – IEFB que é considerado por eles “o ponto de partida da ação desenvolvimentista na Bahia com base em uma visão industrialista.”

importância, o plano jamais foi aprovado pela assembleia legislativa da Bahia, ainda que muitas de suas proposições tenham sido implementadas assim mesmo.

Segundo Spinola (1997) a estratégia industrial desse plano, aquela que interessa mais detidamente aos objetivos desse trabalho, era dividida em quatro projetos principais: 1) a formação de pólos perrouxianos de crescimento constituídos de indústrias interdependentes com destaque para os segmentos sidero-metalúrgicos, eletroeletrônicos e de mineração; 2) formação de complexos agroindustriais com fundo de financiamento próprio (FUNDAGRO), com vistas de interiorizar a produção local e modernizar o incipiente agronegócio; 3) incentivos às empresas (capitalização e modernização) instaladas na Bahia, principalmente aquelas que estivessem mais aptas à uma inserção nacional; e 4) qualificação de mão-de-obra e formação de quadros especializados para os segmentos modernizantes da economia regional.

Como muitas de suas ações nunca foram implementadas realmente, o PLANDEB não conseguiu proporcionar uma integração do desenvolvimento industrial e deste entre os demais setores econômicos, mas, seu resultado mais precípuo foi o desenvolvimento de uma indústria de bens intermediários, como forma de criar complementaridades em relação ao eixo sudestino. E, mais importante, iniciou um processo de mudança da feição agro-exportadora da economia da Bahia.

Sobre esse aspecto é importante considerar que todas as estratégias de política industrial na Bahia foram, na segunda metade do século XX, direta ou indiretamente, derivadas ou reflexas da presença da Petrobras na região do Recôncavo baiano, que provocou uma série de modificações estruturais nas relações interindustriais do estado. Consta a história econômica recente, por exemplo, que o Plandeb tinha como premissa a formação de um complexo químico/petroquímico que seria beneficiado pela produção de petróleo do Recôncavo (SPINOLA, PEDRÃO e ZACARIAS, 1983, p. 145).

Ainda no que tange à Petrobras e sua relação direta com a política industrial da Bahia, nos anos 50, houve a criação da Lei nº. 571 que acabou servindo de base para diversos outros programas industriais (inclusive os da SUDENE) de isenção fiscal para as “novas indústrias” que se instalassem no estado, a jusante das unidades da Petrobras, localizadas no Recôncavo. Esses incentivos de origem tributária eram concedidos por

um período de 6 anos (de todos os impostos estaduais) e prorrogáveis por mais quatro anos, quando constatado que o aumento da produção das empresas instaladas era mais do que proporcional à renúncia fiscal.

Como resposta da necessidade de avaliar a efetividade da concessão do benefício fiscal *vis a vis* o incremento na produção industrial da Bahia, em 1961 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Esse Conselho, segundo Pinto (2006) tinha como principal objetivo garantir a seletividade de indústrias que seriam beneficiadas através dos incentivos concedidos pelo FUNDAGRO. Pinto (2006, p.126) resume o objetivo principal do CDI:

Esse Conselho tinha por finalidade sugerir as diretrizes do desenvolvimento industrial do estado e apreciar os pedidos de redução fiscal, formulados de acordo com legislação específica. Assim, mediante aprovação pelo CDI, em resoluções publicadas, várias medidas de incentivos foram adotadas como instrumentos de política de desenvolvimento industrial, dentre elas, a isenção do imposto estadual.

Entretanto, conforme aponta Spinola (1997) o resultado destas investidas foi bastante limitado e beneficiou muito mais os chamados setores tradicionais (têxteis, fumageiros, alimentos e bebidas) da indústria do que atraiu novos segmentos para adensar o parque industrial da Bahia. Segundo esse mesmo autor, em 1963, de todo o financiamento destinado para a economia baiana pelo Banco do Nordeste, cerca de 80% eram destinados aos segmentos tradicionais da indústria baiana.

Em 1964, através do decreto estadual 19.332 e, inserido no programa de investimentos da Sudene, pelo sistema 34/18 de incentivos fiscais é implantado na Bahia, mais precisamente nos municípios de Simões Filho, Candeias e Salvador o Centro Industrial de Aratu (CIA). Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 147) são categóricos ao comentarem a importância do CIA para o processo de planejamento industrial do estado da Bahia.

Propiciando uma nova mentalidade administrativa no âmbito do setor público, de nítido escopo desenvolvimentista, o modelo preconizado no planejamento do CIA ensejou, dada a sua generalizada adoção pelos estados

nordestinos, a formação de um consenso e uma conscientização quanto à necessidade de orientar (e mesmo induzir) a localização racional e concentrada dos investimentos industriais.

Diversos foram os investimentos públicos em infra-estrutura de apoio ao CIA que acabaram beneficiando toda a população do entorno de Salvador. Houve implantações e modernizações nos segmentos de comunicação, pavimentação de estradas, ampliação das redes de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Segundo Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 147) entre 1967 e 1979 o governo estadual gastou uma quantia de Cr\$ 11 bilhões em prol da estratégia de adensar o parque industrial do estado e ao mesmo tempo “criar” vantagens comparativas e locacionais para as empresas que optassem por instalar unidades produtivas na Bahia.

Em paralelo, o governo federal, em função das mudanças políticas que marcaram a segunda metade da década de 60, passou a dedicar atenção mais detida em relação à indústria petroquímica encarada, à época, como um segmento altamente estratégico para o projeto de expansão e modernização da base econômica nacional. Nesse sentido, foi criada uma política nacional específica para o segmento com diretrizes mais explícitas e um amplo apoio de incentivos financeiros capazes de induzir o grande capital para o Brasil apesar do atraso tecnológico do país em comparação com os países do eixo central.

A Bahia fortemente influenciada pela presença de unidades da Petrobras no Recôncavo, além dos investimentos que fizera para a implantação do CIA, apresentava as melhores condições, sejam políticas ou mesmo de racionalidade econômica, para se beneficiar com os empreendimentos atraídos com a política nacional. Oferta de matérias primas, mão-de-obra barata (e relativamente qualificada), infra-estrutura pró-industrial e apoio institucional-estadual foram fatores que pesaram positivamente para a instalação de um pólo petroquímico nacional no estado da Bahia.

Influenciado pela localização do Centro Industrial de Aratu, a estratégia em torno do pólo petroquímico era formar um grande cinturão industrial integrado entre os municípios de Candeias e Camaçari, de forma a preservar o litoral norte do estado, área

de grande vocação turística e, ao mesmo tempo aproveitar a infra-estrutura de apoio montada para o atendimento do CIA.

A Implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari – COPEC, no seio da política industrial do II PND, contou com investimentos tripartites, sendo, algo próximo a 85% do montante total do gasto oriundo de financiamentos do BNDE, dos incentivos fiscais concedidos pela SUDENE e também por recursos próprios do governo do estado, autorizados pelo CDI, além de participações da prefeitura de Camaçari, maior interessada na chegada do pólo. Também contou com um apoio da Petrobras que ampliou o refinamento de petróleo e integralizou o capital através de uma interligação entre a PETROQUISA e a COPENE.

A montagem do complexo petroquímico em Camaçari envolveu, segundo Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 149) recursos da ordem dos Cr\$ 5 bilhões (a preços de 1972), através de um convênio de cooperação técnica entre a COPENE e o BNDE. Além desse montante, foram de fundamental importância para a consolidação do COPEC, os incentivos fiscais da SUDENE.

Isso tudo, sem contar com investimentos de difícil mensuração, que estavam contemplados na política industrial da Bahia, através do CDI como as isenções de impostos e taxas estaduais, doação de terrenos já terraplanados, com redes de abastecimento de energia, e água encanada. Segundo Spinola, Pedrão e Araújo (1997), além dos investimentos diretos concedidos, a participação do setor público no empreendimento do COPEC foi decisiva em relação a uma série de questões não tangíveis, a saber: reforçando a capacidade empresarial das atividades ligadas à petroquímica, máquinas e equipamentos e engenharia de processos; criando uma reserva de mercado para os produtos derivados do COPEC; e avaliando a tomada de empréstimos externos para conclusão de importantes projetos da petroquímica recém chegada.

Assim não se pode associar a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari a uma especificidade da política industrial baiana, mas, sobretudo, a um esforço de atuação do governo estadual aliado aos pesados investimentos que foram realizados pelo governo federal definidos pela política nacional desenvolvimentista. Naquele momento, o

governo estadual suplementava os incentivos creditícios e financeiros, concedidos pelo BNDE e SUDENE, com o apoio de infra-estrutura necessária ao porte dos empreendimentos petroquímicos, através do CDI e dos bancos estaduais de fomento.

Não obstante, é imprescindível destacar a participação do governo estadual da época na captação de recursos, principalmente originários da SUDENE, na busca de dinamização do parque industrial, sobretudo, tentando também atrair para a Bahia grandes empresas não petroquímicas com maior penetração na escala nacional de produção.²⁴³ Ainda no prisma da atuação do governo estadual, no cerne da política industrial é condição *sine qua non* para uma análise que privilegie uma evolução da política industrial na Bahia, destacar a importância do CDI/SIC no processo de consolidação industrial no estado.

Até 1967 a atuação do CDI/SIC na diretriz da política industrial baiana era basicamente determinar, com base na isenção de impostos, como se daria o adensamento do parque industrial pretendido pelo governo do estado. A esse respeito Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 150) complementam:

Nesse prisma, avulta considerar a importância disponível para incentivar o novo quadro de indústrias que interessam mais de perto à política de consolidação industrial no estado, cabendo ao CDI/SIC, por força dos vultosos recursos depositados à conta da sistemática de incentivos que coordena, um papel primordial no apoio empresarial na Bahia, complementando o aporte de recursos oficiais em outras instâncias ou exercendo a sua capacidade financiadora mais amplamente.

A isenção total dos impostos só deixou de ser oferecida com a mudança do Código Tributário Nacional que também ocorrera em fins da década de 60 e cuja maior alteração promovida foi a substituição do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Com essa modificação a sistemática dos incentivos fiscais passou a ser praxe em outras unidades da federação, sobretudo, nos estados da região Nordeste, com destaque para Bahia e Ceará.

²⁴³ É bem verdade que após a consolidação do complexo COPEC-CIA-RLAM essa atuação do governo estadual na direção da atração de empresas não petroquímicas perde a representatividade, principalmente a partir dos anos 80, quando todos os holofotes da economia baiana estavam voltados para o adensamento do parque produtor de bens intermediários e pelas empresas de transformação petroquímica a jusante.

A partir dessa reformulação do Código Tributário a isenção total dos impostos foi aos poucos substituída por reduções no ICM que atingiam uma cota máxima de 60% para incentivar a atração de novas empresas – principalmente aquelas produtoras de bens sem similares aos já produzidos no parque industrial baiano –, com prazo de vigência de até cinco anos. Como contrapartida, as empresas vindouras tinham a obrigatoriedade da realização dos depósitos dos incentivos em conta particular do banco de desenvolvimento do estado (à época DESENBANCO) só podendo resgatar esses recursos após 12 meses, mediante aprovação do CDI que vistoriava os projetos de investimentos – planejados pelas empresas aspirantes ao incentivo -, na própria empresa ou em outros empreendimentos que significassem aporte de renda e/ou novos empregos para o estado.

Pouco tempo depois, mais precisamente em 1971, a política de incentivos da Bahia fora novamente alterada pela edição da Lei nº. 2.990/71 regulamentada pelo decreto 22.756/72 que mantinha o prazo máximo para a concessão do benefício fiscal, mas limitava o valor da isenção para até 30% do ICM a pagar. Outra mudança que a referida lei ocasionou foi a ampliação nas atividades contempladas nos programas de incentivos, antes restritas às “empresas novas, produtoras de bens sem similar” e, a partir de então, contemplando toda e qualquer empresa que se localizasse nos distritos industriais do interior. Mesmo com as alterações nas leis de incentivos, ainda cabia ao CDI a tarefa de julgar quais destas empresas seriam merecedoras do abono fiscal.

Em alguns casos foram necessárias medidas pontuais para evitar a concorrência entre as empresas já instaladas na Bahia sem o apoio da isenção fiscal e aquelas atraídas pelo programa industrial baiano de atração de empreendimentos industriais. Esses casos especiais podem ser enquadrados em duas situações principais: a) a indústria que já produzia em determinado tipo de bem sofre a concorrência de um entrante beneficiado com os incentivos; e b) a indústria atuando na Bahia sofre concorrência entre outras localidades fora do estado, nos municípios limítrofes.

Coube ao CDI a responsabilidade de analisar cada uma dessas situações. No primeiro caso, o benefício fiscal foi estendido à empresa com planta já instalada anterior à Lei 2.990/71, no mesmo prazo que fora concedido à empresa nova. No segundo caso, o benefício muitas vezes foi até mesmo ampliando, passando as indústrias que se

encontravam na situação de concorrência inter-regional a gozar dos mesmos benefícios concedidos pelos estados vizinhos, mesmo quando esses ultrapassavam os limites de tempo e valor da isenção em relação à política industrial que se praticava na Bahia.

Apesar do forte controle exercido pelo CDI, existia à época grande flexibilidade em relação ao cumprimento dos acordos firmados entre as empresas beneficiadas com os incentivos e o governo estadual. A busca deste último sempre se pautou na garantia de que os incentivos que causavam pesadas perdas de arrecadação aos cofres públicos fossem traduzidos em um maior dinamismo industrial seja em projetos de ampliação de plantas já existentes ou na implantação de novas unidades. Mesmo assim, segundo Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 151) o governo estadual não facultava a obrigatoriedade de reinvestimentos na linha de produção, podendo as empresas beneficiadas investir os recursos da contrapartida dos incentivos em outras áreas como as administrativas (treinamento de pessoal), infra-estruturais, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e, mesmo em ações urbanas, sociais e ambientais como o controle da poluição das empresas.

Um novo aperfeiçoamento no sistema de incentivos fiscais veio a ocorrer em 1981 com a edição do Decreto n. 17.884 que propunha alterações da Lei de Incentivos Fiscais do estado (lei n°. 2.990/71). Esse decreto, muito mais do que incrementar a citada lei, tinha como objeto de ação uma atualização de novas práticas pelo CDI para a missão de adensar o parque industrial, diversificar as indústrias atraídas para a Bahia e permitir a criação de cadeias produtivas no estado. Mas, sobretudo, dotar o CDI de mais autonomia ainda na condução da política industrial e permitir um controle ainda mais austero sobre as unidades industriais contempladas com os incentivos fiscais.

Entre as principais inovações na reorientação das ações do CDI que o referido decreto aviltou destacam-se:

- ampla autonomia para o CDI determinar a isenção de até 60% do ICM a pagar para as empresas produtoras de bens sem similar no estado. O enquadramento das empresas, bem como o conceito adotado para “bens sem similar no estado” ficavam totalmente subordinados à competência do CDI;

- ampliação das áreas abrangidas pelos incentivos fiscais, passando os municípios já contemplados no Programa Estadual de Ocupação Econômica do Oeste a requerer também os incentivos fiscais do CDI, colocando todos os complexos industriais (principalmente a agroindústria) em “pé de igualdade” no que tange a política industrial e as estratégias de desenvolvimento industrial no estado; e
- determinação de um teto máximo para a cobrança dos encargos financeiros sobre os empréstimos realizados pelo DESENBANCO para financiar o capital de giro das empresas potencialmente contempladas pela política industrial. Foram estipulados juros de 10% ao ano, além da correção monetária máxima de 20% do índice oficial usado para balizar a inflação do período.

Em que pese o retrocesso do aumento do valor máximo a ser concedido como incentivo (retornando de 30% estabelecido pela Lei nº. 2.990 no seu formato original para 60% com o Decreto 17.884), foi estabelecido um novo Decreto nº. 29.018 de 1982 que tinha como objetivo regulamentar a sistemática diminuição do valor dos incentivos a serem concedidos. Estes, estabelecidos para um prazo máximo de cinco anos, retrocederiam para 50, 40, 30, 20% ao longo do período de permanência das empresas beneficiadas. Além disso, foi eliminada a redução de 30% para os empreendimentos industriais localizados à margem dos distritos industriais do interior e, uma alteração bastante significativa foi a conversão dos ativos depositados, a fundo perdido, pelas empresas novas, produtoras de bem sem similar no DESENBANCO, à conta de incentivos em participações acionárias para o estado (SPINOLA, PEDRÃO e ZACARIAS, 1983, p. 153).

Apenas para se perceber como eram importantes e volumosos os montantes de incentivos fiscais concedidos pelo estado da Bahia para o processo de dinamização industrial, faz-se *mister* destacar a evolução dos depósitos de incentivos fiscais efetuados no DESENBANCO no período compreendido entre 1968 e 1980. Nesse período, conforme pode ser observado na Tabela 11 a seguir, foram mais de 910 empresas contempladas com o programa de atração de investimentos industriais em voga no estado desde os fins dos anos 60, cujos montantes investidos chegaram a aproximadamente US\$ 122,7 milhões.

Tabela 11
Evolução dos Depósitos de Incentivos Fiscais
Bahia: 1968 a 1980

Anos	Número de empresas	Valor Depositado (US\$)*	%
1968	3	1.004	0,0
1969	11	41.126	0,0
1970	22	151.084	0,1
1971	29	261.171	0,2
1972	38	505.601	0,4
1973	47	925.911	0,8
1974	72	1.639.533	1,3
1975	80	2.305.618	1,9
1976	106	3.525.734	2,9
1977	121	3.684.324	3,0
1978	128	7.482.725	6,1
1979	128	25.198.867	20,5
1980	130	76.956.334	62,7
Total Geral	912	122.679.032	100,0

Fonte: Pinto (2006, p. 136) *Apud* Spinola (2003, p.206)

Nota: Dólar Oficial (média anual)

A análise cuidadosa dos números da Tabela 11 evidencia bem o processo de consolidação industrial que marcou os fins dos 70 e início dos anos 80 com rápida expansão do Pólo Petroquímico de Camaçari. A análise da estrutura dos valores depositados entre 1968 e 1980, constante na tabela, elucida que a partir de 1978 o valor dos depósitos de incentivos começa a crescer em um ritmo exponencial. Pinto (2006, p. 136) menciona um fato que corrobora essa afirmação. Entre 1979 e 1980 apesar do número de empresas contempladas com os benefícios fiscais permanecer praticamente inalterado (de 128 empresas em 1979 somam-se apenas mais duas em 1980), o valor do montante depositado à conta de incentivos no DSESENBANCO triplica em valores nominais, (passando dos quase US\$ 25,2 milhões em 1979 para cerca de US\$ 77 milhões em 1980).

E esse argumento fica muito mais reforçado quando se analisa a mesma informação com um grau de desagregação maior, com base nos ramos de atividade industrial contemplados pelo programa industrial baiano de atração de investimentos. Basta observar o comportamento da indústria química tanto em relação ao número de empresas contempladas quanto ao valor dos depósitos de incentivos.

Tabela 12

**Depósitos de Incentivos Fiscais - Segundo ramos industriais
Bahia: 1979 e 1980**

Ramos Industriais	Número de empresas		Valor Depositado (US\$ 1.000)*	
	1979	1980	1979	1980
Prod. Minerais não Metálicos	12	10	363	887
Metalúrgico	22	17	2.984	8.794
Mecânico	6	7	691	1.272
Material Elétrico e Comunicação	-	1	-	52
Material de Transporte	3	2	14	22
Madeira	7	8	29	51
Papel e Papelão	1	1	70	200
Químico	30	33	19.303	64.746
Borracha	4	4	744	610
Têxtil	5	3	214	374
Vestuário, Calçados e Art. Tecidos	5	5	108	166
Produtos Alimentícios	17	19	668	1.277
Editorial e Gráfica	1	-	7	-
Mobiliário	2	2	28	52
Prod. Farmacêuticos e Veterinários.	1	1	9	1
Prod. Matérias Plásticas	5	10	49	181
Perfumaria, Sabões e Velas	2	2	110	48
Bebidas	1	2	2	99
Diversos	3	3	56	105
Subtotal	-	-	249	1.981
Total Geral	128	130	25.199	76.956

Fonte: Pinto (2006, p. 137) *Apud* Spinola (1997, p.207)

Nota: Dólar Oficial (média anual)

Os números deixam claro o quase “monopólio” das atividades químicas em relação ao montante dos depósitos de incentivos com aproximadamente 84% do total investido em toda a indústria de transformação baiana em 1980. Outro dado curioso e que revela o tamanho das empresas que para o estado eram atraídas está no fato de que das 130 empresas atraídas para a Bahia 33 já respondiam por quase todos os desdobramentos da política industrial sobre o PIB da Bahia (vide Tabela 12). Embora essa discussão esteja sendo guardada para o capítulo 5, é mais do que notório, em todos os acompanhamentos econômicos que relatam a história econômica recente do estado da Bahia, o impacto causado pelo Pólo Petroquímico não só para a industrialização baiana em particular, mas, sobretudo, para os desdobramentos da economia da baiana dos séculos XX e XXI.

Pinto (2006, p. 138) arremata essa discussão. Segundo a autora em relação aos dados das Tabelas 11 e 12 pode-se concluir o seguinte:

[...] os depósitos de incentivos no final converteram-se em novos recursos incentivados sob a forma de capital de giro a custo zero. Eles acompanhavam a tendência do desenvolvimento industrial da Bahia, estando distribuídos espacialmente no ramo químico, em sua maioria correspondendo às unidades do COPEC e com participação eventual de empresas do CIA e nos ramos de minerais não-metálicos, metalúrgico e mecânico, concentrados em Aratu-BA.

Um fato de fundamental importância para as estratégias de desenvolvimento industrial da Bahia foi, ainda em fins dos anos 70, o completo processo de reestruturação da Secretária da Indústria e Comércio (SIC) que centralizou as esferas de decisão da política industrial, antes dada de forma autônoma ao CDI e passou a ser o órgão estadual responsável pela promoção e execução orçamentária da indústria (incluindo a agroindústria), comércio e turismo no estado da Bahia.

Segundo Pinto (2006, p.142) foi justamente esse processo de rearranjo institucional que reforçou a capacidade de geração de novos investimentos em prol do desenvolvimento industrial, bem como melhor direcionou os estudos e diagnósticos técnicos realizados pela equipe da SIC para o planejamento de curto prazo dos desafios da política industrial baiana.

