

BA&D

BAHIA ANÁLISE & DADOS

**Superando a estagnação:
desenvolvimento para uma nova década**



BA&D

BAHIA ANÁLISE & DADOS

INSTITUCIONAL

Governo do Estado da Bahia

Rui Costa dos Santos

Secretaria do Planejamento

João Felipe de Souza Leão

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

Jorgete Oliveira Gomes da Costa

Diretoria de Estudos

Edgard Porto Ramos

Diretoria de Indicadores e Estatística

Armando Affonso de Castro Neto

Diretoria de Informações Geoambientais

Cláudio Emílio Pelosi Laranjeira

Diretoria de Pesquisas

Jonatas Silva do Espírito Santo

FICHA TÉCNICA

Diretoria Responsável*

Diretoria de Indicadores e Estatística

Coordenação Responsável*

Coordenação de Acompanhamento Conjuntural

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto Guanais

Editoria Científica*

Luiz Mário Ribeiro Vieira

Pedro Marques de Santana

Zélia Maria de Carvalho Góis

Conselho Editorial

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Inaiã Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nâdia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Léda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Editoria de Arte

Produção

Ludmila Nagamatsu

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Patrícia Fernanda Assis da Silva

Revisão de Linguagem*

Luzia Luna Pamponet Vilas Boas (port.)

Gabriel Oliveira Barbosa (ing.)

Projeto Gráfico

Julio Vilela

Editoração*

Autor Visual (Perivaldo Barreto Pereira)

* Referente a esta edição.

A *Bahia Análise & Dados* é uma publicação semestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Todos os números podem ser visualizados no site da SEI (www.sei.ba.gov.br) no menu "Publicações". Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da SEI. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que a fonte original seja creditada de forma explícita. Esta publicação está indexada no *Library of Congress*, *Ulrich's International Periodicals Directory*, *Diadorim* e no sistema *Qualis da Capes*.

Bahia Análise & Dados, v.1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2021.
v.31
n. 1
Semestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO



Av. Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, 435, CAB
Salvador (BA) Cep: 41.745-002
Tel.: (71) 3115 4822 Fax: (71) 3116 1781
www.sei.ba.gov.br sei@sei.ba.gov.br

Apresentação	5
Introdução	7
LUIZ MÁRIO RIBEIRO VIEIRA	
Entrevista	11
Economia da felicidade: novos paradigmas para um mundo em crise	
CARLOS ALBERTO RAMOS	
Desafios para a década de 2021-2030: uma nova estratégia de desenvolvimento para Salvador	25
GUSTAVO CASSEB PESSOTI	
ALEX GAMA QUEIROZ DOS SANTOS	
JADSON SANTANA	
URANDI ROBERTO PAIVA FREITAS	
O equívoco da austeridade fiscal: a desburocratização como solução para a crise econômica e o alto endividamento do setor público baiano	73
SAMUEL FERNANDES	
LUCENA VAZ-CURADO	
CECÍLIA COELHO NASCIMENTO	
O desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a situação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	93
EDNA MARIA DA SILVA	
PRISCILA MARTINS DE OLIVEIRA SANTANA	
Fim da Ford na Bahia: lições aprendidas e o futuro das políticas de incentivo	117
ANA ELÍSIA FREITAS MERELLES	
JOÃO PAULO CAETANO SANTOS	
Análise das exportações e importações baianas no biênio 2019-2020	141
GESNER BREHMER DE ARAÚJO SILVA	



Apresentação

A nova edição da revista *Bahia Análise & Dados*, Superando a Estagnação: Desenvolvimento para uma Nova Década, apresenta diversos temas da economia e discute os caminhos que o Brasil e a Bahia podem trilhar para evitar mais uma década perdida. Os trabalhos ora apresentados debatem os desafios para a década 2021-2030. Entre os temas estão a atuação da Ford em Camaçari (BA) e o encerramento de suas atividades, a análise das exportações e importações baianas no biênio 2019-2020, o desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a situação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e também o equívoco da austeridade fiscal, com a desburocratização sendo apontada como solução para a crise econômica e para o alto endividamento do setor público baiano.

Os temas tratados estão em consonância com o edital e apresentam grandes discussões. Primeiramente, há uma pequena introdução que visa a analisar e discutir as políticas econômicas e sociais para que o Brasil volte a crescer de forma sustentável, destacando algumas iniciativas que podem reduzir a desigualdade e, dessa forma, evitar mais uma década perdida para a economia brasileira. Em seguida, uma análise sobre o esgotamento da atual matriz produtiva do município de Salvador aponta os desafios a serem enfrentados pela gestão municipal a fim de viabilizar o crescimento econômico durante a próxima década, com vetores propositivos para que o crescimento dinamize e possibilite a reorganização de fatores produtivos. Apresenta o artigo que tem como objetivo propor uma solução ao baixo desempenho econômico do estado da Bahia nos últimos anos, em especial após a crise nacional iniciada em 2014. Também é discutida a extinção do MDA como efeito de um amplo projeto de economia política, ainda em curso no país, marcado pela redução do papel social do Estado. Outro trabalho estuda as condições em que a Ford se instalou na Bahia, a partir das consequências das políticas de atração e expõe quais as expectativas com o encerramento das atividades. Por fim, estuda e analisa as exportações e importações baianas no biênio 2019-2020, de modo a detectar os efeitos da pandemia nessas variáveis.