Assim, a SIC delineou as principais ações que reforçaram a estrutura industrial da Bahia nos anos 80. Reforçado pela presença do Pólo Petroquímico de Camaçari foi lançado o programa de Fomento à Indústria da Química Fina na Bahia, mais precisamente para elevar o valor agregado pela indústria petroquímica e consolidar um parque especializado em produtos químicos na Região Metropolitana de Salvador. Foi também nessa época que se instituíram os programas PROÁCOOL e PRODIN (que sucedeu o PROINTER – Programa de Industrialização do Interior), com o objetivo de diminuir a concentração espacial da indústria no entorno de Salvador e dinamizar algumas cidades de porte médio através do projeto de atração de empreendimentos industriais para o interior.

Segundo Pinheiro (1991, p.22), estudos elaborados pelo FUNDAGRO ainda em fins dos anos 60 já apontavam os limites e possibilidades de uma ação planejada de industrialização no interior do estado. Esses estudos objetivavam reforçar, por um lado,

o “clima industrialista” que caracterizava as economias do Nordeste e da Bahia em particular em função dos maciços incentivos fiscais concedidos pela SUDENE e, por outro, evitar e mesmo impedir a grande migração de trabalhadores de todas as partes da Bahia atraídos pelo parque industrial que se conformava no entorno de Salvador com o CIA e COPEC.

Esses programas que eram coordenados pela Secretaria da Indústria e Comércio tentavam atrair para o interior, sobretudo para aquelas cidades com melhores aparelhamentos públicos, indústrias dos mais variados tipos de atividade, principalmente as pequenas e médias empresas, já avaliadas àquela época como geradoras de emprego industrial. Inicialmente foram contempladas no PROINTER a seguintes cidades, em função da polarização que exercem no estado: Feira de Santana, Vitória da Conquista, Jequié, Ilhéus, Itabuna e Itapetinga.

A atuação da SIC foi de fundamental importância para o sucesso do programa e se concentrava, segundo Pinheiro (1991, p.24) em três ações principais:

- a) assistência financeira, através de diagnósticos das necessidades das empresas e elaboração de pedidos de financiamento de longo prazo, a serem encaminhados ao DESENBANCO; b) elaboração de projetos de novas indústrias, desde a orientação na escolha de oportunidade de investimentos até estudos de viabilidade técnica e econômica; c) assistência técnica, no que se referia à organização jurídica e contábil da empresa e à melhoria dos métodos gerenciais utilizados.

Alguns anos mais tarde esse programa passou por alguns aperfeiçoamentos para a consolidação de distritos industriais no interior. Para tanto era preciso atrair novas indústrias que, de preferência, utilizassem os insumos disponíveis no estado e processassem bens finais produzidos regionalmente. Toda uma gama de incentivos fiscais e financeiros, bem como a oferta de terrenos públicos foi concedida para aqueles municípios chamados médios e que pudessem provocar um efeito de deslocalização na produção, desconcentrando a indústria que se formava na Região Metropolitana de Salvador e ao mesmo tempo aumentando a geração de emprego e renda no interior.

O critério de corte para a seleção e análise da aplicação dos investimentos industriais partia dos municípios do interior com população acima de 40 mil habitantes. Esse extrato fez com que, à época apenas 25 municípios da Bahia passassem a ser estudados pela SIC para a implantação de distritos industriais. Para esses seletos municípios foram realizados levantamentos sobre a população, número de estabelecimentos comerciais e bancários, além de outros indicadores econômicos tais como o valor das receitas municipais ou o consumo de energia elétrica. O objetivo era claro, deveriam receber prioridade aqueles municípios cujos investimentos industriais permitissem – como defendia Hirschman –, uma série de efeitos para frente e para trás na dinamização das economias locais.

Os municípios que foram mais bem classificados ainda passaram por uma análise pela SIC sobre a oferta de recursos agrícolas, infra-estrutura urbana e condições de polarização de outros municípios e distritos no seu entorno. Foram eles: Vitória da Conquista, Jequié, Ilhéus/Itabuna e Juazeiro. Feira de Santana, apesar de também passar por todas essas etapas, não foi contemplada no Programa de Distritos Industriais justamente pela presença do CIS que foi, inclusive, modelo de “inspiração”, ao lado do CIA para este programa. Em seu lugar foi eleita a cidade de Alagoinhas para criação de um Distrito Industrial.

Pinheiro (1991, p. 29) bem caracteriza a orientação da política industrial da Bahia em relação aos objetivos do PRODIN.

Embora ficasse evidente a escolha do Distrito Industrial como principal instrumento da estratégia de interiorização da indústria, o programa não buscou definir um modelo de industrialização para o interior. A expectativa do programa era a de que as próprias condições e vocações de cada microrregião seriam os indutores para a determinação dos tipos de indústria a se implantarem nos DIs. Especificamente, esperava-se que os distritos seriam formados através de implantação ou relocação de empresas transformadoras de matérias-primas locais, principalmente, as de origem agropecuária. **Nesse sentido, os idealizadores do programa de DIs acreditavam que a indústria pudesse influenciar na melhoria dos padrões de produtividade do setor agropecuário, na medida em que se intensificassem as inter-relações setoriais (grifos nossos).**

Entre 1971 e 1986 foram investidos pelo governo do estado cerca de US\$ 16,5 milhões nos distritos industriais do interior. Seja pela sua posição estratégica, seja pela pujança econômica do passado o município de Ilhéus foi o maior contemplado com essa política, conforme demonstra a Tabela 13, a seguir.

Tabela 13

Investimentos Realizados pelo Governo do Estado da Bahia nos Distritos Industriais do Interior - PROINTER e PRODIN – 1971 - 1986

US\$ mil*

Distritos	1971-75	1976-80	1981-86	Total	%
Ilhéus	2.550	670	1.920	5.140	31,2
Imborés	1.906	622	339	2.867	17,4
Itabela	1.950	275	190	2.415	14,6
Jequié	1.815	169	96	2.080	12,6
São Francisco	2.034	589	690	3.313	20,0
Sauipe	0	120	584	704	4,2
Total	10.255	2.445	3.819	16.519	100,0

Fonte: Pinheiro (1991, p. 33)

(*) Cotação oficial do dólar médio do período jan/mai de 1987

Cumprir destacar nessa análise um fato que vai modificar novamente o instrumental das políticas de atração de investimentos industriais dos entes da federação ainda no decorrer dos anos 80: a reforma tributária advinda da constituição de 1988. Biasoto e Pereira (1998) são categóricos ao afirmarem que essa nova carta magna reforçou a autonomia fiscal dos estados e municípios ao tempo que descentralizou os recursos tributários.

Por meio da referida Lei Maior foi criado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em substituição ao antigo ICM dando a cada ente federado a total autonomia e competência para determinar a alíquota a ser cobrada na origem ou destino da produção. Mas a taxaço sobre os serviços não foi a única novidade do novo imposto. De acordo com Santos (2004, p. 15), uma das principais questões da reforma tributária da Constituição de 1988 foi a perda do direito à concessão de isenções fiscais de impostos estaduais e municipais por parte da União. Além disso, a União ficava impedida de impor quaisquer condições ou restrições sobre a utilização dos recursos que eram repassados para as unidades da federação. Uma cota de 75% do total arrecadado com o ICMS ficava com os estados federados que repassavam os outros 25% para seus

respectivos municípios segundo critérios diferenciados de partilha. Segundo Santos (2004, p.16):

O sistema tributário de 1988 caracterizou-se pela descentralização relativa das receitas tributárias das mãos da União acompanhada de mecanismos redistributivos que viessem a compensar as desigualdades econômicas e tributárias inter-regionais. A partir dessa descentralização as esferas subnacionais passaram a promover políticas de desenvolvimento regional, no sentido de alcançarem maior crescimento econômico, focando o setor industrial, uma vez que o governo central não mais promovia em virtude do seu desequilíbrio fiscal e financeiro.

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro que marcou a década de 80, tida pelos ilustres pensadores econômicos como a década perdida, pela conjunção de fenômenos de desemprego, inflação e desaceleração do crescimento, serviu de alibi para os estados subnacionais intensificarem seus programas de atração de investimentos industriais. A ausência de uma política nacional desenvolvimentista, o esvaziamento dos projetos de investimentos regionais, principalmente da SUDENE e, ainda, a grande autonomia concedida pela Constituição de 1988 fez com que o estado da Bahia em particular entrasse na disputa fiscal com outros do Brasil pelo andesamento do seu parque industrial. E o mecanismo, o mais óbvio possível: criar vantagens comparativas para as indústrias através de isenções e/ou diferimento do seu principal imposto estadual, o ICMS.

Não por acaso, a partir de 1990 são lançados diversos programas estaduais específicos para a atração de empreendimentos industriais dentro da estratégia local de complexificar a estrutura da indústria baiana. Esses programas, que serão alvo da próxima seção deste capítulo, não eram em essência muito diferentes daqueles já abordados nesse trabalho, que vigoravam nas décadas de 60 e 70, mas, sobretudo, visavam fornecer às empresas “candidatas” uma série de vantagens que compensassem o atraso econômico e social de um investimento em estado periférico, mal infra-estruturado e sem mercado consumidor.

Os incentivos concedidos por esses programas penalizaram as finanças públicas da Bahia de muitas maneiras, seja pela doação de terrenos já terraplenados, com ampla

infra-estrutura de abastecimento de água, esgoto e energia elétrica seja, muitas vezes garantindo o acesso necessário para o escoamento da produção. Mas o diferencial desses programas era a concessão de benefícios fiscais e financeiros que poderiam resultar na postergação, redução ou mesmo total eliminação dos impostos estaduais por um período de até 10 anos a contar da entrada em operação das unidades industriais atraídas.

Pinto (2006, p. 149) afirma que o benefício fiscal poderia se dar de maneira direta ou indireta. Diretamente, “pela concessão de crédito fiscal presumido, como forma de reduzir o valor do débito do imposto a recolher” (quando este não era totalmente isento). Indiretamente, pelo aumento de prazo para que o “empréstimo” fosse totalmente quitado, e ainda oferecendo prêmios para os pagamentos antecipados. Em relação aos incentivos financeiros, foram criadas linhas especiais de crédito de longo prazo no DESENBANCO com prazo de carência para capital de giro e taxas de juros subsidiadas.

Tem-se início um novo período da história econômica recente do país: a intensificação dos conflitos fiscais entre os entes federados e a disputa pelo “quem dá mais” ao capitalismo internacional. A Bahia, além das isenções fiscais tinha a seu favor o fato de possuir um parque químico e petroquímico bastante fortalecido, além de uma refinaria, a mais antiga do Brasil. Contavam a seu favor ainda a maior proximidade do mercado consumidor fora do Centro-Sul do país e a orientação neoliberal ortodoxa da política governamental que permaneceria no poder até o ano de 2006.

4.1 - Condicionantes das Análises das Políticas de Atração de Investimentos Industriais dos Estados Subnacionais: as concessões fiscais

Essa seção tem como objetivo estabelecer um preâmbulo para a análise mais detida das políticas de atração de investimentos industriais da Bahia no decurso dos anos 90. Como ficou demonstrado até o momento, a utilização de isenções fiscais como instrumento de política industrial não é um fato novo na história econômica recente do país e foi um expediente sistemático mesmo nos áureos tempos da SUDENE. Com a mudança do texto constitucional e a substituição do ICM pelo ICMS – entre outras mudanças que vieram no bojo da reforma tributária de 1988 – houve maior autonomia

para a utilização desse que é o principal imposto de competência privativa dos estados brasileiros. Desde o início da década de 1990 estados como o Ceará, Bahia e mesmo Minas Gerais vêm utilizando as concessões fiscais como forma de criar vantagens comparativas para a alocação de investimentos industriais.

Santos (2004, p.35) identifica a concessão fiscal como sendo “um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta.” Esse conceito é por muitos autores tido como similar ao de *guerra fiscal* cuja expressão evitaremos polemizar, por não se tratar do objeto específico deste estudo.

Essa forma de atuação local tende a criar uma espécie de salvaguarda em razão da lacuna deixada pela ausência do Estado brasileiro na formulação de políticas econômicas comprometidas com o projeto nacional desenvolvimentista e diminuição das disparidades regionais. Sem mercado consumidor interno, sem uma infra-estrutura de transporte e armazenagem e, principalmente, sem centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, “sobra” para os estados mais “periféricos” como é o caso da Bahia, a alternativa da vantagem comparativa de custo na alocação de investimentos industriais no estado. Guerra e Gonzales (2001, p. 310) concordam com essa mesma linha de argumentação. Segundo esses autores:

Ora, o modelo de desenvolvimento implantado a partir do Governo Collor passou a perseguir um sensível encolhimento do papel do Estado, não coibiu a chamada guerra fiscal e absteve-se de formular uma política regional. Temíamos que isto pudesse condenar regiões como o Nordeste a um processo de involução industrial, dadas as suas adversidades competitivas em termos de atração de investimentos. Acreditávamos que a adoção, por exemplo, de políticas industriais de cunho setorial por parte do governo federal, como a que criou incentivos fiscais para atrair novas montadoras automobilísticas – e que eram, sem dúvida necessárias – ao reforçar os estados que já abrigavam empresas desse setor, precisavam ser complementadas com medidas compensatórias.

É exatamente por essa razão que o benefício das políticas industriais da Bahia não se resume na isenção fiscal. Conforme aponta Santos (2004) além da isenção fiscal ou do

diferimento do ICMS – isto é, a postergação do pagamento do imposto até que o produto que esteja recebendo esse benefício seja de fato vendido –, existe um *mix* de outros instrumentos de competência estadual para incentivar a atração do investimento. Esses instrumentos variam desde a doação de terrenos e obras de infra-estrutura a, até mesmo, a criação de um fundo específico de financiamento com os recursos orçamentários para a criação de vantagens competitivas aos investimentos produtivos.

No mais recente e, seguramente, um dos mais importantes empreendimentos industriais realizados na Bahia, muitos foram os incentivos concedidos pelo governo do estado para a concretização do projeto Amazon e a consolidação de uma indústria montadora de veículos. Esses investimentos perpassam ao imaginário comum em relação aos objetivos das políticas locais de desenvolvimento industrial. A esse respeito, Santos (2004, p.35) revela uma opinião muito interessante sobre esse mecanismo da concessão fiscal:

Os governos estaduais têm utilizado os programas de incentivo não apenas para influenciar a decisão alocativa, mas também para interferir no processo de concorrência das empresas já instaladas. Isso ocorre quando os governos estaduais, muitas vezes sensibilizados por apelos de grupos locais, utilizam incentivos fiscais para favorecer determinados setores, para que estes não percam posições relativas frente a grupos empresariais do mesmo setor, sediados em outros estados.

Em que pese a perda na arrecadação direta com a isenção do ICMS, muitos são os “impactos” diretos e indiretos da formação de parques industriais alvos das políticas de atração de investimentos. Esses “impactos” vão desde aumento do emprego, aumento do valor agregado pela indústria ao PIB, maior dinamização econômica, além do efeito político de maior visibilidade das ações públicas pelas populações beneficiadas. Alves (2001) defende inclusive que a despeito da isenção fiscal, a elevação do nível de atividade interna e o aumento da renda disponível terminam por incentivar também o aumento na arrecadação de impostos.

Assim, resumidamente, as concessões fiscais não se restringem estritamente à questão tributária. Podem incluir – e na maioria das vezes o fazem – outros benefícios creditícios, além de doações espontâneas (de terrenos e infra-estrutura) e mudanças na

legislação estadual que permitam maior mobilidade ao capital mundial. Segundo Pinto (2006, pp.166-167) quatro são os mecanismos principais para a concessão fiscal:

1. benefícios diretamente advindos da redução das despesas e/ou incremento nas receitas orçamentárias estaduais;
2. benefícios fiscais oriundos de reduções no débito do imposto ou na sua base de cálculo (por exemplo, através de redução de alíquota);
3. benefícios oriundos da postergação do prazo de pagamento (também chamado de diferimento) condicionada à venda do produto que está recebendo o benefício; e
4. benefícios outros que conjugam mais de uma opção com redução do saldo devedor e ainda alargamento do prazo de pagamento e em condições especiais (sem correção monetária e com taxas de juro módicas). Exatamente por isso, essa modalidade muito se assemelha às operações de crédito subsidiado.

Com base nesse instrumental, Santos (2004, p. 39) sugere que a concessão fiscal vai variar segundo o estágio em que se encontra o projeto que está recebendo o incentivo. No caso das concessões que ocorrem anteriormente ao início do processo produtivo propriamente dito, além de todos os benefícios já aventados somam-se “gentilezas” como a doação de terrenos terraplenados, redes de abastecimento de energia, água e esgoto, entre outras facilidades para a empresa entrante. No caso das concessões serem realizadas após o investimento inicial já ter sido realizado, podem-se criar fundos especiais de financiamento do capital de giro ou fixo com destinação anterior à entrada em operação da empresa beneficiada. Em um terceiro caso, as concessões podem ocorrer concomitantes à atividade produtiva. Nesse último caso, todos os instrumentos relacionados anteriormente são colocados em prática com destaque para a renúncia do ICMS e/ou redução do valor nominal devido.

Com base ainda nesse raciocínio é possível destacar pelo menos três fases diretamente interligadas ao mecanismo das concessões fiscais. A primeira envolve toda a operação de preparação do “negócio incentivado” onde são realizados os investimentos pelo governo estadual em obras de infra-estrutura e preparação para escoamento da produção; uma segunda em que a empresa beneficiada já está produzindo e recebe todo o tipo de incentivo para aumentar sua eficiência/competitividade (isenção e/ou

diferimento); e uma terceira fase, quase nunca vivenciada pelos governos subnacionais, aquela em que findos os incentivos concedidos o estado passa a recolher os tributos antes isentados.

4.2 - Os Programas de Atração de Investimentos Industriais da Bahia do Período 1991-2000

Desde o fim do projeto nacional desenvolvimentista, com a identificação de que o Estado era o grande responsável pelas mazelas ao baixo dinamismo econômico mundial e que o mercado deveria ser soberano nas decisões de alocação e acumulação do capital, uma lacuna tem colocado em posições de conflito os estados federados e a União federal. Os preceitos neoliberais de reduzida participação do Estado na economia aliados à abertura comercial e a intensificação dos processos de privatizações contrastavam com estados socialmente e economicamente desequilibrados.

Assim, a partir da década de 90 intensificam-se os programas de incentivos fiscais para atração de empreendimentos industriais identificados como propulsores para o crescimento e desenvolvimento econômico do estado da Bahia, em razão dos efeitos a montante e a jusante que as cadeias industriais proporcionaram nos países mais desenvolvidos do mundo a exemplo da Itália e dos Estados Unidos.

Destarte, conforme descreve Santos (2004, p. 47) o próprio cenário de crise que marcava o fim dos anos 80 e o início dos 90 com os processos de reestruturações produtivas alicerçadas na total abertura da economia, para a qual muitas das empresas que atuavam no Brasil ainda não estavam preparadas, acabou minimizando os efeitos das primeiras políticas de atração de investimentos. Para piorar esse período foi marcado por instabilidades políticas, hiperinflação e diminuição dos investimentos públicos. Sobre esse assunto Santos (2004, p.48) conclui que:

Os programas de atração criados nesse período por muitos estados, inclusive a Bahia, só apresentaram algum impacto a partir de 1994, quando, com a estabilização da economia, o fluxo de investimento interno e externo foi retomado no país. Com a intenção de atrair as oportunidades geradas pelo movimento mundial do capital produtivo, muitos estados

brasileiros alteraram a natureza dos instrumentos de captação de investimento, sobretudo, os mecanismos relacionados aos orçamentos estaduais, como a renúncia fiscal.

Mesmo assim, não há como minimizar a importância dos programas estaduais de atração de investimentos como uma tentativa, de certa forma desarticulada e independente, para diminuir o atraso econômico e social dos estados que margeavam o Centro-Sul do país. O PROBAHIA, o primeiro dos programas que iremos, a partir de agora analisar em detalhes, foi formulado em meio à terceira revolução industrial e tecnológica no mundo e na crise das finanças públicas que “assombram” os fins do século XX. A premissa básica que vai ser característica de toda a investidura do governo estadual é a da indução que o incentivo fiscal promove no sentido de atrair, como um centro gravitacional, novas e diversificadas indústrias, bem como a migração do capital produtivo para as regiões mais longínquas do eixo central das decisões econômicas do país. Portanto a resposta seria o aumento da renda, do emprego, do dinamismo econômico e ainda da desconcentração setorial e espacial da indústria baiana. Novamente, Guerra e Gonzales (2001, p. 313) corroboram a linha de pensamento:

[...] A instalação de empreendimentos dessa natureza em regiões pobres acaba por representar uma elevação do nível médio de renda da população local, já que surge um volume razoável de empregos formais, modificando as relações sociais vigentes.

Assim, objetivando diversificar o parque industrial da Bahia, até esse momento composto quase que exclusivamente por indústrias químicas e petroquímicas, torná-lo mais intensivo em tecnologia, e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência das empresas que se instalassem na Bahia, foi criado, em 31 de outubro de 1991, o Programa de Promoção do Desenvolvimento – PROBAHIA. Em linhas gerais, segundo Lopes (1999) o programa financiava até 75% do ICMS devido pela empresa beneficiada e estava voltado, sobretudo, para financiar o capital de giro de indústrias ligadas aos ramos de mineração, agroindústrias, empresas de turismo e empresas de geração de energia elétrica. Segundo Pinto (2006, p. 169), a isenção do imposto estadual – apesar do teto máximo estabelecido – poderia ser maior ou menor a depender de critérios de

localização das plantas industriais e de sua capacidade de gerar cadeias produtivas e efeitos endógenos à região de destinação.

Apesar da intenção inicial em diversificar o parque industrial da Bahia, segundo Spinola (1997) o maior projeto contemplado pelo PROBAHIA foi o de ampliação da Copene que envolveu, segundo esse autor, cerca de US\$ 1,2 bilhão ou aproximadamente 1/3 de todo o investimento realizado pelo programa no período que vai de 1992 a 2001. A Tabela 14 faz um balanço anual dos investimentos realizados e o número de empregos criados pelo PROBAHIA no período supracitado.

Tabela 14
Projetos Aprovados pelo PROBAHIA – 1992-2001

Ano	Nº de Projetos	Empregos	Investimentos (US\$ 1.000)	ICMS (US\$ 1,0)	Financiamento (US\$ 1,0)
1992	25	3.904	409.700	386.531	183.817
1993	31	1.597	189.469	170.536	84.280
1994	44	3.430	390.501	199.570	75.306
1995	24	1.159	51.616	97.142	35.954
1996	31	4.709	342.419	405.735	138.226
1997	17	1.000	341.295	402.914	164.014
1998	51	19.393	826.181	495.883	216.113
1999	26	4.086	251.153	263.757	115.886
2000	10	2.346	427.414	740.239	346.144
2001	14	853	79.748	300.073	118.427
Total	273	42.477	3.309.496	3.462.380	1.478.167

Fonte: Santos (2004, p. 50)

A sistemática da ação do PROBAHIA é descrita de forma bastante sintética por Pinto (2006, p. 170). Segundo essa autora, para as operações do programa “criava-se um fundo fiscal para financiamento de capital de giro e fornecia para a empresa um crédito correspondente ao ICMS que fosse pago.” É por isso que, para ela, as ações do PROBAHIA não se constituíam em uma renúncia fiscal propriamente dita, mas na verdade, utilizava-se o programa, dos instrumentais de isenção/diferimento do ICMS.

Concomitante ao PROBAHIA e em razão de sua sistemática foi criado, ainda em 1992, o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico – FUNDESE, que na teoria deveria ser mais uma das diretrizes estaduais voltadas para a promoção de desenvolvimento e interirozação da produção baiana. Esse fundo deveria financiar entre outras atividades aquelas identificadas no plano plurianual de investimentos do governo como capazes de aumentar o dinamismo e a complexidade das relações econômicas da Bahia. Entre os investimentos “priorizados” pelo FUNDESE estavam os de promoção ao desenvolvimento automotivo no estado, desenvolvimento de projetos de incubadoras de empresas, além de qualificação de mão-de-obra industrial e promoção das micro e pequenas empresas, identificadas com a geração de emprego industrial.

Regulamentava-se assim, um fundo próprio para a realização de incentivos fiscais e financeiros condizente com uma estratégia induzida de alocação de investimentos industriais como instrumento da política industrial do estado da Bahia. A partir de 1994 para cada ação específica de tentativa de desenvolvimento industrial é criado um programa de incentivos que utilizava todos os instrumentais já discutidos com maior ou menor intensidade. Normalmente mesclando o crédito presumido²⁴⁴, as operações de diferimento e redução da base de cálculo, com as doações de obras e serviços de infraestrutura em geral e ainda com o financiamento do capital de giro com as taxas de juros mais baixas do mercado financeiro.

Foram priorizados conforme já mencionados os setores automotivos, eletro-eletrônicos, além dos setores de informática, fabricantes de plásticos complementares à cadeia petroquímica (a chamada terceira geração da petroquímica), fabricantes de calçados e artigos esportivos, fabricantes de borracha (com destaque para os pneumáticos) e os setores de base como de geração de transmissão de energia e de metalurgia (transformação do cobre). E ainda a agroindústria, com destaque para o segmento de papel e celulose e atividades de reflorestamento.

O primeiro destes chamados programas específicos foi lançado em junho de 1995 e tinha como objetivo específico incentivar os segmentos de fabricação e comercialização

²⁴⁴ Pinto (2006, p.174) dá a seguinte definição para as operações de crédito presumido: Crédito Presumido corresponde a um determinado valor, apurado com base em percentual fixado na norma, com aplicação direta sobre o valor do débito ou sobre o saldo do imposto a recolher, com finalidade de reduzir o valor do imposto a ser recolhido pelo cofres públicos mensalmente.

de produtos de informática, eletro-eletrônicos em geral e telecomunicações. Foi por meio do Programa de Incentivo para a Indústria de Informática e Eletro-Eletrônicos que houve uma grande atração de empresas montadoras de computadores para a região Sul do estado, configurando aquilo que o censo comum ousou a rotular como Pólo de Informática de Ilhéus²⁴⁵.

Esse programa preenchia as lacunas pretendidas pelo governo estadual. Primeiro pela tentativa de revitalizar uma região que outrora possuía grande destaque econômico, mas que a essa época se convalescia das perdas da cultura cacauera. Segundo, pois, em princípio, o programa estava voltado para a região de Ilhéus, dentro da estratégia de interiorizar a produção econômica do estado. E terceiro, porque se tratava de um projeto de incentivos para a diversificação do parque industrial baiano. Além disso, quando comparado com outras regiões do estado, Ilhéus já apresentava uma infra-estrutura de apoio relativamente desenvolvida e ociosa (portuária e aeroportuária) além, de ser um município geograficamente mais bem localizado em relação aos centros fornecedores de peças e componentes para montagem industrial do Sudeste do país.

Pinto (2006, p. 172) descreve exatamente quais eram os mecanismos de atuação deste programa. Segundo ela, três eram os benefícios fiscais:

- a) diferimento do ICMS nas aquisições do exterior de partes e peças para a montagem e de bens para o ativo imobilizado; b) dispensa de diferencial de alíquota nas aquisições de bens destinados ao ativo imobilizado; c) crédito presumido de 100% do imposto devido nas saídas do produto do estabelecimento fabricante e de 80% e 50%, respectivamente nas saídas internas e interestaduais do estabelecimento comercial que revenda os produtos citados.

Contando com investimentos governamentais que ultrapassaram as cifras dos US\$ 166 milhões segundo as informações da Secretaria da Indústria Comércio e Mineração do estado (BAHIA, 2007), o Programa de Incentivo às Indústrias de Informática e Eletro-Eletrônicos apresentou números poucos satisfatórios, a despeito do faturamento

²⁴⁵ Apesar de se cunhar a expressão “pólo” para expressar aquele conjunto de empresas que se instalaram no município de Ilhéus, diversos autores a exemplo de Spinola (2003) são extremamente críticos a essa alusão por não ter conseguido esse empreendimento gerar os efeitos em cadeia preconizados do Perroux.

acumulado pelas 73 empresas atraídas no período 1999-2005 ter sido superior a R\$ 7,6 bilhões com a geração de pouco mais de 2.600 empregos diretos.

Tabela 15
Informações Econômico-Financeiras do Programa de Incentivo às Indústrias de Informática e Eletro-Eletrônicos

Ano	Número de Empresas Atraídas (Acumulado)	Faturamento (R\$ 1.000)	Beneficiários/ICMS (R\$ 1.000)	
			Empresas/Programa	Estado
1999	28	381.288,49	2.805,95	6.120.354,41
2000	30	690.242,61	4.762,30	6.651.125,43
2001	37	1.127.957,32	11.671,17	6.812.300,92
2002	52	1.124.249,08	9.466,41	7.186.722,71
2003	60	1.211.102,69	11.561,50	6.731.983,49
2004	71	1.833.739,10	19.435,07	7.458.180,70
2005	73	1.239.494,87	11.815,41	6.317.072,73
Total	73	7.608.074,15	71.517,80	47.277.740,39

Fonte: Pinto (2006, p.173)

A despeito de toda a isenção fiscal, o giro dos negócios contemplados pelo programa gerou aproximadamente R\$ 71,5 milhões ao erário e, obviamente gerou, ainda que pequena, uma disseminação de renda na região de Ilhéus. Apesar disso, conforme já pontuado os avanços foram muito pequenos. O projeto só conseguiu atrair empresas de montagem não gerando uma disseminação de conhecimentos tecnológicos. Nem mesmo pode-se falar em desconcentração do parque industrial, uma vez que, segundo os dados das contas regionais disponibilizados pela SEI (2006) na sua página da Internet, o segmento de eletro-eletrônicos e informática não chega a representar 3% do valor agregado pela indústria de transformação do estado²⁴⁶.

Segundo a ordem cronológica, em janeiro de 1997 é lançado o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (PROCOMEX), uma vez que o governo estadual identificara que para aumentar a competitividade das indústrias instaladas na Bahia era condição *sine qua non* que essas empresas mantivessem contínuas relações com outros países do globo. Segundo Pinto (2006, p. 174), até 2005 foram assinados 27 protocolos de intenção entre o governo do estado e empresários de diversos segmentos, principalmente do ramo calçadista. Interessaram-se, sobretudo, aqueles setores que

²⁴⁶ Apesar disso, segundo Bahia (2003, p.31) em 1999 o “Pólo de Informática” de Ilhéus representava 10% da produção nacional de computadores.

perdiam sua competitividade internacional em função da política cambial prevalecente no Brasil daquela época.

Como esse programa exigia complementaridades objetivando contemplar um leque maior de setores produtivos, em 1997 ainda é instituído o decreto nº. 6.734 que tinha como objetivo oferecer às empresas atraídas o benefício também do crédito presumido. O leque do governo era bastante conhecido e se pautava na “ânsia” de consolidar no estado um parque produtor de bens finais. Assim, além do segmento calçadista buscava esse programa atrair indústrias fabricantes de plásticos, pneumáticos, têxteis e também o segmento automotivo, talvez o “grande sonho” do planejamento estadual da Bahia dos fins dos anos 90.

Cumprir esclarecer, principalmente aos críticos das políticas de atração de investimentos industriais por meio de isenções fiscais que, a despeito de toda a dilação de prazos, diferimento e mesmo isenção, esses programas funcionaram para a Bahia como uma espécie de salvaguarda da ausência de um projeto nacional desenvolvimentista capaz de dissipar as disparidades regionais e o atraso econômico da região Nordeste.

Ainda que não seja essa a função precípua da indústria, vários empregos foram gerados em todo o estado. Segundo a Secretaria da Indústria Comércio e Mineração da Bahia (BAHIA, 2007), os 48 projetos atraídos pelos programas para a indústria de calçados e componentes geraram algo em torno de 22 mil empregos diretos e faturamento global de R\$ 6,2 bilhões entre 1999 e 2005. Mesmo com as isenções, a movimentação das economias municipais no entorno das indústrias calçadistas arrecadaram aos cofres públicos cerca de R\$ 41 milhões provenientes de receitas de ICMS (PINTO, 2006, p.175).

Um outro fato bastante curioso é que a despeito de possuir o maior Pólo Petroquímico da América Latina, a economia baiana nunca conseguiu atrair sem a interferência da isenção fiscal, a indústria plástica e consolidar no estado os processos de terceira geração da petroquímica. Guerra e Teixeira (2000, p. 93), de forma bastante convincente, explicaram a razão principal desta frustração:

Diante desse quadro, muito se especulava sobre alternativas que pudessem magnificar localmente os efeitos para frente da petroquímica. Um número maior de fichas era depositado na implantação da chamada terceira geração, na qual os petroquímicos de segunda geração sofrem sua última transformação físico-química, tornando-se um bem final para consumo, montagem ou embalagem de outros bens. Em relatório publicado em 1991, a CPE, após destacar o diminuto peso relativo desse segmento na economia baiana, partia para identificar as causas de tal situação. Nesta última etapa da transformação petroquímica, o valor do produto aumenta com a agregação de volume, com o que se elevam os custos de transporte. Na ausência de um setor produtor de bens finais no estado, inviabilizava-se essa transformação dos bens intermediários petroquímicos.

Em função desta constatação foi formulado um programa de atração de indústrias plásticas que visava a formação de uma cadeia produtiva aumentando a interface com a petroquímica. O BAHIAPLAST foi instituído pelo decreto 7.439 em 1998 e tinha os seguintes objetivos, assim discriminados no referido decreto (BAHIA, 1998):

- a) fomentar a instalação de novos empreendimentos industriais no segmento de transformação petroquímica e plástica;
- b) promover medidas visando a instituição de instrumentos fiscais e financeiros para o fortalecimento de indústrias de transformação de produtos de base petroquímica e a diversificação industrial no estado; e
- c) interagir com organismos dedicados a estudos na área de desenvolvimento industrial e tecnológico, com vistas à instalação, expansão e consolidação de empresas do setor petroquímico e plástico.

Esse programa foi a forma encontrada pelo governo do estado para diminuir o chamado “custo Bahia” e tornar mais competitivas as indústrias do segmento plástico. Sobretudo, o programa serviu de interesse para a petroquímica baiana a partir do aumento da demanda interna pelos derivados de nafta de primeira geração e pelo aumento da produção das resinas termoplásticas.

Apesar disso, o Programa não logrou êxito e atraiu apenas 31 empresas que juntas apresentaram um faturamento acumulado de R\$ 15 bilhões e uma geração de postos de

trabalho de modestos 4 mil empregos diretos durante o período compreendido entre 1999 e 2005. Apesar de utilizar o benefício de diferimento, ao longo desse mesmo período a atividade gerou como efeito multiplicador uma arrecadação total de R\$ 325 milhões ao erário, conforme demonstra a Tabela 16.

Tabela 16
Informações Econômico-Financeiras do Programa de Incentivo às Indústrias de Plásticos – BAHIAPLAST - Bahia: 1999-2005

Ano	Nº de contribuintes	Faturamento (R\$ 1.000)	ICMS (R\$ 1.000)	
			Programa	Estado
1999	18	1.786.084,47	32.443,48	6.120.354,41
2000	23	2.536.318,73	27.434,89	6.651.125,43
2001	32	2.682.004,51	56.325,11	6.812.300,92
2002	38	3.327.675,99	68.976,00	7.186.722,71
2003	34	2.580.248,03	63.813,24	6.731.983,49
2004	32	1.516.749,90	42.388,04	7.458.180,70
2005	31	933.846,51	33.995,61	6.317.072,73
Total	31	15.362.928,15	325.376,38	47.277.740,39

Fonte: (PINTO, 2006, p. 179)

Os incentivos se proliferaram de tal forma na economia baiana que até mesmo projetos mais restritos foram contemplados pela política de atração de investimentos industriais da Bahia. Esse é o exemplo do programa dedicado única e exclusivamente ao fomento da atividade mineradora do cobre, o PROCOBRE (Programa de Incentivo para a Indústria de Mineração, Metalurgia e Transformação do Cobre) instituído pelo Decreto 7.508 de 1999.

O PROCOBRE oferecia além do diferimento e do crédito presumido toda a infraestrutura de apoio para as indústrias que fossem atraídas para a Bahia. Segundo Pinto (2006, p. 181), o programa só implantou uma empresa com uma subsidiária. Apesar disso, em função do elevado valor agregado pela atividade mineradora, o faturamento acumulado por esses estabelecimentos atingiu aproximadamente R\$ 14 bilhões entre 1999 e 2005 com a geração de R\$ 674 milhões de ICMS para o estado.

Tabela 17**Informações Econômico-Financeiras do Programa de Incentivo às Indústrias de Mineração, Metalurgia e Transformação do Cobre – PROCOBRE, Bahia: 1999-2005**

Ano	Nº de contribuintes	Faturamento (R\$ 1.000)	ICMS (R\$ 1.000)	
			Programa	Estado
1999	2	1.905.154,60	119.466,12	6.120.354,41
2000	2	1.853.428,45	108.648,03	6.651.125,43
2001	2	1.941.636,54	115.702,14	6.812.300,92
2002	2	1.993.932,86	87.359,05	7.186.722,71
2003	2	1.770.582,07	91.245,90	6.731.983,49
2004	2	2.545.713,53	102.551,47	7.458.180,70
2005	2	1.832.671,02	49.327,20	6.317.072,73
Total	2	13.843.119,08	674.299,91	47.277.740,39

Fonte: (PINTO, 2006, p. 181)

Ainda na linha dos incentivos que extrapolaram a previsão inicial da política industrial do estado, qual seja a de promover uma diversificação produtiva e mudar o perfil econômico do estado extremamente concentrado na produção de bens intermediários no eixo metropolitano, em maio de 2000 foi criado um programa especial de isenções para o comércio atacadista, reduzindo a base de cálculo do ICMS em até 42% do montante total quando referido à suas atividades internas e através do fornecimento de crédito presumido nas operações interestaduais.

Mais do que uma forma de tentar atrair centros de distribuição para o estado, esse programa – instituído pelo Decreto 7.799/00 – praticamente se fez necessário em função do tratamento diferenciado concedido ao setor pelos estados de Pernambuco e Minas Gerais. E deu resultados que culminaram com a atração de alguns setores de distribuição ligados principalmente aos ramos de móveis, eletrodomésticos e cosméticos.

Retomando a cronologia dos programas voltados exclusivamente para o desenvolvimento industrial destaca-se o Programa de Incentivo para a Indústria do Setor Automotivo da Bahia – PROAUTO – criado através do decreto 7.537 em 1999. Desde meados da década de 90 eram intensos os esforços do governo baiano para a criação de um parque automotivo no estado. As negociações, embora avançadas, foram realizadas inicialmente com a Ásia Motors e os estudos de viabilização montados em função desta

perspectiva. No entanto, o PROAUTO veio “coroar” o estado da Bahia com a atração de uma das maiores montadoras de veículos do mundo, a Ford Company do Brasil.

Esse programa contou com incentivos que abarcavam toda a cadeia da indústria automotiva. Segundo Pinto (2006, p. 183) no caso do PROAUTO houve uma mescla de todos os instrumentos utilizados nas políticas de atração de investimentos industriais. Assim descreveu a referida autora:

É um incentivo que abrange a postergação de pagamento do ICMS, através do instituto jurídico do diferimento nas aquisições internas e do exterior, dispensa de pagamento de alíquotas nas aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado, crédito presumido de 100% sobre o valor do ICMS a recolher pelas vendas da produção e incentivos financeiros para o capital de giro.

Os números desse programa são bastante impressionantes assim como seus efeitos para a economia baiana. Entre 1999 e 2005 foram atraídos para o estado 25 empreendimentos industriais ligados ao ramo automotivo, sendo a Ford a principal destas empresas. Contando com um conjunto de 24 sistemistas a indústria montadora de veículos realizou investimentos próprios que ultrapassaram os U\$ 1,9 bilhão – sendo U\$ 1,2 bilhão injetados pela própria montadora e outros U\$ 700 milhões aplicados pelos sistemistas de produção - com a geração inicial de mais de 8.400 postos de trabalho (FORD, 2005).

A indústria automotiva da Bahia bateu todos os recordes de produção e promoveu uma desconcentração na indústria baiana. Segundo os dados das Contas Regionais da SEI, a montadora que representava apenas 6% do valor agregado da indústria de transformação do estado em 2002 passou a incríveis 18% da estrutura industrial em 2005 ao tempo que a indústria química reduzia seu patamar de 57% para 49% no mesmo espaço temporal (SEI, 2006).

E os números positivos não pararam por aí. Em 2005, segundo os dados do Boletim Anual de Atividade da Ford, a indústria automotiva da Bahia produziu aproximadamente 247 mil veículos dentro de uma capacidade máxima de produção de 250 mil na unidade baiana (FORD, 2005). Isso representava a montagem de

aproximadamente 912 unidades por dia. Desse montante, 100 mil veículos foram exportados (principalmente para Venezuela e México), passando o segmento automotivo a ser o terceiro mais importante da pauta de exportações da Bahia com valores superiores a U\$ 872 milhões²⁴⁷.

Em que resultou tudo isto? Na segunda metade da década de 90, a estrutura da indústria de transformação da Bahia pouco se altera, **em termos de capacidade de produzir uma nova dinâmica (grifos nossos)**, a exemplo dos anos 70, ainda que novas inversões possam ser identificadas (GUERRA e GONZALES, 2001, p. 315).

Se do ponto de vista da composição setorial houve uma ligeira modificação na estrutura da indústria, o mesmo não se pode dizer em relação à espacialização desta produção. Revelam os mesmos números da SEI que aumentou a concentração da geração de riquezas no entorno de Salvador, com a RMS representando aproximadamente 53% do PIB baiano em 2004 (SEI, 2006). Esse fato por si só é bastante revelador dos limitados impactos de todos esses programas para a desconcentração da economia regional da Bahia.

²⁴⁷ Só superado, segundo os dados da Promo Bahia (PROMO, 2005) pelo segmento derivados de petróleo e pelo segmento de químicos e petroquímicos, respectivamente primeiro e segundo colocados da pauta de exportações da Bahia. Em 2005, esses segmentos exportaram U\$ 1,4 bilhão e U\$ 1,2 bilhão, respectivamente.

Tabela 18
Estrutura Produto Interno Bruto por Regiões Econômicas
Bahia - 1999 e 2004

Regiões Econômicas e Municípios	Produto Interno Bruto	
	1999	2004
Metropolitana de Salvador	52,5	53,2
Litoral Norte	4,0	5,0
Recôncavo Sul	2,7	2,5
Litoral Sul	7,3	6,7
Extremo Sul	4,8	4,7
Nordeste	4,5	4,5
Paraguaçu	5,9	5,2
Sudoeste	4,9	4,2
Baixo Médio São Francisco	2,5	2,3
Piemonte da Diamantina	1,7	1,8
Irecê	1,1	1,0
Chapada Diamantina	1,5	1,4
Serra Geral	1,9	1,9
Médio São Francisco	1,0	1,0
Oeste	3,7	4,6

Fonte: SEI/IBGE

4.3 - O Novo Rumo da Política Industrial na Bahia pós 2000: o Desenvolve e o Plano Estratégico da Bahia

A par dos parcos resultados em termos de desconcentração setorial e espacial da economia baiana, alcançados pelos vários programas de atração de investimentos industriais, durante a década de 90, o governo do estado da Bahia decide reformular a sua linha de intervenção industrial. Muitos eram os “emaranhados” que desembocavam nos incentivos fiscais, causando incertezas mesmo na equipe do planejamento estadual sobre a vigência do incentivo, enquadramento de novas indústrias atraídas, bem como compensações aos outros ramos industriais que não foram diretamente contemplados nos programas setoriais.