Devemos ressaltar o caráter inovador desta edição, que apresenta entrevista com o professor Carlos Alberto Ramos sobre a Economia da Felicidade. O autor do livro *Economia da Felicidade: Rumo a uma Nova Medição da Prosperidade das Nações* (Alta Books, 2021) traz à tona o papel do Estado na busca do desenvolvimento do país, no curto prazo, assumindo a posição de que o Produto Interno Bruto não pode ser o indicador de bem-estar de uma sociedade e que um novo parâmetro síntese é necessário.

Convidamos os leitores a apreciarem as matérias desta edição, ao tempo em que aproveitamos a oportunidade para agradecer a todos os envolvidos na tarefa de construir esta revista, em especial, aos autores dos artigos.

Superando a estagnação: desenvolvimento para uma nova década

LUIZ MARIO RIBEIRO VIEIRA

Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), lotado na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

O tema desta edição da *Bahia Análise & Dados*, Superando a Estagnação: Desenvolvimento para uma Nova Década, visa a analisar e discutir as políticas econômicas e sociais para que o Brasil volte a crescer de forma sustentável, o que não ocorre desde a década de 1980, ou seja, no século passado.

Evidentemente, até a primeira metade da década de 90, a inflação era o principal problema econômico a ser combatido, e para isso vários planos de estabilização foram implementados, mas apenas o Plano Real teve êxito duradouro, debelando essa praga econômica que atingia de maneira mais perversa as camadas de menor poder aquisitivo da sociedade brasileira. Mesmo com a inflação sob controle, as trajetórias de crescimento foram muito curtas, devido aos eventos adversos internos ou internacionais.

As duas primeiras décadas do século XXI foram marcadas por esses eventos. Na primeira década, a grande crise financeira internacional abalou os alicerces do capitalismo. Mesmo com a crise financeira, o Brasil, na primeira década, até que conseguiu uma taxa média de crescimento satisfatória, 3,7%. Na segunda década, a pandemia do novo coronavírus gerou efeitos catastróficos sobre todos países, inclusive o Brasil.

Os resultados econômicos da pandemia afetaram significativamente o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) em 2020, que foi o pior da série produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) iniciada em 1996, com queda de 4,1%. Além da pandemia, uma série de fatores contribuiu para que a taxa média do PIB para a segunda década fosse pífia, de apenas 0,26%: ajustes fiscais, crise política, impeachment e reformas econômicas contracionistas.

Essa oscilação na taxa de crescimento do PIB, chamada na literatura econômica de voo de galinha, afeta um componente importante da demanda agregada, que é o investimento, principalmente a partir da segunda metade da década passada, diante da crise econômica e política do período. O investimento é uma variável muito sensível às expectativas; quando elas se deterioram, os empresários passam a rever decisões e planos de investimento, já que não conseguem vislumbrar boas perspectivas em relação à demanda agregada futura. Na primeira metade da década passada, a taxa média do investimento em relação ao PIB foi de 20,6%, enquanto na segunda, de apenas 15,1%.

Segundo a atualização das séries de estoque de capital feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em maio deste ano, entre 2016 e 2019 o investimento líquido sequer recompôs a depreciação do capital, o que resultou inclusive na queda do estoque, também o de infraestrutura, em proporção do PIB.

Diante da realidade de um país muito desigual, a falta de crescimento reduz expressivamente a possibilidade de amenizar a desigualdade e de criar um processo de inclusão social com redução da pobreza e eliminação da extrema pobreza

O investimento é uma variável muito importante para o crescimento de longo prazo, porque inicialmente afeta a demanda agregada com seus efeitos multiplicadores diretos e indiretos sobre a economia. Depois, é importante devido a uma série de efeitos decorrentes da ampliação da capacidade produtiva da economia ao longo do tempo. Assim, o recuo dos investimentos, principalmente os de infraestrutura, pode dificultar a recuperação mais forte da atividade econômica. Esses demoram mais para maturar por serem de grande porte e exigem a mobilização de grandes volumes de recursos financeiros para sua execução.

O investimento em infraestrutura é realizado, em grande parte, pelo setor público. A crise econômica do período 2015-16 agravou o quadro fiscal, resultando em uma queda expressiva do investimento público, acentuada partir de 2017 com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos gastos, colocando o setor no mais baixo patamar das duas últimas décadas, acompanhado de queda também do investimento privado. O investimento público é o que dá ao setor privado a expectativa de que haverá crescimento e o induz a investir.