Objetivando salvaguardar a economia baiana de sua frágil dependência em relação às *commodities* petroquímicas extremamente susceptíveis às vulnerabilidades do mercado mundial e ainda criar novas cadeias produtivas, adensando e diversificando a matriz industrial, é orquestrado um programa de desenvolvimento industrial e de integração econômica, chamado de DESENVOLVE. Esse programa foi instituído pela Lei 7.980

de 2001 e regulamentado pelo decreto 8.205 somente em 2002 para complementar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial do estado, integrando territorialmente o estado e espacializando a geração de emprego e renda.

A leitura cuidadosa da lei que criou o Desenvolve não deixa dúvida sobre a pequena originalidade do programa em relação aos seus antecessores já colocados em exercício na década de 90. Talvez o grande mérito do programa tenha sido o condensamento dos vários tipos de benefícios e incentivos fiscais sob a alçada de uma única política²⁴⁸, desburocratizando e ao mesmo tempo permitindo um melhor acompanhamento das concessões fiscais e seus rebatimentos para o erário.

O principal instrumento do programa é o diferimento, isto é, a postergação do pagamento do ICMS devido por um período não superior a 12 anos, entretanto, conforme destaca Pinto (2006, p. 188), uma leitura mais minuciosa da lei 7.980 mostra que “o contribuinte tem a possibilidade de dilatar o pagamento do imposto em até 90%, limitado ao período de dilação de até 72 parcelas, podendo o imposto, após a aplicação da TJLP, ser antecipado com desconto de até 90%.” O quer dizer que além da possibilidade de não pagar de imediato o imposto estadual, as empresas enquadradas no Desenvolve ainda podiam reduzir a dívida em até 90% se o fizessem de forma antecipada.

Esses incentivos foram, em um primeiro momento, direcionados para a atração de “novas indústrias” e/ou promover a expansão, modernização e, mesmo, reativação de empreendimentos industriais já instalados no estado, desde que condicionados à geração de novos produtos, novos processos, com difusão de tecnologia e possibilidade de geração de novos empregos, de forma a aumentar a competitividade da indústria baiana com o menor custo social e ambiental possível.

O Desenvolve foi assim acoplado a uma visão de longo prazo inserindo-se no planejamento estratégico do governo do estado da Bahia como um mecanismo capaz de

²⁴⁸ Apesar disso, conforme as tabelas apresentadas nessa seção, em relação aos programas específicos, onde se observa a presença do incentivo após o decreto lei do Desenvolve, e, segundo o reforço de LIMA e AQUINO (2005b, p.65), ainda durante os anos 2000, até mesmo em função dos prazos de vigência, quase sempre superiores a 10 anos de validade, continuaram a vigorar os programas de Crédito Presumido, o BAHIAPLAST e, mesmo o Programa do Pólo de Informática de Ilhéus.

umentar a competitividade empresarial, o aporte de tecnologia e melhoramentos na deficiente infra-estrutura estadual. A idéia traçada pelo planejamento governamental era, em um horizonte de 20 anos, tornar a Bahia socialmente justa e coesa, economicamente diversificada e competitiva, espacialmente integrada e ambientalmente limpa.

O Plano Estratégico intitulado “Bahia 2020: o futuro a gente faz” assim descrevia a estratégia econômica que nortearia o planejamento das ações governamentais:

O acirramento da concorrência empresarial demanda políticas de incentivos voltadas para a articulação das cadeias produtivas, envolvendo o fortalecimento tecnológico, a capacitação de pessoas e a redução de custos de produção e de circulação interna. A Bahia do futuro deve estreitar os vínculos intersetoriais, adensando e verticalizando as cadeias produtivas existentes, inclusive com a ampliação de sua rede de serviços. Deve ser capaz, adicionalmente, de inovar e desenvolver um aparato técnico-científico e de infra-estrutura que garanta a competitividade dinâmica de sua economia. Vislumbra-se um cenário de incremento da ação competitiva de pequenas e médias empresas, geradoras de emprego e articuladoras da rede de relações intersetoriais (BAHIA, 2003, p. 41).

Apesar do decreto que regulamentou o Desenvolve ser anterior ao enunciado econômico do supracitado plano estratégico é incrível a semelhança de objetivos e a falta de originalidade deste instrumento de planejamento, senão vejamos: as diretrizes do Programa Desenvolve tinham a seguinte orientação, conforme redação original do texto aprovado pela Assembléia Legislativa da Bahia em abril de 2002.

I - o fomento à instalação de novos empreendimentos industriais ou agro industriais e à expansão, reativação ou modernização de empreendimentos industriais ou agro-industriais já instalados;

II - a desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação de adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social;

III - a integração e a verticalização das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda no Estado;

IV - o desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e assimilação de novas tecnologias;

V - a interação da empresa com a comunidade em que pretenda atuar;

VI - a geração de novos produtos ou processos e redução de custos de produtos ou processos já existentes;

VII - prevenção dos impactos ambientais dos projetos e o relacionamento da empresa com o ambiente (BAHIA, Decreto nº 8.205 de 03 de Abril 2002).

Segundo os dados apurados por Pinto (2006, p. 187), até 2005, trezentos e oitenta e três projetos foram aprovados para receber os incentivos e concessões fiscais do programa que gerou ainda, segundo os dados da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado cerca de R\$ 37,1 bilhões em investimentos industriais e 144.867 empregos efetivamente gerados (Pessoti, 2006).

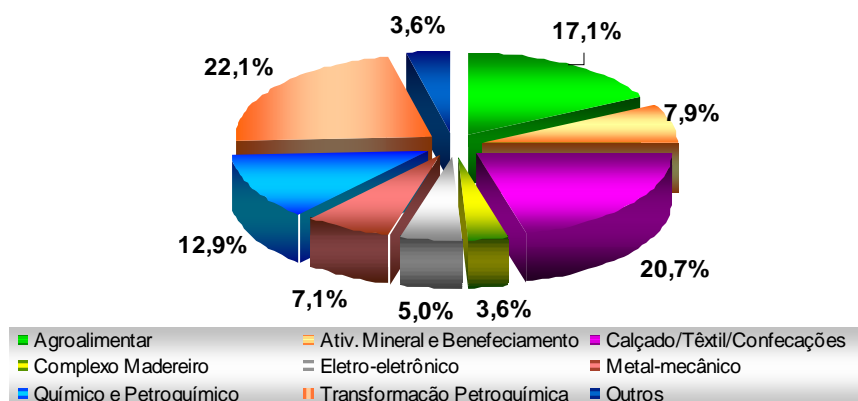
Os investimentos industriais realizados na Bahia entre 2000 e 2005, na vigência do Programa Desenvolve, foram bastante auspiciosos. Só para se ter uma idéia de magnitude de valor, tomando-se por base o resultado das contas regionais, disponível no site da SEI na Internet (SEI, 2006), o PIB da Bahia em 2005 alcançou a cifra de R\$ 90,4 bilhões, que, apenas como ilustração, indica que o montante total dos investimentos industriais realizados na Bahia entre 2000 e 2005 representava mais de 1/3 do PIB baiano de 2005.

Em que pese o fato do rigor técnico-metodológico impedir que a comparação anterior possa ser efetivamente realizada, ao se voltar para o clássico equilíbrio da contabilidade nacional entre renda = demanda = oferta, pode-se, seguramente afirmar que um aumento nos investimentos produtivos faz aumentar a demanda agregada de uma determinada economia, e, por consequência direta, o nível de renda interna, conduzindo essa mesma economia, *coetris paribus*, a um novo ponto de equilíbrio econômico. Essa foi justamente a essência do modelo de desenvolvimento da Bahia no período compreendido entre 1990 e 2005.

Apesar disso, quando se analisam os investimentos circunscritos ao Programa Desenvolve, os resultados evidenciam que, a despeito da diversificação e espacialização da produção industrial proteladas nos programas industriais da Bahia, há uma forte predominância da atividade petroquímica (seja o beneficiamento, seja a transformação propriamente dita) entre todas as demais atraídas pelos programas industriais

contemplados na política industrial baiana. Esse fenômeno pode ser observado mais claramente, quando agrupamos os setores econômicos, segundo a classificação nacional das atividades econômicas (CNAE).

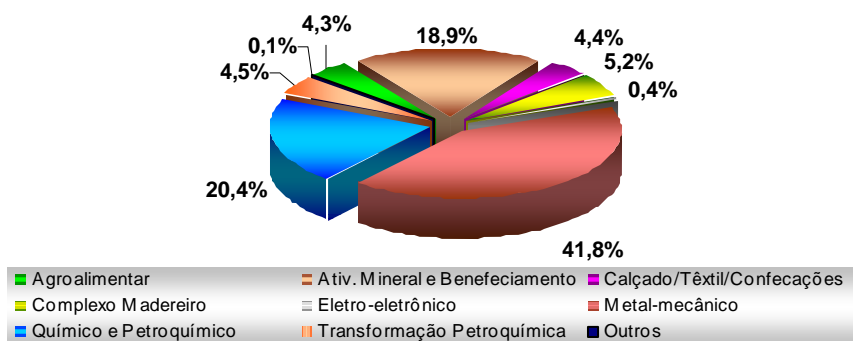
Gráfico 1 - Estrutura Setorial dos Projetos Realizados - Por Complexo Produtivo, Bahia 2000-2004



Fonte: Lima e Silva (2005, p. 38)

Em que pese o fato do Gráfico 1 representar apenas a estrutura percentual do número de projetos industriais efetivamente realizados na Bahia no período compreendido entre 2000 e 2004, é bastante evidente que o resultado mais imediato da política industrial baiana foi aumentar a concentração setorial da indústria de transformação. Mesmo com programas setoriais diversificados, aproximadamente 43% dos projetos industriais atraídos para a Bahia foram direcionados para os segmentos químicos e petroquímicos e suas derivações (beneficiamento e transformação). Essa concentração industrial é ainda mais reforçada se analisarmos o mesmo gráfico, agora considerando a estrutura percentual do montante investido por cada um dos complexos industriais em questão.

Gráfico 2 - Estrutura Setorial dos Investimentos Realizados (em valores R\$ de 2004) - Por Complexo Produtivo - Bahia 2004



Fonte: Lima e Silva (2005, p. 39)

Ao se levar em consideração o montante dos investimentos efetivados a concentração nos resultados é ainda maior: somados os valores investidos nos complexos mineral e beneficiamento, químico e petroquímico e metal-mecânico atingem aproximadamente 82% do total investido em toda a indústria baiana no período entre 2000 e 2004. É de certa forma tautológico, mas necessário reforçar, que o segmento metal-mecânico aparece com destaque em função da presença do Complexo Ford. Segundo Lima e Silva (2005, p. 41), do montante total atribuído ao complexo metal-mecânico, 98,2% do investimento industrial (em valores correntes de 2004) foi realizado isoladamente pela Ford e seus sistemistas.

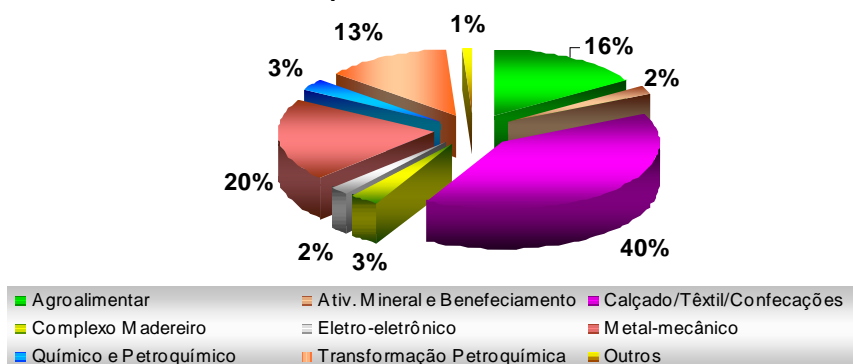
Se excluído da análise o valor investido pela Ford e suas empresas sistemistas, o segmento [metal-mecânico] perde importância relativa, passando a ocupar a penúltima posição em termos de montante desembolsado, uma vez que o investimento do setor cai de R\$ 4.041 milhões para R\$ 71 milhões (LIMA e SILVA, 2005, p.41).

O complexo químico (considerando aqui tanto o beneficiamento como a transformação) foi o segundo a despendar maior volume de investimentos para o período 2000-2004. E também aqui a concentração econômica não é diferente, com destaque para três grupos principais: Petrobras/RLAM, Braskem e Monsanto do Brasil. Juntos, esses grupos empreendedores foram responsáveis por 95% do montante investido no complexo químico da Bahia no período em análise. E a Petrobras do Recôncavo baiano assume posição de destaque nesse contexto, argumento corroborado por Lima e Silva (2005, p.41).

A retirada dos valores despendidos pela Petrobras do montante dos dois setores [químico e petroquímico e atividade mineral e de beneficiamento] permite verificar com clareza a relevância desta empresa nos subconjuntos setoriais dos investimentos realizados: os desembolsos efetuados no complexo químico-petroquímico passam de R\$ 1.973 milhões para R\$ 1.343 milhões, enquanto os valores realizados na atividade mineral e de beneficiamento sofrem uma queda bem mais acentuada, de R\$ 1.831 milhões para R\$ 305 milhões.

Apesar disso, uma série de outros investimentos foram realizados nas mais diversas regiões do estado, incluindo o Recôncavo baiano. Mostram os registros da SICM (2007) que ademais dos vultosos investimentos realizados pelos grandes grupos multinacionais já destacados, foram concretizados projetos que embora não tenham grande destaque no que concerne a realização de investimentos, acabaram gerando um acentuado volume de empregos e dinamizando a atividade econômica em alguns municípios do interior.

Gráfico 3 - Estrutura Setorial dos Empregos Gerados - Por Complexo Produtivo, Bahia 2004



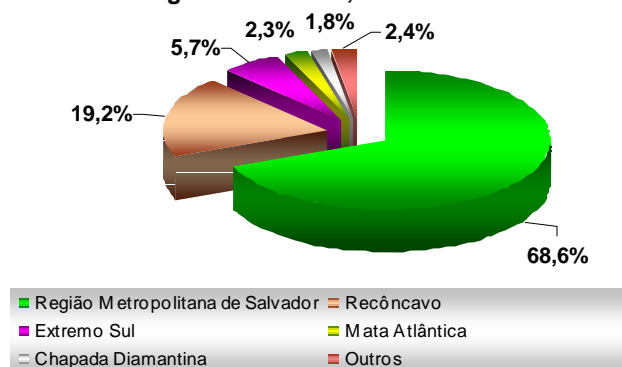
Fonte: Lima e Silva (2005, p. 39)

Dentre esses projetos destacam-se os investimentos da Pirelli Nordeste e do grupo Avipal em Feira de Santana; ampliação da Tigre – Tubos e Conexões em Camaçari e implantações da Med-e-Med no Centro Industrial de Aratu e da Citec do Brasil em Mata de São João. Mas o grande destaque no quesito de espacialização dos empreendimentos foi para o complexo calçados/têxtil/confecções. O segmento de calçados e componentes apresentou, no período de 2000 a 2004, 20 novos projetos em localidades diferenciadas com destaque para os municípios de Castro Alves (Andreza

Calçados), Cruz das Almas (Bibi Calçados), Amargosa (Daiby), Santo Estevão (Dilly Calçados) e Cachoeira (Curtume Reichert).

Apesar disso, é descomunal a concentração econômica da atividade industrial da Bahia e, nem mesmo esses mais de R\$ 37 bilhões aplicados pelo Programa Desenvolve foram capazes de reverter essa tendência. Esse processo se manifesta tanto em termos de atividade setorial, com o predomínio da indústria química na dinamização da economia baiana, quanto (tautologicamente) em termos espaciais, com a Região Metropolitana de Salvador representando cerca de 70% do total dos investimentos industriais realizados na Bahia entre 2000 e 2004. O balanço da alocação dos investimentos industriais realizados no período em questão, segundo região econômica da Bahia, pode ser visualizado no Gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 - Estrutura Setorial dos Investimentos Realizados - Por Região Econômica, Bahia 2000- 2004



Fonte: Lima e Aquino (2005, p. 57)

No próximo capítulo, será evidenciado, que a despeito da concentração econômica, existe uma íntima relação entre os vários momentos em que a indústria foi incentivada e o imediato rebatimento no Produto Interno Bruto estadual.

5 – A ECONOMIA BAIANA E A INDUSTRIALIZAÇÃO: UMA RELAÇÃO DE ÍNTIMA DEPENDÊNCIA

Este capítulo tem por objetivo central fazer uma análise e periodização da trajetória da indústria baiana e sua correlação direta com o desempenho da economia baiana, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) ao longo dos anos de 1975 e 2005, com destaque para o período mais recente, a partir do ano de 2000, tomando como base as contas regionais produzidas pela SEI em parceria com o IBGE.

A periodização partiu da observação empírica das taxas de crescimento e dos índices do Produto Interno Bruto baiano com base em 1975, o que levou à identificação de quatro períodos distintos: uma fase inicial de intenso crescimento por meio da industrialização pautada em bens intermediários; uma segunda, de crise e recessão; a terceira fase, quando a economia baiana volta a apresentar sinais de recuperação, ao longo da década de 1990; e, finalmente a quarta fase em que a economia baiana consolida o crescimento alicerçado no grande desempenho do setor industrial de bens finais, sobretudo da indústria automobilística e de calçados.

Buscou-se ainda, tendo em vista o objetivo proposto, identificar os principais fatores que determinaram a trajetória de crescimento, estagnação e retração desse indicador do crescimento econômico.

Nesse sentido, é salutar considerar o fato de que o PIB representa a expressão monetária do conjunto de todos os bens e serviços finais que são gerados em uma determinada economia em um determinado período de tempo. Embora a definição acabe dando a esse indicador mais importância do que ele realmente mereça, duas considerações precisam ser feitas antes de iniciarmos a análise proposta: primeiro, que embora possua uma grande definição, a mensuração da atividade econômica expressa pelo PIB, apenas sinaliza uma tendência de crescimento e/ou arrefecimento da economia em questão, no período considerado. Isto é, o indicador dado pelo PIB mede apenas a geração das riquezas e não a sua distribuição. Essa definição é muito importante, pois quando falamos que, no período compreendido entre os anos 2000 a 2005 há uma consolidação do crescimento econômico, em momento nenhum queremos dizer que esse modelo de

crescimento esteja comprometido com o desenvolvimento local ou com a maneira mais eficiente de distribuição do agregado macroeconômico.

O segundo ponto a se considerar – complementar ao primeiro –, é o fato de que o PIB não consegue traduzir a totalidade de relações econômicas existentes entre os agentes produtivos. Sua expressão mede, segundo critérios de pesquisa, a totalidade produzida de bens e serviços finais (retirado o consumo intermediário) em um determinado período. No entanto, o grau de abertura dos dados em setores produtivos segue a mesma recomendação das Nações Unidas. Assim, não se pode esperar maior poder analítico do PIB que não o de verificar a tendência de comportamento ou ainda a mudança na estrutura econômica (de um país, estado, região ou município) em um determinado período de tempo.

5.1 - Condicionantes da Análise do PIB da Bahia

A identificação e análise desses fatores, que, em parte, explicam a dinâmica da evolução da economia baiana, exigem que se leve em conta dois aspectos principais:

O primeiro deles é a situação político-administrativa do estado da Bahia, a saber: um estado subnacional e periférico inserido em uma economia também periférica.

estado subnacional é identificado com base em SANDRONI (2005), como aquele que não controla as variáveis e políticas macroeconômicas. Nesse caso, está-se diante de um poder político e administrativo não-independente/autônomo, que não formula e não define políticas macroeconômicas e, portanto, tem autonomia restrita e também restrito controle sobre os elementos determinantes da conjuntura econômica — taxa de juros, preços, taxa de câmbio, base monetária etc. Sabe-se que a política macroeconômica é fundamental na determinação do crescimento da economia e, portanto, do ritmo da acumulação capitalista.

Quando se menciona “um estado periférico” (SPINOLA, 2001), fala-se do processo histórico, da formação socioeconômica. A Bahia, como integrante da região Nordeste, teve uma participação subordinada na divisão nacional do trabalho ao longo da

constituição do capitalismo industrial-financeiro do Brasil. Essa região exportava força de trabalho com baixa qualificação, gerava divisa — sendo o cacau uma importante fonte dessas divisas — e era mercado consumidor dos bens finais produzidos pelas indústrias montadas na região Sudeste, beneficiada com a política de substituição de importações implementada pelo Governo Federal.

Entretanto, apesar de o estado da Bahia ter amealhado alguns benefícios no processo anteriormente mencionado e, por isso mesmo, ter-se constituído no sexto PIB do Brasil, a maioria dos seus indicadores sociais encontra-se abaixo da média brasileira. Isso faz com que as condições estruturais da sustentabilidade da acumulação capitalista sejam precárias, a exemplo do nível de escolarização da população em idade ativa (PIA), da distribuição de renda, da infra-estrutura econômica e da situação dos centros de pesquisas e outros.

Estar na periferia de um país periférico significa, para o processo de crescimento econômico, poucos recursos de capital e trabalho para uma acumulação sustentada. Essa condição decorre, em parte, das necessidades básicas não-atendidas ao longo da história, do nível de arrecadação estatal e da baixa geração de poupança interna.

Quanto à organização político-administrativa do estado da Bahia é importante salientar que a escassez de recursos públicos, a impossibilidade de definição de políticas macroeconômicas de curto, médio e longo prazo e o sério quadro de carências sociais e econômicas resultam em conflitos e tensões permanentes e na necessidade de busca de poupanças externas, no âmbito federal e internacionalmente.

O segundo aspecto é a divisão regional do trabalho no Brasil e a forma de participação da economia do estado da Bahia nesse processo, ou seja, a forma como os fluxos econômicos, que atuam nos seus limites geográficos, se articulam com o centro dinâmico do capitalismo brasileiro e com outros, no plano internacional.

Cabe salientar que a inserção da economia baiana na divisão nacional do trabalho dá-se da seguinte forma: a) o estado da Bahia é um centro de geração de divisas para o país; b) é produtor de bens intermediários e matérias-primas para a indústria instalada no Sudeste do país; c) é um grande mercado consumidor de produtos finais vindos das

regiões Sudeste e Sul do país; d) ainda é fornecedor de mão-de-obra, uma vez que perde população, com os processos migratórios.

Com essa compreensão da economia baiana, buscou-se a identificação dos principais fatores que explicam os movimentos e fluxos econômicos no espaço geográfico, político e administrativo do estado da Bahia, a seguir discriminados:

1. Cenário macroeconômico nacional — portanto, as políticas macroeconômicas de curto prazo;
2. Políticas macroeconômicas de longo prazo, fiscal, regional, tributária e de emprego e renda;
3. Processo de formação histórico, social e econômico;
4. Cenário internacional, ainda que de forma mais indireta;
5. Organização político-administrativa local, capacidade de investimento, de concessão de incentivos etc;
6. Condições naturais, ambientais e culturais e
7. Fatores estruturais da competitividade, que são, em boa medida, consequência imediata das políticas anteriormente citadas: nível educacional/escolarização da população em idade ativa, infra-estrutura econômica — transportes, comunicação, energia; infra-estrutura básica — esgoto, água e saúde; controle ambiental; existência de centros de pesquisa etc.

5.2 - Antecedentes Históricos da Industrialização Baiana

A industrialização brasileira, iniciada no final da década de 1950 com a implementação da indústria pesada, gerou algumas distorções regionais e setoriais. O modelo então implantado — Substituição de Importações — e que vigorou até a década de 1980, favoreceu principalmente os setores agregados ao complexo metal-mecânico da região Centro-Sul do Brasil.

Na década de 1970 houve um esforço de política econômica para integrar as regiões brasileiras mediante a formação de complexos industriais, especialmente de produtores de bens intermediários, na perspectiva de uma matriz produtiva brasileira articulada

setorial e regionalmente. Nesse contexto, ocorreu no Nordeste um avanço da indústria de bens intermediários em detrimento do segmento produtor de bens de consumo não-duráveis, tradicionalmente os de maior peso na indústria de transformação regional, sobretudo os setores alimentício e têxtil. Essa maior participação da indústria de bens intermediários se deve à montagem do Complexo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, a que se associaram as políticas de industrialização regional e de substituição de importações de petroquímicos do II PND. Essas duas políticas econômicas foram fundamentais para a estratégia de crescimento do estado da Bahia, a partir de meados da década de 1970.

Nesse sentido, a análise apresentada nesse capítulo, da evolução numérica do PIB da Bahia, foi pensada seguindo uma periodização específica, com base nas taxas de crescimento desse macro indicador. Os gráficos e as tabelas mostram, com clareza, que entre 1975 e 1986 o PIB baiano cresceu aceleradamente, seguindo-se uma fase de estagnação (1986-1992) e, logo depois, uma retomada do crescimento econômico (1992-2000). Por fim a partir do ano de 2000 mostram a manutenção e consolidação do crescimento da economia baiana, principalmente associados aos investimentos industriais realizados nesse último período.

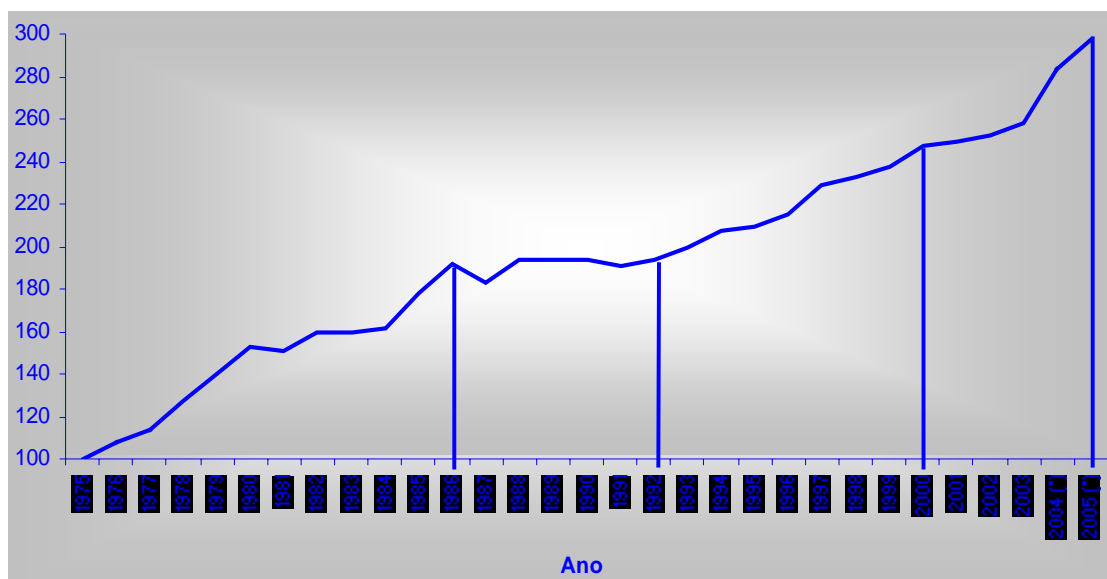


Figura 1
Evolução do PIB da Bahia 1975-2005

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Tabela 19
Taxa Média de Crescimento dos Grandes Setores de Atividade do PIB da Bahia
1975 - 2005

(%)			
Período	Primário	Secundário	Terciário
1975-1986	2,4	8,9	6,4
1986-1992	-0,9	-1,2	2,0
1992-2000	3,1	2,9	3,2
2000-2005	5,6	4,7	2,2

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Tabela 20
Taxa Acumulada de Crescimento dos Grandes Setores de Atividade do PIB da
Bahia 1975 - 2005

(%)			
Período	Primário	Secundário	Terciário
1975-1986	29,9	156,4	98,9
1986-1992	-5,3	-7,1	12,5
1992-2000	27,9	25,8	28,5
2000-2005	31,4	25,8	11,6

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Tabela 21
Taxa de Crescimento do PIB da Bahia – Por período – Acumulada e Média

(%)		
Período	Média	Acumulada
1975-1986	6,1	92,0
1986-1992	0,1	0,9
1992-2000	3,1	27,5
2000-2005	3,8	20,3

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

5.3 - Período I (1975–1986): Transformações Estruturais e Crescimento Econômico Acelerado

O período que vai de 1975 até 1986 tem como característica principal a transformação estrutural do PIB da Bahia, que deixa de ter como “carro-chefe” a agropecuária,

passando a ser impulsionado pela indústria. Crescimentos acelerados (em torno de 6,1% ao ano) foram a tônica dessa época, marcada pela expansão do segmento industrial baiano, que apresentou taxas de crescimento de aproximadamente 9%.

Esse processo teve origem em meados dos anos 1950, embora, até o início dos anos 1970, a estrutura produtiva da economia baiana ainda estivesse fundada no setor primário-exportador, que se complementava com a economia de subsistência praticada em quase todas as suas regiões. Durante décadas essa dinâmica foi comandada pelo agrobusiness do cacau, que era o principal produto agrícola estadual e o seu maior gerador de divisas.

Contudo, a renda gerada pela cacauicultura foi em parte alocada no próprio setor, aprofundando e mantendo a monocultura do cacau, sendo o restante canalizado para consumo ou investimentos fora do estado, principalmente em imóveis. Esse setor, por sua vez, devido às suas características estruturais, era incapaz de irradiar seu dinamismo para a economia baiana como um todo. A partir dos anos 1970, com o avanço da industrialização, essa estrutura produtiva começa a mudar e perde sua feição agroexportadora.

Alguns fatores, a seguir comentados, podem ser apontados como principais para o desenvolvimento desse processo. Em primeiro lugar, as políticas macroeconômicas adotadas no país a partir da década de 1930, que alteraram profundamente a divisão nacional do trabalho no Brasil. O principal projeto era o de substituições de importações e é a partir da sua implantação, juntamente com a do processo de desconcentração da economia — promovido pelo Governo Federal e incentivado pelos estados periféricos, dentre eles a Bahia, para reduzir desequilíbrios regionais — que, finalmente, nos anos 1970, a Bahia se insere na matriz industrial brasileira, com a chamada “especialização regional”. Tal especialização levou o estado a voltar-se para uma industrialização centrada no setor químico, especialmente na petroquímica, e na metalurgia.

Ainda no âmbito de medidas macroeconômicas, é importante salientar os incentivos fiscais e financeiros criados pelo Governo Federal para atrair investimentos para outras regiões brasileiras que não o Centro-Sul. Entre esses se registra o sistema de incentivos fiscais 34/18/FINOR, que beneficiou o processo de reestruturação da dinâmica

econômica da região Nordeste, observando-se que tais incentivos foram, em sua grande maioria, alocados no estado da Bahia. Isso se deu pela proximidade da Bahia em relação ao Centro-Sul, e pelo fato de a produção nacional não oferecer alguns insumos básicos demandados pela indústria de transformação do Sudeste. Entre os fatores sistêmicos da competitividade, a Bahia contava ainda com as vantagens de ser, à época, a maior produtora de petróleo do país e de já possuir uma refinaria, a Landulfo Alves.

Em relação ao poder local, foi montada uma explícita política industrial, setorial e regional. Além de participar diretamente de alguns empreendimentos, com estudos, investimentos e infra-estrutura, o Governo Estadual concedeu um amplo conjunto de incentivos fiscais e financeiros, o que possibilitou ao capital privado reduzir drasticamente o risco de sua participação no processo produtivo e garantiu vantagens comparativas à Bahia em relação aos demais estados do Nordeste.

Em decorrência das medidas acima descritas, vários projetos foram implantados, destacando-se os localizados no Centro Industrial de Aratu (CIA), nos Distritos Industriais do interior do estado e no Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC).

Tabela 22
Composição Setorial do PIB Baiano, Segundo Anos Selecionados

Anos	Setores (%)		
	Primário	Secundário	Terciário
1960	40,0	12,0	48,0
1970	21,2	12,4	65,4
1975	30,7	27,5	41,8
1980	16,4	31,6	52,0
1986	18,2	43,2	38,6
1990	15,2	31,9	52,9
1992	9,7	36,3	54,0
2000	10,7	41,1	48,2
2005	10,3	50,2	39,5

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Essas alterações estruturais na economia baiana incrementaram fortemente seu produto interno. Em termos de taxas de crescimento real do PIB, a Bahia supera o Nordeste e o Brasil ao longo da década de 1970. Segundo Spinola (2003), no final desse período o

crescimento médio do PIB baiano situava-se em torno de 11,4% ao ano, enquanto o nacional, embora também apresentasse considerável expansão na atividade interna, encontrava-se próximo a 8,6%.

No período entre 1975 e 1986, a indústria baiana cresceu acumuladamente 156,4%, a agricultura 30%, o comércio 117% e as comunicações 1.383%. Esse crescimento fez com que a economia baiana aumentasse sua participação na economia nacional — de menos de 4% em 1975 passa a 5,4% em 1985 — e contribuiu de forma positiva para a expansão do setor terciário da economia (em média 7,6% ao ano), particularmente na RMS.

É importante destacar que a consolidação da indústria de transformação no processo de desenvolvimento econômico estadual, na primeira metade da década de 1980, ocorreu num período de grande recessão e crise da economia brasileira, da qual poucos estados lograram escapar. A Bahia, exatamente pelo avanço da sua indústria, estava entre estes últimos, ou seja, apresentou, malgrado a crise, crescimento do nível de atividade econômica. Uderman e Menezes (1998, p. 717) reforçam essa idéia.

O fôlego do ciclo de industrialização dos anos 70 ultrapassou a virada da década e deixou marcas positivas no desempenho industrial da Bahia na primeira metade dos anos 80. Apesar das dificuldades transmitidas através dos programas de ajuste implementados pelo Governo Federal, a economia baiana conseguiu manter, no período, índices de expansão satisfatórios, fundamentalmente em função da continuidade dos investimentos realizados no segmento petroquímico e em algumas empresas de base siderometalúrgicas. Ao mesmo tempo, o início da desaceleração econômica provocada pelo segundo choque do petróleo, pela crise da dívida externa brasileira e pela subordinação dos planos brasileiros de desenvolvimento aos objetivos de estabilização de preços arrefeceu os indicadores nacionais. A resultante desses dois vetores foi um aumento da participação relativa da Bahia no Produto Interno Bruto (PIB) e no valor da produção industrial brasileiros.

Nos anos 1980, inicia-se uma política de desvalorização cambial que torna caros os produtos importados. Esses fatores macroeconômicos fizeram com que aumentasse a

demanda, por parte das indústrias instaladas no Centro-Sul, pelos petroquímicos produzidos na Bahia.

Apesar da economia ter-se concentrado fortemente, principalmente na Região Metropolitana de Salvador (RMS), outras áreas do interior do estado também apresentaram significativo crescimento no final da década de 1970. Entre os destaques tem-se: produção de feijão na região de Irecê; expansão do pólo cafeeiro na Chapada; extração de minérios em determinadas áreas do estado (Caraíba Metais etc.); rápida ocupação do Vale do Iuiú (pecuária e algodão) e desenvolvimento de regiões como o Extremo-Sul, com a extração de madeira e produção de celulose.

5.4 - Período 2 – 1986 a 1992: Inflexão no Crescimento e Crise Econômica

A partir da segunda metade dos anos 1980, o vigoroso crescimento ocorrido entre 1975 a 1985 sofre um forte processo de inflexão. Entre 1986 e 1992, o ritmo de crescimento do PIB cai de 6,1% ao ano para aproximadamente 0,1% (conforme visto na Tabela 21).

Em dez anos, ou seja, de 1975 a 1986, o PIB baiano, sob o efeito do Pólo Petroquímico de Camaçari, cresceu 92% acumuladamente. Entretanto, no período subsequente, entre 1986 e 1992, o crescimento acumulado foi de apenas 0,9%. Em que pese a diferença quantitativa dos anos entre os dois períodos, essa comparação tem como único objetivo salientar que entre 1986 e 1992 a economia baiana praticamente estagnou.

O Gráfico 2, a seguir, evidencia claramente esse processo. Entre 1986 e 1992, o cenário apresentado foi de recessão, com variação negativa do nível de atividade nos três últimos anos desse período.

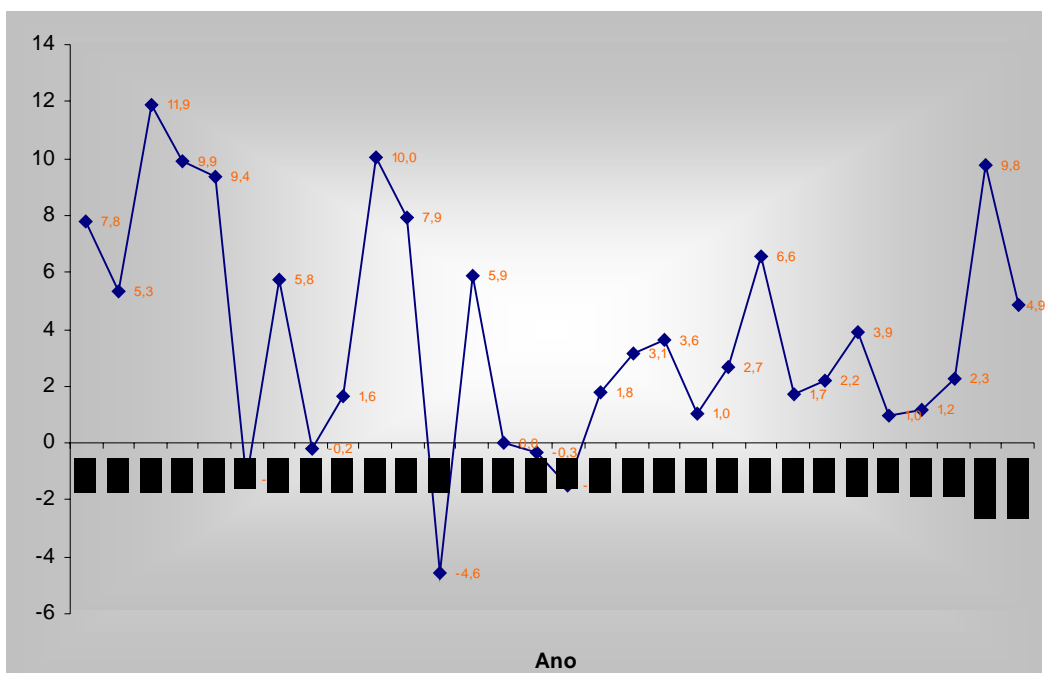


Figura 2
Evolução do PIB da Bahia segundo taxa anual de crescimento – 1976-2005
 Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Os fatores que explicam essa crise podem ser encadeados da seguinte forma:

- a crise da economia nacional nos anos 1980 (a chamada década perdida), capitaneada pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, levou à falência o modelo anterior, no qual o Estado era o motor da acumulação capitalista e sob o qual se pautou o crescimento da economia baiana entre 1975 e 1986. O endividamento interno e externo do Estado inviabilizou os investimentos projetados e a manutenção da acumulação capitalista, na forma até então vigente;
- a queda no ritmo de crescimento da economia ocasionou altas taxas de inflação, índices crescentes de desemprego e elevação das taxas de juros, o que desencadeou a chamada "ciranda" financeira e teve, portanto, efeitos negativos diretos na demanda agregada da economia brasileira, principalmente no consumo das famílias e nos gastos do governo;
- deu-se um redirecionamento da economia brasileira para o mercado externo: incentivaram-se assim as exportações, que geravam divisas, garantiam o

fechamento do balanço de pagamentos e mantinham o nível da atividade econômica.

Os efeitos dessa crise para a economia da Bahia foram altamente negativos, podendo-se destacar alguns deles como os mais graves, como se pode verificar a seguir:

- foram paralisados os investimentos previstos para o Pólo de Camaçari e, assim, não foram geradas cadeias produtivas, a terceira geração da petroquímica. Dessa forma, a economia baiana permaneceu apenas como produtora de bens intermediários e o Complexo Petroquímico não recebeu novos investimentos;
- diminuiu o ritmo de crescimento da produção da indústria química baiana, tendo esse segmento, nos anos de 1988, 1990 e 1991, apresentado taxas negativas, de 3,6%, 6,8% e 7,6%, respectivamente. Pelo elevado peso que a indústria química tem na estrutura do segmento industrial baiano, os reflexos negativos sobre o PIB eram inevitáveis;
- foi gerada, com a paralisação do processo de investimentos, uma economia duplamente concentrada na formação do PIB: na agricultura, o cacau, em crise, continuava ser o principal produto de exportação. Na indústria, deu-se uma elevada concentração em torno do gênero químico. Em termos macroeconômicos, a geração espacial da renda concentrou-se na RMS e no litoral, principalmente na área de influência dos municípios de Ilhéus e Itabuna;
- cresceu a taxa de desemprego na RMS, conseqüência da forte migração — em parte derivada do fato de a Bahia possuir uma população rural muito grande (ainda hoje a maior do país em termos absolutos, e vivendo de forma precária no semi-árido) — para essa região, atraída pelo Pólo. Esse processo fez de Salvador a terceira mais populosa cidade do país, com a uma das maiores taxa de desemprego dentre as cidades estudadas pelos institutos de pesquisas brasileiros;
- finalmente, identifica-se um último efeito, que se manifestou em meados dos anos 1980, decorrente da reestruturação produtiva mundial: a crise nos produtos tradicionais de exportação da agricultura baiana. A partir desse período, registraram-se sucessivas quedas nos preços internacionais dessas commodities, resultantes do crescimento da sua oferta mundial, com a entrada, no mercado, de

novos países produtores, com menores custos médios e maiores rendimentos por hectare. Dentre os produtos baianos cujos preços caíram, citam-se: o cacau, que também foi atingido pela grave doença conhecida como "vassoura de bruxa", e a mamona, o sisal, o fumo, o café e o algodão. O forte declínio do cacau, principal cultura agrícola do estado na segunda metade dos anos 1980, ocorre sem que outra lavoura a substitua de imediato.

Assiste-se assim a uma total desestruturação do estado da Bahia: suas finanças desorganizam-se; seu patrimônio público — estradas, escolas, hospitais etc. — passa por um processo de desgaste; seu funcionalismo tem grandes perdas em termos reais.

Os fatores sistêmicos da competitividade baiana seguem na mesma direção da situação financeira do setor público, acima mencionado. A educação não apresenta grandes avanços, a concentração da renda aumenta, as estradas pioram de situação, o crescimento dos setores serviços e comunicações é lento, etc.

Apesar da crise nos dois principais setores da economia baiana (a agricultura tradicional e a petroquímica emergente), a política de redirecionamento da economia brasileira para o setor externo traz novos vetores de crescimento econômico para o estado e dá início a um processo de diversificação agrícola e interiorização da produção. Além disso, a petroquímica, graças à política de desvalorização cambial adotada pelo governo federal, conseguiu colocar no mercado externo parte da sua produção, diminuindo, dessa forma, os efeitos da queda das vendas para o mercado interno.

Assim, esse período, apesar de se caracterizar como uma fase recessiva, é também aquele em que se verifica uma diversificação e interiorização da sua dinâmica, a saber: ocupação dos cerrados com a produção de grãos, tendo na soja seu carro-chefe; desenvolvimento de projetos de irrigação, principalmente na Região de Juazeiro, com a produção de frutas para exportação e o cultivo de hortifruti — laranja no Litoral Norte, especiarias no Recôncavo Sul; afirmação do papel e celulose no Extremo-Sul; florescimento do turismo, na faixa litorânea, com destaque para a região de Porto Seguro e o Litoral Norte; surgimento de novos empreendimentos do Complexo Agroindustrial, dinamizando e modernizando a produção agropecuária, dentre outros

setores e processos com menor relevância. É importante salientar que esse processo só começaria a ter impacto sobre o PIB a partir dos anos 1990.

Em conclusão, esse período, diferentemente do anterior, é marcado por uma redução da participação do PIB baiano no nacional, em consequência de ter-se estagnado o ritmo de crescimento da economia baiana (no cotejo com o período anterior, 1975/1985) e de se terem expandido fortemente outras áreas no Brasil, como o Centro-Oeste, incentivadas pela produção pecuária e agroexportadora, principalmente de grãos.

5.5 - Período 3: Anos 1990 — Retomada do Crescimento do PIB Baiano

Como dito anteriormente, a atual configuração socioeconômica da Bahia tem início a partir de meados da década de 1970, com o fortalecimento do cinturão industrial da Região Metropolitana de Salvador (RMS), particularmente com a entrada em operação do Pólo Petroquímico.

A expansão da economia baiana alicerçada no desempenho industrial — principalmente com o incremento nas atividades da indústria de transformação e da construção civil, esta última grande geradora de emprego e renda — acontece, principalmente no período do pós II PND e prossegue até meados dos anos 1980, momento em que a crise que vinha atingindo a economia brasileira começa a afetar o desempenho baiano: registram-se, entre o final dos anos 1980 e o começo de 1990, taxas de crescimento mais modestas. Apesar disso, a Bahia foi um dos estados de melhor desempenho econômico naquela que é considerada a "década perdida" da economia brasileira.

O período compreendido entre 1992 e 2000 — tem algumas características marcantes, como:

- crescimento econômico acompanhando a média nacional;
- consolidação e ampliação da indústria montada no primeiro período, ou seja, petroquímica e metalurgia;

- consolidação de setores que se beneficiaram com a política nacional de incentivo às exportações e que tiveram vantagens comparativas no estado, a exemplo da silvicultura, da produção de papel e celulose, dos frutos e grãos;
- alcance, pela agricultura, de um novo patamar de produção, com base na política nacional de incentivo às exportações iniciada no segundo período;
- esgotamento dos produtos tradicionais, a exemplo do fumo, que chegam ao fundo do poço, e esboço de recuperação dos níveis de produção de outros, graças às políticas dos governos estadual e federal;
- surgimento de novos setores industriais, notadamente de bens finais, portadores de mudanças futuras na estrutura do Estado e promotores de sua inserção na divisão nacional do trabalho;
- maior preocupação com o turismo local, que passa a operar em um patamar mais elevado, a partir de investimento do Governo Estadual e de programas nacionais com parceiros internacionais, a exemplo do PRODETUR.

O crescimento médio do PIB baiano correspondeu a 3,1% a.a. ou, em taxa acumulada, foi de 27,5%, no período de 1992 a 2000. Os setores agropecuário e industrial cresceram no mesmo patamar: 3,1% e 2,9% respectivamente. Outros segmentos, como o comércio e comunicação, foram de grande destaque nesse período, alcançando um crescimento acumulado de 28,3% e 255,7% respectivamente.

5.5.1 - O Novo Cenário Econômico Nacional e os Reflexos para a Economia Baiana

A mudança na política econômica nacional, o Plano Real, a abertura do mercado brasileiro e a reestruturação do Governo Estadual fizeram a economia voltar a crescer. Abriu-se um novo período de investimentos produtivos e a perspectiva de outro ciclo sustentado de crescimento, agora menos concentrado.

Antes de tudo, verifica-se um forte crescimento do comércio e do consumo nos primeiros três anos do Plano Real, em função da estabilidade econômica e das

facilidades de financiamento. Esse processo beneficiou mais fortemente as classes menos favorecidas, que representam a maioria da população baiana.

Em segundo lugar, ocorreu uma reestruturação dos principais setores do parque industrial baiano, que, como se sabe, é ainda pouco diversificado e concentra-se em setores internacionalmente competitivos: química e petroquímica, mineração e metalurgia, além de papel e celulose. A partir de 1994, além da celulose, a duplicação da Refinaria Landolfo Alves (RLAM) e da Central de Matérias-Primas do Pólo Petroquímico de Camaçari fizeram a produção voltar a crescer e, em consequência, cresceu também o PIB estadual, como mostram as figuras a seguir.

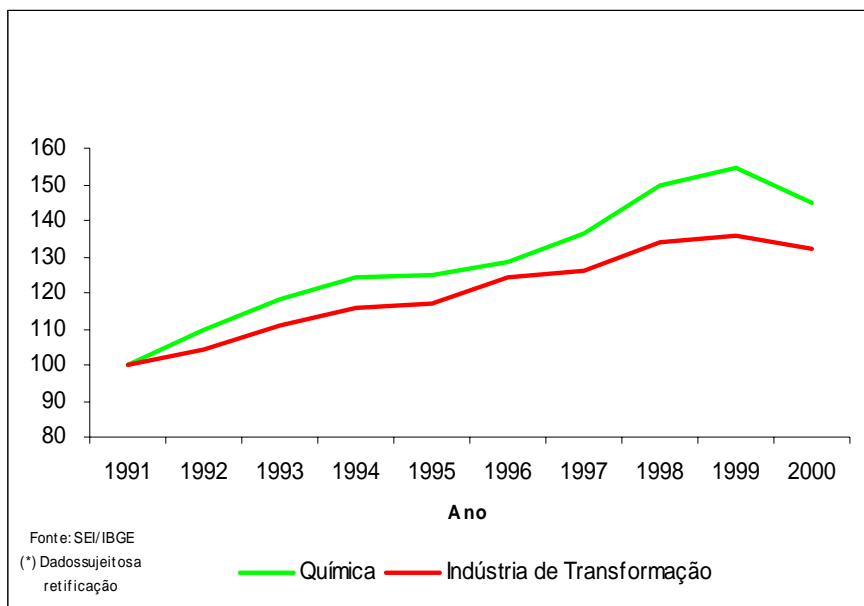


Figura 3
Taxa de Crescimento acumulada da Indústria Química e Indústria de Transformação – Bahia, 1991-2000

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Cabe também ressaltar o bom desempenho da indústria metalúrgica e a consolidação dos investimentos realizados na indústria de papel e celulose no sul do estado, que resultaram em elevados crescimentos desses segmentos no referido período, como mostra a figura 4.

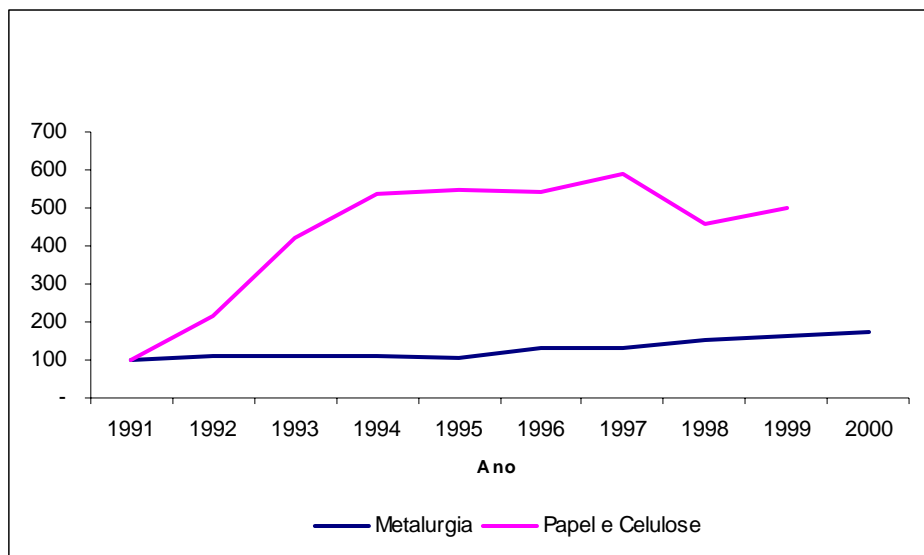


Figura 4
Taxa de Crescimento Acumulada dos Segmentos Industriais de Maior Ascensão na Bahia – 1991-2000

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Um outro importante fator a ser destacado é que, somente em meados dos anos 1990, o processo de diversificação da produção, ocorrido na agricultura baiana a partir de fins dos anos 1980, como descrito anteriormente, começa a influenciar e determinar a formação do valor agregado agrícola e, conseqüentemente, do PIB baiano. Como mostra a Tabela 23, entre os anos de 1985 e 2000 dá-se uma profunda transformação na agricultura, com perda significativa da participação do cacau na formação do valor bruto da produção, contribuindo com 36% em 1985, em 2000 o cacau tem um peso de apenas 6% no valor bruto da produção agrícola da Bahia.

Tabela 23**Participação dos Principais Produtos Agrícolas, segundo o Valor Bruto da Produção Bahia: 1985-2000**

Posição	2000*		1985	
	Produtos	(%)	Produtos	(%)
1º	Mandioca	16,2	Cacau	36,2
2º	Cana de açúcar	15,3	Mandioca	10,7
3º	Soja	10,7	Café	9,2
4º	Feijão	7,6	Feijão	7,1
5º	Café	5,9	Mamão	4,4
6º	Milho	5,9	Algodão herbáceo	4,4
7º	Cacau	5,9	Cana de açúcar	4,1
8º	Mamão	4,2	Soja	3,3
9º	Coco-da-baia	4,0	Milho	3,2
10º	Manga	3,5	Mamona	2,9
11º	Banana	2,7	Banana	2,4
12º	Algodão herbáceo	2,3	Sisal	2,3
13º	Laranja	2,1	Laranja	2,1
14º	Maracujá	2,0	Tomate	1,8
15º	Sisal	1,8	Coco-da-baia	1,3
16º	Tomate	1,5	Arroz	1,1
17º	Cebola	1,1	Fumo	0,4
18º	Uva	1,1	Cebola	0,4
19º	Mamona	0,8	Batata doce	0,4
20º	Dendê	0,7	Caju	0,3
	Subtotal	95,2	Subtotal	98,1
	Outros	4,8	Outros	1,9
	TOTAL	100,0	TOTAL	100,0

Fonte: SEI/IBGE

No que diz respeito ao comércio exterior, a competitividade da economia baiana fica evidente ao se verificar o significativo incremento do valor das exportações baianas, da ordem de quase 50% entre 1991 e 1998, apesar das dificuldades com que se defrontaram as exportações brasileiras no período. A conta de comércio (exportação + importação) cresceu mais de 50% nesse mesmo período.

Tabela 24
Balança Comercial – Bahia, 1991-2000 (em U\$ bilhões - FOB)

Anos	Exportações	Importações	Saldos	Corr. De Com.
1991	1,277	632	645	1,909
1992	1,491	534	957	2,025
1993	1,450	615	835	2,065
1994	1,721	753	968	2,474
1995	1,919	1,208	711	3,127
1996	1,846	1,343	503	3,189
1997	1,868	1,590	278	3,458
1998	1,829	1,500	329	3,289
1999	1,581	1,467	114	3,048
2000	1,943	2,256	-313	4,199

Fonte: PROMO – Centro Internacional de Negócios da Bahia

Na esfera governamental, a Bahia passou por um processo de reforma do Estado desde 1991 e promoveu um ajuste administrativo, fiscal e financeiro. Os primeiros resultados foram o equilíbrio das finanças públicas estaduais — o que levou à recuperação do crédito público nacional e internacionalmente — e o fato do Estado passar a ter capacidade de gerar poupança interna e externa, abrindo assim a possibilidade de investimentos e de contar com programas de incentivos fiscais e financeiros.

Em conjunto, esses fatores viabilizaram investimentos privados em novas áreas da atividade econômica, a exemplo dos segmentos industriais de bens de consumo populares, automobilístico, cerâmico e madeireiro/moveleiro, turismo etc. Esse movimento tem contribuído para a expansão e tentativa de diversificação da economia, proporcionando uma maior integração industrial, com a abertura de novos horizontes que indicam um novo ciclo de crescimento.

Concluindo, é possível afirmar que, do ponto de vista da geração do PIB, esse período se constitui no momento histórico em que foram lançadas as bases para um novo ciclo de expansão do produto baiano e para que se reestruture a composição desse indicador, sobretudo no que concerne ao peso que aí têm a agroindústria e a indústria de transformação.

5.6 - Período 4 – 2000-2005: Manutenção do Crescimento Econômico e a Consolidação Industrial na Bahia

A partir do ano 2000 começam a ser observadas mudanças na estrutura produtiva do estado da Bahia oriundas de dois fatores principais: primeiro pela austera política macroeconômica colocada em prática pelo governo federal, priorizando a proteção da moeda contra desvalorizações e buscando uma meta inflacionária extremamente baixa. Utilizando-se do instrumental de controle da taxa de juros, a política econômica do Brasil priorizou o curto prazo, pondo fim definitivo no projeto nacional desenvolvimentista. Esse fato tem grande relevância para a análise da evolução do PIB, pois como já mencionado a Bahia como unidade da federação brasileira passou por grandes problemas nos setores demandantes de recursos (atrelados ao crédito de longo prazo, praticamente inexistente nesse período). Essa conjuntura prejudicou muito o desempenho do setor de serviços baianos, que aos poucos perdeu participação. Segundo, pela política de atração de indústrias, que trouxe para o estado uma montadora de veículos e seus sistemistas, grandes geradores de valor agregado e outras tantas indústrias calçadistas grandes geradoras de emprego.

O empreendimento do Complexo *Amazon*, que trouxe uma unidade da Ford para a Bahia, gerou efeitos multiplicadores para a economia estadual. Como decorrência desse processo, vários sistemistas, inclusive de outros países, vieram para a Bahia e começaram a consolidar uma indústria automobilística no estado. Em menos de cinco anos de operação, a montadora “baiana” bateu recordes de produção, e antecipou para 2004, etapas inicialmente previstas para 2006. Apesar disso a “baianização” dos veículos ainda é pequena tal qual o montante de empregos diretos gerados *vis a vis* o montante dos investimentos, devido aos grandes recursos tecnológicos utilizados na produção.

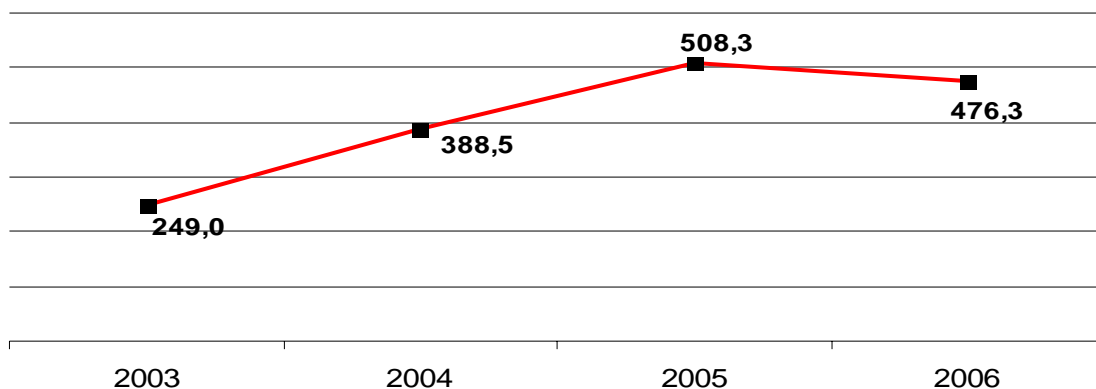


Figura 5
Índice de Crescimento da Produção da Indústria Montadora de Veículos Automotores – Bahia, 2003-2006

Fonte: IBGE

A reformulação das atividades industriais baianas, como parte de um plano, da diversificação produtiva, alcançou maior impulso a partir de 2001, com o lançamento de uma política de atração de investimentos para estimular fluxos de produção e renda no estado. Segundo dados da Secretaria de Indústria e Comércio e Mineração do Estado (BAHIA, 2007), foram realizados na Bahia no período 2000-2005 cerca de R\$ 37,1 bilhões em investimentos industriais, responsáveis por aproximadamente 145 mil empregos diretos. Merece destaque o fato de que 80% desses investimentos foram destinados à implantação de novas plantas industriais no estado, sendo, portanto, 20% outros destinados à reativação de plantas já existentes. Desta forma vieram para a Bahia entre 2000 e 2005, diversas indústrias de diversas áreas. Delas destacam-se, seja pelo valor do investimento, seja pela elevada geração de emprego e valor agregado: a FORD e seus sistemistas de produção, a VERACEL CELULOSE, atualmente maior produtora de celulose do mundo, a MONSANTO, com produção de fertilizantes e diversas indústrias calçadistas, que são grandes geradoras de empregos. O destaque desse último empreendimento deve ser dado ao fato de ter permitido uma “interiorização” pelo território baiano.

Tabela 25**Investimentos Industriais Realizados no Estado da Bahia no período de 2000 a 2005**

Atividade Econômica	Volume (R\$ 1,00)	Emprego direto
AGROINDÚSTRIA	5.041.000	30
ALIMENTOS E BEBIDAS	1.398.943.545	24.530
ARTEFATOS DE COURO E CALÇADOS	812.768.904	39.355
BORRACHA E PLÁSTICO	1.908.586.116	10.680
CONSTRUÇÃO	587.000.000	1.800
EDIÇÃO, IMPRESSÃO E GRAVAÇÕES	8.500.000	56
ELETRICIDADE, GÁS E ÁGUA QUENTE	1.547.236.000	193
EQUIP. MÉDICOS, ÓPTICOS, DE AUTOMAÇÃO E PRECISÃO	33.781.000	1.021
EXT. DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	20.000.000	20
EXT. DE PETRÓLEO E SERVIÇOS CORRELATOS	220.000.000	
FAB. E MONTAGEM DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	3.515.000.000	5.000
FUMO	13.974.260	280
MÁQ. ESCRITÓRIO E EQUIP. INFORMÁTICA	60.846.185	2.944
MÁQ. APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	58.100.000	780
MÁQ. E EQUIPAMENTOS	430.067.649	3.346
MAT. ELETRÔNICO E EQUIP. DE COMUNICAÇÕES	143.872.470	2.554
METALURGIA BÁSICA	861.064.463	1.463
MINERAIS NÃO METÁLICOS	558.020.600	5.014
MÓVEIS E INDÚSTRIAS DIVERSAS	330.711.923	11.158
OUTROS EQUIP. DE TRANSPORTE	16.890.370	570
PAPEL E CELULOSE	16.180.204.350	12.780
PEÇAS E ACESSÓRIOS VEÍCULOS AUTOMOTORES	374.579.726	1.625
PESCA, AQUICULTURA	45.500.000	3.100
PETRÓLEO E DERIVADOS	25.034.860	418
PRODUTOS DE METAL - EXCLUSIVE MÁQ. E EQUIP.	859.740.221	1.727
PRODUTOS QUÍMICOS	6.201.896.256	5.785
RECICLAGEM	37.654.500	291
TÊXTIL	757.728.119	5.665
VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	81.083.339	2.682
TOTAL	37.093.825.856	144.867

Fonte: SICM

OBS: Investimentos Industriais contabilizados a partir da data de início das operações.

O PIB da Bahia alcançou, nesse período, uma taxa média de 3,8% de crescimento, acumulando 20,3% (vide Tabela 21). Ainda em relação à taxa acumulada os grandes destaques ficaram por conta da indústria de transformação (40,5%), agropecuária (31,4%) e, em menor fôlego, o setor de serviços (11,6%). Conforme já observado na Tabela 22, toda a estrutura produtiva foi modificada, passando o setor industrial a responder por mais de 50% do valor agregado total da economia baiana em 2005.

Um outro aspecto que pode ser observado com a implementação dos “novos” setores produtivos é uma leve mudança no perfil industrial da Bahia (vide Figura 6), que, chegou em 2001 a concentrar mais de 57% da estrutura de sua indústria de transformação no segmento químico. A geração do valor agregado de uma indústria automobilística, além dos investimentos nas indústrias de papel e celulose e no complexo madeireiro têm contribuído para uma diminuição na participação da

petroquímica, além de permitir à Bahia aumentar sua participação na geração do valor agregado nacional. A relação PIB-BA/PIB-BR passou de 4,1% em 1995 para aproximadamente 5,0%, em 2005.

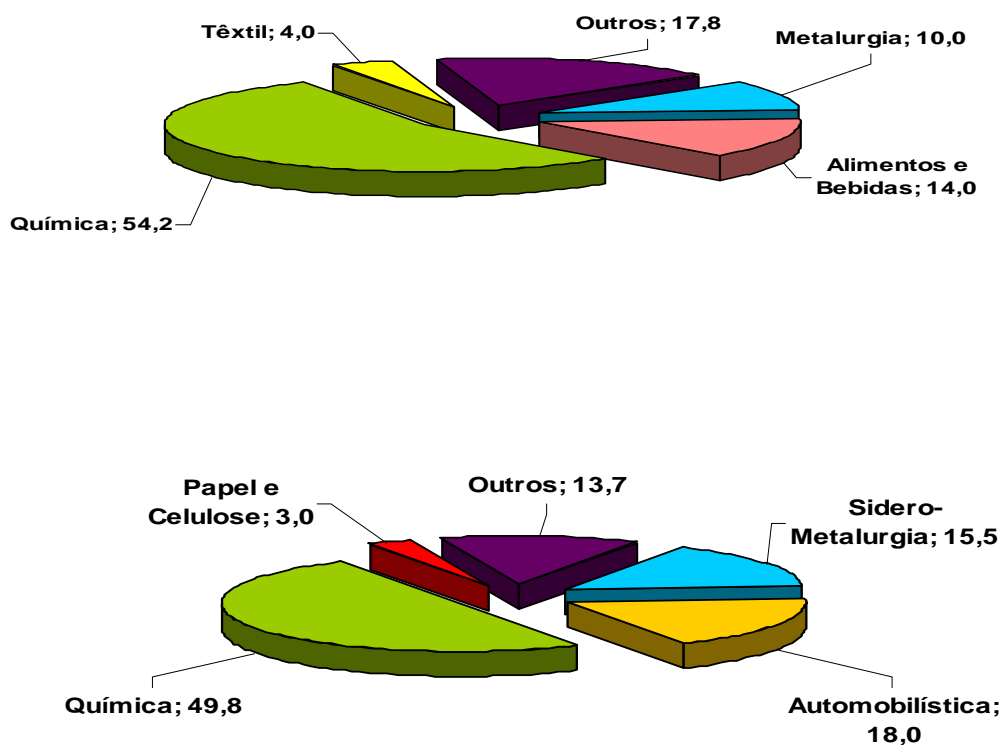


Figura 6
Estrutura da Indústria de Transformação da Bahia: análise comparada 1985 e 2005

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais

Esse aumento de participação possibilita, sobretudo, duas considerações especiais: a) primeiro, que a Bahia apresentou no período um crescimento médio do PIB superior ao do Brasil (na média — 3,8% Bahia e 2,2% Brasil — no acumulado, 20,3% Bahia e 11,4% Brasil), e b) que os investimentos alocados no Estado proporcionaram uma elevação da base produtiva e da geração de valor agregado. Tais investimentos, além de se constituírem em impulso à indústria de transformação, foram fundamentais para a competitividade — inclusive internacional — do estado.

Tabela 26**Participação da Bahia no PIB do Nordeste e do Brasil – 2002-2005**

Anos	PIB BA/NE (%)	PIB BA/BR (%)
2002	33,9	4,6
2003	34,1	4,7
2004	35,0	4,9
2005	36,1	5,0

Fonte: IBGE/Contas Regionais do Brasil

Em relação a essa última observação, é importante destacar a evolução do comércio exterior da Bahia nesse período. Somente em 2005, o estado da Bahia atingiu o recorde de sua história econômica recente, quando suas exportações somaram aproximadamente US\$ 6 bilhões expandindo-se 48% em relação a 2004. A título de informação, apenas para que se perceba a relevância do resultado estadual nesse mesmo período, as exportações brasileiras expandiram-se 23%.

Segundo os dados da Promo Bahia, a participação de produtos de média e alta tecnologia — que passaram a ser produzidos no estado a partir de 2001—, apresentou um incremento de aproximadamente 19% no total das vendas externas realizadas entre 2004 e 2005. Em função dessa diversificação da pauta de exportações, ampliaram-se as relações comerciais do estado com mercados não tradicionais, a exemplo do México e Venezuela, dois dos maiores compradores de automóveis produzidos em Camaçari, além de mercados em alta expansão como a China, Índia, Tailândia, Nigéria, Austrália e Israel.

Tabela 27
Exportações Baianas, principais Segmentos: 2004/2005

Segmentos	Valores (US\$ Milhões Fob)		Variação (%)	Participação (%)
	2004	2005		
Derivados de Petróleo	549.770,0	1.375.657,0	150,2	23,0
Químicos e Petroquímicos	946.491,0	1.152.388,0	21,8	19,2
Automotivo	640.719,0	872.186,0	36,1	14,6
Metalúrgicos	384.872,0	578.294,0	50,3	9,7
Papel e Celulose	277.775,0	434.363,0	56,4	7,3
Soja e Derivados	335.547,0	377.174,0	12,4	6,3
Cacau e Derivados	194.045,0	224.401,0	15,6	3,7
Minerais	103.588,0	154.801,0	49,4	2,6
Frutas e Suas Preparações	74.884,0	103.581,0	38,3	1,7
Algodão e Seus Subprodutos	60.299,0	96.112,0	59,4	1,6
Café e Especiarias	68.065,0	89.054,0	30,8	1,5
Couros e Peles	72.406,0	71.597,0	-1,1	1,2
Móveis e Semelhantes	45.327,0	68.236,0	50,5	1,1
Sisal e Derivados	62.548,0	63.552,0	1,6	1,1
Calçados e Suas Partes	50.816,0	56.032,0	10,3	0,9
Borracha e Suas Obras	13.680,0	46.797,0	242,1	0,8
Máqs., Apars. e Mat. Elétricos	32.012,0	38.826,0	21,3	0,6
Fumo e Derivados	16.699,0	18.613,0	11,5	0,3
Pesca e Aqüicultura	27.539,0	18.118,0	-34,2	0,3
Demais Segmentos	105.834,0	147.962,0	39,8	2,5
TOTAL	4.062.916,0	5.987.744,0	47,4	100,0

Fonte: Mdic/Secex, Dados Coletados Em 11/01/2006

Elaboração: Promo - Centro Internacional de Negócios Da Bahia.

Tabela 28
Balança Comercial da Bahia - 2000-2005

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportações	1.942.968	2.119.651	2.410.037	3.258.772	4.062.916	5.987.744
Importações	2.250.906	2.292.634	1.877.606	1.924.220	3.021.129	3.310.799
Saldos	-307.938	-172.983	532.431	1.334.552	1.041.787	2.676.945
Corrente de Comércio	4.193.874	4.412.285	4.287.643	5.182.992	7.084.045	9.298.543

Fonte: MDIC/SECEX

É importante mencionar que, apesar da Bahia ter uma política de atração de investimentos industriais pela isenção fiscal, que buscou criar vantagens econômicas comparativas, como já mencionado, é limitada a participação no estabelecimento de

diretrizes da política macroeconômica que são determinadas pelo governo federal. A evolução do PIB na Bahia dependeu, depende e vai continuar a depender da situação prevalecente na conjuntura nacional, sendo esse indicador muito sensível às mudanças na política de governo.

Em 2001 a economia baiana apresentou uma taxa de crescimento apenas satisfatória (aproximadamente 1,0%), pelas razões acima expostas, como reflexo de uma conjuntura bastante conflituosa. Crise de energia, desaceleração da economia norte-americana, crise na Argentina, ataques terroristas, desvalorização do Real marcaram negativamente esse período. Na Bahia houve ainda uma intensa seca, que atingiu praticamente todos os estados da região Nordeste e prejudicou sensivelmente o desempenho do setor agropecuário, não se podendo esquecer da posição de destaque que o mesmo tem na estrutura do PIB.

Nesse cenário, o governo brasileiro foi obrigado a agir, primeiro, para tentar separar as imagens do Brasil e da Argentina; em segundo lugar, para manter a meta inflacionária, grande âncora do Plano Real e condição obrigatória dos acordos de ajuda monetária com o FMI. Esses compromissos praticamente congelaram a ação da política macroeconômica brasileira em 2001.

Para tentar equilibrar a economia frente a tantos problemas, o governo foi obrigado a manter elevadas as taxas de juros internas. Na macroeconomia básica, um aumento na taxa de juros, em que pese à diminuição da liquidez da economia com redução na inflação, tem como reflexo imediato uma retração nos investimentos produtivos, que, por sua vez, diminuem a demanda agregada e paralisam a atividade interna. Em um cenário como esse, diminui a procura pelo crédito e a inadimplência aumenta. Sofrem os impactos dessa situação o comércio, que depende muito dos financiamentos de médio e longo prazo; a indústria, que é fomentada pelos investimentos produtivos e, que, praticamente, em sua totalidade, utiliza insumos importados (comprados em dólar); e outros setores, como os serviços, que, inevitavelmente, apresentaram diminuições nos indicadores de emprego e renda.

Em 2003, com a eleição do novo presidente, que ao longo de sua história política tinha posições contrárias à política econômica que vigorava até então, esperava-se uma

mudança nesse quadro de juros altos, para combater a inflação e segurar o câmbio. Esperava-se, também, o reinício de um projeto nacional desenvolvimentista capaz de induzir crescimento econômico para todas as regiões do Brasil. Entretanto, o que se tem acompanhado é a manutenção das “regras do jogo” em que o mercado continua imperando de forma absoluta e o cumprimento das metas de inflação o único objeto de política econômica. Nesse cenário ficou difícil fazer qualquer prognóstico sobre o desempenho macroeconômico do país, que apresentou crescimento da economia em 2004, muito mais pela insuficiência da demanda agregada de 2003 do que pelo projeto colocado em prática.

Ou seja, enquanto vigorar essa política econômica, a agricultura da região Nordeste vai continuar a depender das chuvas para apresentar bons resultados e as atividades que dependem do crédito e do investimento de longo prazo vão continuar subordinadas ao “nervosismo do mercado” e à tradicional pouca vontade da iniciativa privada brasileira.

Finalmente — e esperando-se ter alcançado o objetivo proposto inicialmente, qual seja, mostrar os principais fatos que proporcionaram ou limitaram o crescimento econômico da Bahia entre 1975 e 2005 — e a forte correlação desse desempenho com a industrialização, poder-se-ia dizer que política industrial, crise e recessão, retomada do crescimento e nova configuração industrial são as expressões que, respectivamente, melhor caracterizam cada um dos períodos aqui delimitados: 1975/1986, 1986/1992 e 1992/2000, 2000/2005.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política industrial no Brasil precisa driblar as dificuldades de identificação de seus novos instrumentos de implantação que sejam condizentes com padrões atuais de adequação mercadológica e crescimento econômico e industrial, estabelecer diretrizes que permitam o acréscimo da inserção internacional (aumento das exportações e substituição das importações) e a modernização da indústria em seu interior composta por setores tradicionais, contando com a participação de empresas de pequeno e médio porte direcionadas para atender às demandas do mercado interno, sobrepujar a deficiência de mecanismos legais e institucionais atinentes à implantação da política industrial e superar os mecanismos vigentes absolutamente inadequados que limitam e cerceiam as possibilidades de transformação do quadro atual, capacitar as instâncias governamentais para que se tornem aptas na implementação de políticas industriais superando as carências humanas, materiais e técnicas.

A política industrial deve se esmerar para ampliar as capacidades competitivas objetivando a qualificação da pauta de exportações atual, incluindo produtos que se conformem como catalisadores de um novo dinamismo. Inserida em uma estrutura de capitalismo corporativo, imbricado de redes e conglomerados e cheio de lacunas, deve buscar garantir taxas crescentes de eficiência industrial sem abrir mão da qualidade dos produtos. Assim, cria-se um mecanismo através do qual aquelas indústrias que se mostrem mais aptas a competir em escala internacional, que na esmagadora maioria das vezes são depositárias de *know how* e apresentam experiência no mercado global, precisam concretizar uma relação nevrálgica com a *best-practice* internacional num processo que busca compatibilizar diversos níveis da estabilidade macroeconômica. O Estado se apresenta como ente fundamental do jogo na medida em que garante a regulação da concorrência exógena, o que facultaria aos produtos brasileiros maior inserção no mercado global. Além de tudo é responsável pela indução dos investimentos e pela transferência tecnológica, dois papéis que fazem dele protagonista das perspectivas modernizadoras.

Esse processo tem como fim a articulação de um sistema estruturado de transformação das condições de produção em nível local que se mostra apta a dirimir as lacunas dos

patamares de eficiência entre as produções local e internacional, contribuindo para a eliminação da discrepante heterogeneidade setorial que peculiariza a esmagadora maioria dos setores industriais nacionais.

O arquétipo de uma política industrial bem elaborada deve se pautar em uma tríade que envolve uma política que busque atingir níveis de competitividade industrial, uma política que associe as indústrias às malhas comerciais internacionais e uma política que se mostre competente para atrair e gestar grandes somas de capital internacional. Os anseios em jogo devem ser os do longo termo que mesclam o atendimento dos interesses das indústrias e das regiões específicas aonde vierem a se instalar. As indústrias devem se organizar em redes de cooperação intersetorial para que se configurem como detentoras de um monopólio com segmentos que se marquem pela competitividade em escala mundial. Sua ação deve ser marcada pela entrada em cena do Estado brasileiro que se conforma como parceiro das iniciativas privadas partilhando riscos, sucessos e fracassos. Os atores devem conjuntamente tomar as decisões e assumir as conseqüências que as mesmas acarretarem.

No que concerne à competitividade industrial, há que se considerar algumas variáveis, uma vez que um dos principais focos de uma PI é a materialização de possibilidades de aumento da competitividade sistêmica, que seria o incremento da eficiência econômica e potencialização da competição no mercado global. Assim deve-se observar atentamente a modernização da produção com vistas à capacitação produtiva, administrativa e comercial das indústrias. Além disso, para o caso brasileiro, seria ideal uma política de reorganização estruturada, que tivesse por fim o ajustamento do porte e da integração das indústrias, o que necessariamente precisaria envolver o adensamento de capital, efetivação de sinergias pelo incentivo à criação de cadeias de compartilhamento tecnológico e arranjos produtivos em nível local, sem esquecer as iniciativas que tenham por fim potencializar a efetividade das relações verticais envolvendo o tripé fornecedores-clientes-produtores. Além disso, são objetivos a serem perseguidos: prover os produtos de atrativos que os torne capazes de suplantar concorrentes advindos de regiões de baixos salários ou potencializar os processos de produção tendo em vista a redução nos custos dos produtos finais. A finalidade é que atingindo maiores margens de retorno os níveis salariais conheçam acréscimos que ajudam a manter a economia aquecida.

No caso da economia baiana, parece-nos muito claro que o modelo de crescimento econômico adotado, a partir da década de 1990, esteve totalmente embricado com a utilização de políticas e programas industriais setoriais. Apesar da incapacidade dos estados subnacionais em formular políticas industriais, propriamente ditas, em função de toda a dependência de fatores sistêmicos envolvidos na formulação e implementação das PIs, conforme demonstrado, vários foram os programas instituídos na Bahia, pautados na isenção fiscal, no diferimento de ICMS e no apoio de infra-estrutura e logística como forma de criar vantagens comparativas ao aporte do grande capital industrial.

O incentivo fiscal, no caso baiano, foi uma espécie de contrapartida oferecida pelo governo da Bahia para compensar o seu atraso econômico e social, bem como sua distância dos mercados consumidores e deficiente infra-estrutura de transportes, condições essas que são decisivas para a tomada de decisões na alocação do capital industrial. Seu papel no funcionamento do organismo econômico foi o de impulsionar – potencializando – fatores pré-existentes que não se mostraram capazes ou suficientes para que uma determinada iniciativa optasse pela economia baiana – deixada à margem pelo capitalismo mundial –, e que por isso, estava disposta a incrementar seus esforços – e ofertas – para convencê-la a se instalar.

Como ficou demonstrado, a partir dos anos 90, quando a institucionalização do receituário neoliberal pela maioria dos países do eixo ocidental, definiu uma nova formatação para o papel do Estado na sociedade, a Bahia apostou nas políticas de atração de investimentos industriais – as grandes responsáveis pelo dinamismo econômico do estado –, como uma salvaguarda ao modelo brasileiro de desenvolvimento econômico.

Diante do dismantelamento dos principais organismos de desenvolvimento regional, dos quais a SUDENE exercia papel fundamental na diminuição dos desequilíbrios estruturais da região Nordeste, os governos estaduais e subnacionais foram “obrigados” a criar salvaguardas, numa tentativa “desesperada” de modificar o quadro degradante de pobreza, exclusão social e falta de dinamismo econômico que caracterizava suas economias periféricas ao capitalismo mundial.

A principal estratégia adotada pelos estados periféricos, dos quais a Bahia, foi a utilização de um clássico preceito da economia internacional, baseado na teoria econômica de David Ricardo. Para inserir o estado da Bahia em um contexto de maior participação econômica, seria necessário torná-lo mais competitivo aos anseios da nova lógica global do capitalismo. Para isso, era preciso compensar seu relativo atraso econômico em relação aos possíveis destinos de investimentos no país.

A estratégia adotada nessa direção foi apoiada na Constituição Federal vigente em 1988 que aumentava a autonomia fiscal dos estados e municípios do Brasil, em relação à utilização de suas receitas orçamentárias. E a solução se apoiou no preceito de que, para tornar a Bahia mais competitiva e atrativa para os investimentos mundiais, era preciso reduzir o custo de produção através de isenções fiscais.

Como demonstrado no capítulo 4, muitos foram os programas industriais da política baiana ao longo da segunda metade do século XX, principalmente na década de 1990. Uns, mais específicos, objetivaram desenvolver setores identificados pelo planejamento baiano como estratégicos para a re-inserção da Bahia na matriz industrial brasileira. Outros, mais abrangentes, visavam a tentativa do estabelecimento de uma dinâmica endógena e não espasmódica, de forma a criar o que os economistas espaciais denominam de efeitos a jusante e a montante na economia regional.

Esses programas setoriais criados pelo governo do estado tinham como objetivo atrair investimentos industriais capazes de criar uma nova dinâmica na economia baiana, endogeneizando o desenvolvimento e buscando criar cadeias produtivas capazes de gerar efeitos multiplicadores para toda a economia. A vantagem comparativa da Bahia em relação aos demais centros econômicos do Brasil foi baseada no menor custo de produção para as empresas que pelo estado mostrassem interesse em direcionar os seus capitais produtivos.

O argumento usualmente utilizado era o de diversificar, adensar e espacializar o parque industrial da Bahia, como alternativa de crescimento econômico. Apenas para reforçar essa idéia, consta do Plano Estratégico da Bahia (*Bahia 2020: o futuro a gente faz*) a

seguinte visão de longo prazo, para uma ação que o referido instrumento de planejamento caracterizou como *Bahia Espacialmente Integrada*:

A articulação socioeconômica do território estadual é condição para a garantia de sua unidade. Respeitadas as vantagens já consolidadas na RMS, deve-se perseguir a desconcentração da atividade econômica, o que pressupõe uma disponibilidade de infra-estrutura e logística adequada às necessidades das diversas regiões e à sua inserção nos fluxos nacionais e internacionais de comércio. Cidades que assumam uma posição estratégica devem ser fortalecidas como *locus* de articulação do desenvolvimento regional e pólos aglutinadores da produção de bens e da oferta de serviços públicos de maior complexidade. Esse processo, simultaneamente, induz a criação de economias de aglomeração e de população que sustentem uma produção e comercialização de mercadorias mais eficientes (BAHIA, 2003, p.41).

O saldo desse processo foi uma modificação na estrutura produtiva da Bahia, com a indústria de transformação aumentando a sua participação na geração das riquezas do estado, principalmente no final da década de 1990 e durante todo o período 2000-2005, quando vigorava o Programa Desenvolve. Conforme demonstrado, esse programa gerou aproximadamente R\$ 37 bilhões em investimentos com cerca de 145 mil empregos criados na indústria de transformação. A participação da indústria de transformação no PIB da Bahia chegou a 35% em 2005.

A indústria de transformação da Bahia expandiu-se aproximadamente 17% em 2005, acumulando no período entre 2000 e 2005 uma taxa de crescimento de 40,3%. Nesse mesmo período, o PIB baiano expandiu-se 20,3% contra uma expansão acumulada de 11,4% do PIB brasileiro. A maior velocidade no crescimento da economia baiana, bem como o aumento do valor agregado pelo setor industrial fizeram crescer a participação da Bahia na representação econômica da região Nordeste (saindo de 33,9% em 2002 para 36,1% em 2005) e no Brasil (que passou de 4,6% em 2002 para 5,0% em 2005).

Apesar desses resultados, a diversificação do parque industrial bem como a sua interiorização foram bastante tímidos. Excetuada a atração da indústria automobilística que tem elevada geração de valor agregado e da produção de celulose, não houve grande alteração na composição da indústria de transformação, com a indústria química,

continuando a representar aproximadamente 50% de toda a produção industrial baiana em 2005. Como ficou demonstrado, a despeito da busca do governo estadual por direcionar uma parte dos investimentos industriais para os municípios do interior, sobretudo, no caso das indústrias calçadistas, aumentou a concentração econômica no entorno de Salvador entre 1999 e 2004, com a Região Metropolitana de Salvador respondendo por mais de 52% do PIB do estado.

Não foi escopo desse trabalho dimensionar uma nova orientação para a política industrial do estado da Bahia, mas o certo é que independente do continuísmo do mesmo sistema de incentivos fiscais para atração de novos empreendimentos para o estado, somente a retomada do planejamento do desenvolvimento nacional, com a plena articulação dos investimentos entre as instâncias federal e estadual, pode reduzir o hiato que ainda é grande entre o desenvolvimento do eixo Sul-Sudeste e o Nordeste do Brasil.

É premente a necessidade de renovação tecnológica, que deve ser elencada a partir de políticas industriais pujantes e desenvolvimentistas. As inovações advindas no rastro desta renovação preconizada devem ser difundidas em escala nacional interconectando todas as regiões do país. Destarte, um desafio digno da atenção das “cabeças” empreendedoras será a elaboração de uma política industrial institucional e moderna que se mostre capaz de encerrar as habilidades de potencializar as capacidades adicionais de produção e as competências comerciais, tecnológicas, financeiras e de inovação. Assim, será preciso resolver a questão entre autonomia e inserção social ao tempo em que se viabilizem projetos desenvolvimentistas de âmbito nacional, que se mostrem competentes e maduros na promoção da integração local, regional e nacional.

7 - REFERENCIAS

AGARWALA, A. M. e SINGH, S. P.. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1969.

AGUIAR, Manoel Pinto de. *Notas sobre o enigma baiano*. Salvador: CPE, 1958.

ALENCASTRO, Luis Felipe de. *O Trato dos Viventes*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ALMEIDA, Rômulo. *Traços da história econômica da Bahia no último século e meio*. Salvador: Planejamento, 5 (4), p. 19-54, out./dez., 1977.

_____. *Voltado para o futuro*. Fortaleza: BNB, 1986.

ALEM, Ana Cláudia; BARROS, José Roberto Mendonça de e GIAMBIAGI, Fábio. Bases para uma política industrial moderna. XIV Fórum Nacional, *Revista Estudos e Pesquisas*, nº 22, 2002.

ALVES, Maria Abadia. *Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas: Unicamp, 2001 (Dissertação de Mestrado).

AMADEO, Edward. *Política Industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso*. Seminário: 50 anos do BNDES –Desenvolvimento em Debate, Rio de Janeiro, 2002 (Mimeo).

AMARAL FILHO, Jair. *Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos*. Fortaleza, IPECE, agosto, 2003, pp. 5-10. (Texto para discussão nº 9).

AMARAL, Braz do. *História da Bahia do Império à República*. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1921.

ARAÚJO, Luiz Coelho de e CUNHA, José Boa Vista da. *Produto Interno Bruto da região de Feira de Santana – 1970/1980*. Feira de Santana: Sitientibus, jan/jun, 1984.

ARBIX, Glauco et al (orgs.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo, Unesp, 2002.

ARRUDA, M. e JORGE, M.. Políticas de competição e políticas de competitividade: dilemas da experiência brasileira recente. In: *Revista Arché*, nº 8, 1994.

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. *Industrialização e incentivos fiscais na Bahia: uma tentativa de interpretação histórica*. Dissertação de Mestrado. Salvador: FCE/UFBA, 1975.

BAHIA. Decreto nº. 4.316, de 19 de junho de 1995. Dispõe sobre o lançamento e pagamento do ICMS relativo ao recebimento do exterior, de componentes, partes e peças destinados à fabricação de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações, por estabelecimentos industriais desses setores e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 20 jun. 1995.

BAHIA. Decreto nº. 6.734, de 09 de setembro de 1997. Dispõe sobre a concessão de crédito presumido de ICMS nas operações que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 10 set. 1997.

BAHIA. Decreto nº. 8.205, de 03 de abril de 2002. Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 04 abr. 2002.

BAHIA. Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991. Institui o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 01 nov. 1991.

BAHIA. Lei 7.024, de 23 de janeiro de 1997. Institui o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 24 jan. 1997.

BAHIA. Lei nº 7.351, de 15 de julho de 1998. Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica - BAHIAPLAST e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 16 jul. 1998.

BAHIA. Lei nº 7.508, de 22 de setembro de 1999. Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre - PROCOBRE, autoriza a concessão de incentivos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 23 set. 1999.

BAHIA. Lei 7.980, de 12 de dezembro de 2001. Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE, revoga a Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, 13 dez. 2001.

BAHIA. Governador (Paulo Souto) 2003-2006. Bahia 2020: O futuro a gente faz. Plano Estratégico da Bahia. Salvador: SEPLAN, 2003, 144p.

BAHIA. Governador (Paulo Souto) 2003-2006. **Plano Plurianual 2004-2007**. Salvador: SEPLANTEC, 2003.

BAHIA. Secretaria da Indústria Comércio e Mineração. Investimentos Industriais da Bahia no período 1999-2005. Disponível em: <www.sicm.ba.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2007.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Quatro cantos da Bahia*. Salvador: SEPLANTEC. Superintendência de Planejamento Estratégico, 2001. 110 p. (Série estudos estratégicos, n. 4).

BAPTISTA, M. A. C.. *A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1997.

BAPTISTA, M. A. C.. *Política Industrial: uma interpretação heterodoxa*. Campinas, Unicamp, 2000.

BALANCO, Paulo Antônio de Freitas, NASCIMENTO, Marcelo Xavier do. *Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000*. Salvador: Anais do I Encontro de Economia Baiana, set./2005.

_____. *Comportamento Espacial e Estrutural da Indústria Baiana no período 1994-2003*. Salvador: Anais do II Encontro de Economia Baiana, set./2006.

BARROS, José Roberto Mendonça de e GOLDENSTEIN, L.. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. In: *Revista de Economia Política*, vol.17, nº 2 abril/junho, 1997.

BARAN, P. e SWEEZY, P.. *Capitalismo monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

BARICKMAN, Bert. *Um contraponto baiano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BIASOTO, Geraldo; PEREIRA, Pedro et al. *O ICMS hoje: avanços e questões em aberto sobre a tributação do consumo no Brasil*. Campinas, SP: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: 1995-1997*. Brasília, CNI/CEOAL, 1999.

BONELLI, R.. *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, SENAI/DN/CIET/DPEA, 1996.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Política industrial e de comércio exterior*. Diretrizes gerais. Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990a.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Programa de Competitividade Industrial*. Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990b.

BRITO, Jorge. Cooperação interindustrial e rede de empresas. In: KUPFER, David e HASENCLEVER, Lia (orgs.). *Economia Industrial*. Rio de Janeiro, Campus, 2002.

BURLAMAQUI, L.. *Notas neo-schumpeterianas*. Rio de Janeiro, IEI/YFRJ, 1990. (Texto para discussão n° 236).

CAMPANARIO, Milton de Abreu; SILVA, Marcelo Muniz da. Fundamentos de uma nova política industrial. In. FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (ORG). *Política Industrial 1*. São Paulo, Publifolha, 2004, pp.13-45.

CARNEIRO, Roberto A. Fortuna, VIEIRA, Luiz Mário Ribeiro. Reestruturação, produtividade e impactos da abertura comercial. In.: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *A indústria baiana nos anos 90*. Salvador: SEI, 1998. (Série Estudos e Pesquisas, n° 38).

CARVALHO JUNIOR, Cesar Vaz de; PESSOTI, Gustavo Casseb; PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB – 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. p. 7-23 (Série estudos e pesquisas, 57).

CASSIOLATO, J., LASTRES, M. e SZAPIRO, M. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. NT 3.3. Projeto de Pesquisa. IE/UFRJ, 2000.

CASTRO, Antonio Barros de. A rica fauna da política industrial e sua nova fronteira. In: *Revista Brasileira de Inovação*. Vol. 1, n° 2, julho/dezembro, 2002.

CASTRO, A. B. e AVILA, J. P.. *Uma política industrial e tecnológica voltada para o potencial das empresas*. XVI Fórum Nacional, 2004. (mimeografada).

CAVALCANTI, C e PRADO, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília, IPEA, 1998.

CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES (BA). *Boletim de Finanças Públicas*. Salvador: CEI, 1990.

CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS (BA). *A Bahia na década de 90: temas estratégicos*. Salvador: CPE, 1990.

CERQUEIRA, Hugo E. A. da G. A economia evolucionista: um capítulo sistêmico da teoria econômica? *Análise Econômica*, v.20, n.37, 2002.

CHANG. *The political economy of industrial policy*. New York, St. Martin, 1994.

COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1980.

COMPLEXO INDUSTRIAL FORD NORDESTE. *Boletim Anual de Atividade*. Camaçari, Dezembro de 2005.

CONCEIÇÃO, Otávio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. In: *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 6(2), julho/dezembro, 2002, pp.119-145.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL 1985-2002. Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. v. 13.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL 2004. Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v. 7.

CORDEN, W. M. Relationships between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, 3 (2), september, 1980, pp.167-184.

COUTINHO, Luciano. Macroeconomic regime and business strategies: na alternative industrial policy for Brazil in the wake of the 21th century, nota técnica 11, projeto de pesquisa: Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2000.

COUTINHO, Luciano; LAPLANE, Mariano; KUPFER, David; FARINA, Elisabeth (coord.). *Estudo de competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Brasília, MDIC, 2002.

CPE/SEPLANTEC BAHIA. *A inserção da Bahia na evolução nacional. 2ª etapa: 1890-1930*. Salvador: 1980.

DE NEGRI, J. e SALERNO, M. (org.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília, IPEA, 2005.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel-Edusp, 1975.

DIAS, F. R. C., HOLANDA, H. C. e AMARAL FILHO, J.. *Base conceitual do critério de concessão de incentivos para investimento no Ceará*. IPECE/SEPLAN, 2003.

DOSI, Giovanni. *Technical change and industrial transformation*. London, MacMillan, 1984.

DUPAS, Gilberto. *O impasse do valor adicionado local e as políticas de desenvolvimento*. In. FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (ORG). *Política Industrial 2*. São Paulo, Publifolha, 2004, pp.13-44.

ELLSWORTH, P. T. *Economia Internacional*. São Paulo, Atlas, 1978.

ERBER, F. S. e CASSIOLATO, J. E.. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. In: *Revista de Economia Política*, vol.18, nº 3, julho/setembro, 1998, pp. 27-29. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Abertura, política cambial e comércio exterior: lições dos anos 90 e pontos de uma agenda para a próxima década. Agosto, 2000.

FAGUNDES, Maria Emilia M. Investimentos em infra-estrutura In: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnológica. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 57-92. (Série estudos estratégicos).

FAVARDIN, P.. La compétition entre collectivités locales. *Rue Économique*, v. 47, nº 2, mars.

FERNANDES, Cláudia Monteiro. Visão geral da indústria baiana nos anos 90. In.: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. (Série Estudos e Pesquisas).

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L.. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1995.

FERREIRA, Maria de Fátima Silveira; LEMOS, Mauro Borges. *Localização Industrial e Fatos Estilizados da Nova Reconfiguração Espacial do Nordeste*. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 31, n. Especial p. 484-507, novembro 2000.

FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso. *Por uma política industrial desenhada a partir do tecido industrial*. In. FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (ORG). *Política Industrial 1*. São Paulo, Publifolha, 2004, pp.79-107.

FUNDAÇÃO DE PESQUISA (BA). *105 anos de economia baiana. Estatísticas básicas. Aspectos econômicos – 1945-1976*. Salvador: CPE, 1979.

_____. *Notas sobre a industrialização na Bahia*. Salvador: CPE, 1980.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, capítulo I.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, pp.14-35.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política Industrial: uma visão neoschumpeteriana sistêmica e estrutural. In: *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 4 (84), outubro/dezembro, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio e MESQUITA, Maurício (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício. *Até onde deve ir a intervenção do Estado*. Gazeta Mercantil, 31 de março, 1997.

GOTTSCHALL, Carlota e SANTANA, MarceJane. *Centro Industrial do Subaé*. Salvador: Fundação CPE, 1990.

GRAZIANO, L.. O lobby e o interesse público. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, nº 35, 1997.

GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. Estratégia para o desenvolvimento da indústria na Região Metropolitana de Salvador. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: SEPLANTEC, 2002. p.149-204.

GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, jun. 2000. p. 87-98.

GUERRA, Oswaldo; GONZALES, Paulo. *Novas Mudanças Estruturais na Economia Baiana: mito ou realidade*. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste, v. 32, n. 3, p. 308-321, jul-set. 2001.

GUIMARÃES, E. A.. *A política industrial do Governo Collor: uma sistematização*. Rio de Janeiro: FUNCEX, 1992, pp. 34-39. (Texto para Discussão, nº 72)

GUIMARÃES, E. A.. *A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996. (Texto para discussão nº 409).

GUIMARÃES, E. A.. *Acumulação e crescimento da firma*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

GUIMARÃES, Nadya Araújo e MARTIN, Scott (orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo, SENAC, 2001.

HADDAD, Paulo Roberto. *Economia Regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza, BNB, 1989, p. 207-248

HEIMAN, Eduard. *História das Doutrinas Econômicas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

HOLANDA, M. C. e PETTERINI, F. C.. Indicador de vantagem comparativa municipal. IPECE/SEPLAN, Fortaleza, 2003.

HUNT, K. E. e SHERMAN, H. J. *História do Pensamento Econômico*. Petrópolis, Vozes, 1980.

IBGE. *Pesquisa agrícola municipal*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2005.

_____. *Pesquisa industrial mensal de produção física*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 jun. 2006.

KALDOR, Nicholas et ali. *Programação do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Pioneira, 1969.

KRAYCHETE, Gabriel Sobrinho. *O Capital Agromercantil e a Indústria na Bahia: do primeiro surto industrial à crise de 1930*. Dissertação de Mestrado. Salvador: FCE/UFBA, 1988.

KRUGMAN, P.. *Geography and trade*. Mit Press, 1991.

KUPFER, David. Política Industrial. *Econômica*, v.5, nº 2, dezembro, 2003.

KUPFER, David. Padrões de concorrência e competitividade. In: *Anais do XX Encontro Nacional de Economia*, 1992.

LABINI, P. S. *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo, Abril Cultural, 1984.

LIMA, Adelaide Motta; SILVA, Marcos Luis Cerqueira. Efetivação dos Investimentos Previstos para o Período 2000-2003: análise por complexo produtivo. *Investimentos Industriais da Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SEPLAN, 2005, p. 27-44.

LIMA, Adelaide Motta; AQUINO, Mirtes Cavalcante de. Efetivação dos Investimentos Previstos para o Período 2000-2003: análise por eixo de desenvolvimento. *Investimentos Industriais da Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SEPLAN, 2005, p. 45-64.

LIMA, Adelaide Motta; AQUINO, Mirtes Cavalcante de. Efetivação dos Investimentos Previstos para o Período 2000-2003: análise dos projetos incentivados. *Investimentos Industriais da Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SEPLAN, 2005b, p. 65-72.

LIMA, Carmen Lúcia Castro. Evolução do valor agregado do setor de comunicação no estado da Bahia entre 1976 e 2000: fatos relevantes. In: SUPERINTENDÊNCIA DE

ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI 2002. p.143-147. (Série estudos e pesquisas, 58).

LOPEZ, G. F. *Estratégia governamental para o fomento do setor automotivo*. Conjuntura & Planejamento, Salvador, SEI, v. 1, n. 66, p. 1-9, nov. 1999.

LUZ, Nícia Villela. *Aspectos do Nacionalismo Econômico Brasileiro, Os Esforços em Prol da Industrialização*. São Paulo: Revista de História, ano VII, n.o 32, 1959.

_____. *A Luta Pela Industrialização do Brasil (1808-1930)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961.

MARIANI, Clemente. *Análise do problema econômico baiano*. Salvador: Planejamento/CPE, 5(4): 55-121, out/dez, 1977.

MARTINS, Luciano e THÉRY, Hervé. *A problemática dos pólos e a experiência de Camaçari*. Salvador: ASTEC/SIC, 1981.

MAURO, Frédéric. *História Econômica Mundial*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo, Nova Cultural, 1997.

MASCARENHAS, Albérico Machado. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In.:CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA-BA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 62-77.

MATOS, Lílian Barreto; AQUINO, Mirtes Cavalcante de. Variáveis que Influenciaram as Decisões de Investimentos Industriais na Bahia. *Investimentos Industriais da Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SEPLAN, 2005, p. 17-26.

MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana In: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnológica. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56. (Série estudos estratégicos).

MYRDAL, Gunar. *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Ed. Saga, 1972, capítulo I.

MORAIS, J. M. L. e MILWARD, J. A.. *Por uma economia política institucionalista: considerações sobre Estado e institucionalização de políticas industriais*. Fortaleza: BNB, 2006, p. 1-25.

NAPOLEONI, C. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

NASCIMENTO, Carla Janira Souza do. O setor industrial baiano sob a ótica do PIB. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS DA BAHIA. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI, 2002. p. 117-124. (Série estudos e pesquisas, 58).

NASSIF, André. *Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999. (Texto para discussão nº 101).

NELSON, R. R. (Ed.). *National Innovations Systems: a comparative analysis*. New York, Oxford, 1993.

NEWMAN, P.; MILGATE, M.; EATWELL, J. (Ed.). *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*. London, Palgrave Macmillan, 1992.

NÓVOA, Jorge Luis Bezerra. *La genèse et le caractère de la subordination économique de Bahia vis a vis du sud-est brésilien*. Paris: CNRC, 1984.

NÓVOA, Jorge Luiz Bezerra. *Raízes da dependência econômica da Bahia*. Salvador: FFCH/UFBa, 1979. (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA JR, Franklin. *A usina dos sonhos: nascimento, ascensão e refluxo da organização sindical dos trabalhadores da indústria de destilação e refinação de petróleo do Estado da Bahia. 1954-1964*. Dissertação de Mestrado. Salvador: FFCH/UFBA, 1995.

OLIVEIRA, Marco Antonio de e MATHIEU, Hans (orgs.). *A nova política industrial: o Brasil no novo paradigma*. São Paulo, Marco Zero, 1996.

PACHECO, Carlos Américo. *Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, nº. 633, 1999, p. 1- 40.

PEDRÃO, Fernando. *A industrialização na Bahia: 1950-1990*. Salvador, 1996.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: Schwartzman, Jacques (org.). *Economia regional*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PESSOTI, Gustavo Casseb. Uma leitura da economia baiana pela ótica do PIB – 1975/2005. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, a. VIII, n. 14, p. 78-89, jul. 2006.

PINHEIRO, José Moura. *Industrialização baiana: o programa de distritos industriais do interior*. Salvador: Fac. ADM/UFBa, 1991. (Dissertação de mestrado).

PINTO, Elisia Medeiros. *Política Fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do estado da Bahia: um estudo sobre os incentivos fiscais no estado da Bahia no período de 1994 a 2005*. Salvador: Universidade Salvador, 2006 (Dissertação de mestrado).

PIORE, M. e SABEL, C.. *The second industrial divide*. Basic Books, 1984.

PLONSKI, Guilherme Ary. *Mantras da Inovação*. In: FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (ORG). *Política Industrial 2*. São Paulo, Publifolha, 2004, pp.93-118.

PORTER, M.. Clusters and new economics of competition. In: *Harvard Business Review*, novembro/dezembro, 1998.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento Regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: SEPLANTEC, 2002. p. 97-128.

POSSAS, M. L.. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo, Hucitec, 1985.

POSSAS, M. L.; CASTRO, A. B. e PROENÇA, A. (orgs.). *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*. Rio de Janeiro, Forense, 1996, pp. 71-117.

PRADO JR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PREBISCH, Raul. Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: *Revista Brasileira de Economia*, ano 5, nº 1, março/1951.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. In: *Revista Brasileira de Economia*, ano 3, nº 3, setembro/1949.

PROMO. Centro Internacional de Negócios da Bahia. Resultados do Comércio Exterior da Bahia. Disponível em: <www.promobahia.com.br>. Acesso em: 4 jun. 2006.

RANGEL, Ronaldo. Uma leitura das políticas industrial e de concorrência no Brasil sob a ótica schumpeteriana , da contestabilidade e do pacto social. *Revista Teror. Evid. Econômico*, v. 7, nº 13, novembro, 1999.

RANGEL, Ronaldo. Contestabilidade e políticas reguladoras: uma ensaio de interpretação. In: *Revistas Arché*, nº 7, 1994.

REICH, Robert. *O trabalho das nações*. São Paulo, Educator, 1993.

ROCHA, Antonio Gualter Teófilo. *Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PUC, 2004.

RODRIK, Dani. *Trade and industrial policy reform: a review of recent theory and evidence*. NBER, 1993.

RODRIK, D. The paradox of the successful State. In: *European Economic Review*, 41, 1997.

RODWIN, Lloyd. *Planejamento urbano em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: USAID, 1967.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N.. Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, H. e WALLICH, H. *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

RUA, M. G. e AGUIAR, A.. A política industrial no Brasil 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, 1995.

SABÓIA, João. *A dinâmica da descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ, 2001.

SABÓIA, João. Descentralização industrial do Brasil da década de 90: um processo dinâmico diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, v. 11, nº 2, dezembro, 2001.

SALGADO, L. H.. *Determinantes da natureza regulatória da competitividade: a política de defesa da concorrência e do consumidor*, 1993. (mimeografado).

SAMPAIO, José Luis Pamponet e SILVA, T. M. B. da. Indústria. In: *A inserção da Bahia na evolução nacional – 1ª etapa – 1850-1889. Atividades produtivas*. Salvador: CPE/SEPLANTEC, 1978, v. 2.

SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Considerações sobre a concentração econômica na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador; SEI, v. 16, n. 4, jan./mar. 2007. p. 655-663.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia do Século XXI. São Paulo: Ed. Record, 1ª Edição, 2005.

SANTOS, Alane Carvalho. *Feira de Santana nos tempos da modernidade: o sonho da industrialização*. Dissertação de Mestrado. Salvador: FFCH/UFBA, 2002, pp. 72-77.

SANTOS, Edson José dos. *O Centro Industrial de Aratu no processo de industrialização da Bahia*. Dissertação de Mestrado. Salvador: FFCH/UFBA, 1991.

SANTOS, Fabiana Karine Pacheco dos. *Política de desenvolvimento regional: uma análise econômica da política de atração de investimentos no estado da Bahia na década de 90*. Monografia (Graduação). Salvador: FCE/UFBA, 2004.

SCHWARTZ, Stuart. *Segredos Internos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SILVA, Sérgio. *A expansão cafeeira e as origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Desequilíbrios regionais no estado da Bahia: avaliação e questões estratégicas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 203-218. (Série Estudos e Pesquisas, 67).

SOUZA, Roberta Lourenço; PACHECO, Fabiana. A política de atração de investimentos industriais na Bahia: uma breve análise. *Revista Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. 107, abr. 2003, p. 13-20.

SPÍNOLA, Noélio Dantaslé; PEDRÃO, Fernando Cardoso e ZACARIAS, José. R. *A indústria no estado da Bahia: uma proposta de política industrial*. Secretaria da Indústria e Comércio, Salvador: SIC/DIC, 1983, p. 336.

SPÍNOLA, Noélio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, a. III, n. 4, p. 27-47, jul. 2001.

_____. A industrialização da Bahia na segunda metade do século XX. Salvador, 2000. Dossiê de estudo.

_____. *Política de localização industrial e desenvolvimento regional: a experiência da Bahia*. Salvador: UNIFACS/Departamento de Ciências Sociais Aplicadas II/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, 2003.

_____. ARAÚJO, Luiz Coelho de; PEDRÃO, Fernando Cardoso. *30 anos da indústria, comércio e turismo na Bahia 1966/1996*. Salvador: SICM-Ba/IPA-UNIFACS, 1997.

STEINDL, J.. *Maturidade e estagnação do capitalismo americano*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

STRACHMAN, Eduardo. *Estudo de políticas públicas internacionais: busca por melhores políticas industriais e de ciência e tecnologia para o Brasil*. Disponível em: <http://geein.fclar.unesp.br/reunioes/quarta/arquivos/120606_Projeto%20Marcela_1406.doc>. Acesso em: 10 de Dez. 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Anuário estatístico da Bahia*. Salvador: SEI, 1995. v. 9.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. PIB da Bahia. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2006.

_____. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. (Série Estudos e Pesquisas).

SUZIGAN, Wilson. *Diversificação do investimento e transição para uma economia industrial*. Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986, capítulo 4, pp. 246-352.

SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2, abril/junho, 2006.

SWEEZY, P. M. *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

TARGETTI, F. e THIRWALL, A. P. *The essential Kaldor*. Holms & Meier Publishers Inc., 1989.

TAVARES, Luis Henrique Dias. *O problema da involução industrial na Bahia*. Salvador: UFBA, 1966.

_____. *História da Bahia*. 10ª ed. São Paulo: Ed. UNESP; Salvador: EDUFBA 2001.

TONI, Jackson De. Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 127-158, jul. 2007.

UDERMAN, Simone. *Padrões de Organização Industrial e Políticas de Desenvolvimento Regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. Tese de Doutorado. Salvador: ADM/UFBA, 2006.

UDERMAN, Simone. Perspectivas industriais In: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnológica. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 93-176. (Série estudos estratégicos).

UDERMAN, Simone, MENESES, Vladson. *O novo ciclo de industrialização da Bahia*. In.: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *A indústria baiana nos anos 90*. Salvador: SEI, 1998. (Série Estudos e Pesquisas, nº 38).

UDERMAN, Simone e MENEZES, Vladson. *Os Novos Rumos da Industrialização na Bahia*. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. especial, p. 715-737, Jul, 1998.

VIEIRA, Luiz Mário Ribeiro; SOUZA, Roberta Lourenço. *PIB baiano: uma análise do período 1975-2000*. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS DA BAHIA. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI, 2002. p. 103-110. (Série estudos e pesquisas, 58).

VILLELA, Annibal V. e SUZIGAN, Wilson. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Brasília, BNDES, 1996, pp. 3-12. (Texto para discussão nº 421).

WOOD, A.. *Uma teoria de lucros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.