Essa constatação ajuda a derrubar um dos “mitos” produzidos pela equipe econômica do atual governo, que tentou passar a ideia absurda segundo a qual o PIB do setor privado crescia, enquanto o PIB do setor público encolhia, informação totalmente refutada pelos números. Os dados mostram a importância do investimento público como fator de desenvolvimento econômico, porque não está apenas baseado no retorno sobre o capital, mas também, e mais importante, no retorno social.

Sem uma mudança na PEC dos gastos, a capacidade de investir do governo federal vai continuar limitada, afetando de maneira mais grave os que estão na base da pirâmide social, agravando o desemprego, a pobreza e a desigualdade de renda.

Diante da realidade de um país muito desigual, a falta de crescimento reduz expressivamente a possibilidade de amenizar a desigualdade e de criar um processo de inclusão social com redução da pobreza e eliminação da extrema pobreza. Os dados mais recentes mostram o aumento desses indicadores sociais. Fenômeno complexo, a desigualdade se apresenta de múltiplas maneiras. Reduzir a desigualdade para níveis adequados é o principal desafio que o Brasil terá que enfrentar nesta década que se inicia.

A partir de agora, serão elencadas algumas iniciativas que podem reduzir a desigualdade, evitando consequentemente mais uma década perdida para a economia brasileira.

A primeira medida de política macroeconômica é elevar os investimentos, principalmente os públicos, que se encontram em níveis muito baixos em comparação com vários períodos em que o Brasil crescia a taxas compatíveis com as necessidades econômicas e sociais da população, acima de 4%. Para alcançar novamente essa taxa de crescimento é fundamental que o investimento em relação ao PIB seja de ao menos 23% ao fim da década, ou seja, um aumento de 0,8 ponto percentual (p.p) ao ano em relação ao nível de 2020. Com o aumento dos investimentos, principalmente em infraestrutura, a economia cresce e as desigualdades em acesso a bens e serviços caem. Por exemplo, 54% dos brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto; investimentos por meio do marco do saneamento atendem aos dois objetivos: aumentar a taxa de investimento e reduzir as desigualdades no acesso à coleta de esgoto de mais da metade da população brasileira.

A segunda medida é a reforma tributária, que é a mais complexa, por isso não cabe, nesse momento, entrar em todos os seus aspectos constitucionais ou infraconstitucionais, nem mesmo no pacto federativo, apenas destacar que o sistema tributário é bastante regressivo.

As distorções e injustiças do sistema tributário começam quando, relativamente, os pobres pagam mais impostos do que os ricos. O Estado brasileiro realimenta a desigualdade ao tributar de modo perverso, com muito mais ênfase na taxação do consumo – o que onera em excesso os mais pobres – do que na renda e patrimônio.

Essa reforma passa necessariamente pela elevação e taxação da renda e patrimônio dos mais ricos, como os dividendos, lucros, grandes fortunas e a alíquota do imposto sobre heranças no Brasil, que é insignificante, frente a alíquotas praticadas por países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para acentuar seu

caráter progressivo, que é um imperativo civilizatório, o imposto de renda deve ter alíquotas e faixas maiores, além da ampliação da faixa de contribuintes isentos. Também a própria simplificação do sistema tributário indireto contribuiria em muito para reduzir os custos de transação e alavancar a atividade econômica, pois o país é complexo e confuso para fazer negócio em relação a outros países emergentes. A simplificação teria uma regra geral e não seria mais como é atualmente com uma regra específica para cada estado e cada setor.

Com base em relatório anual do Riqueza Global, que é publicado uma vez por ano pelo banco Credit Suisse, essa reforma é urgente, diante da posição do Brasil entre os países mais desiguais do mundo. Segundo essa fonte, praticamente metade da riqueza total do Brasil, ou 49,6%, está nas mãos do 1% mais rico em 2020. Há 20 anos, o topo da pirâmide detinha 44,2%, o que torna a desigualdade social brasileira uma erva daninha que só faz crescer, portanto precisa ser reduzida o mais rápido possível para evitar consequências sociais e políticas impensáveis.

A terceira medida, mas não menos importante, é um programa de renda básica. Diante da urgência na implantação, o Supremo Tribunal Federal determinou que o governo defina, até 2022, os valores de um programa de renda básica nacional aos mais pobres. Essa medida é fundamental para evitar o aumento da pobreza que a pandemia escancarou, com os chamados “invisíveis” pelos tecnocratas, e conter a desigualdade de renda e ao mesmo tempo dar um pouco de dignidade a milhões de brasileiros.

A desigualdade, como já foi dito, se apresenta de várias maneiras, existem grupos ou regiões que estão sistematicamente em piores condições no Brasil. Por exemplo, há quase sempre fortes desigualdades raciais, de gênero, regionais, territoriais, entre outras que não serão discutidas nessa breve introdução. Portanto, não haverá desenvolvimento econômico e social se não forem reduzidas as desigualdades em seus múltiplos aspectos.

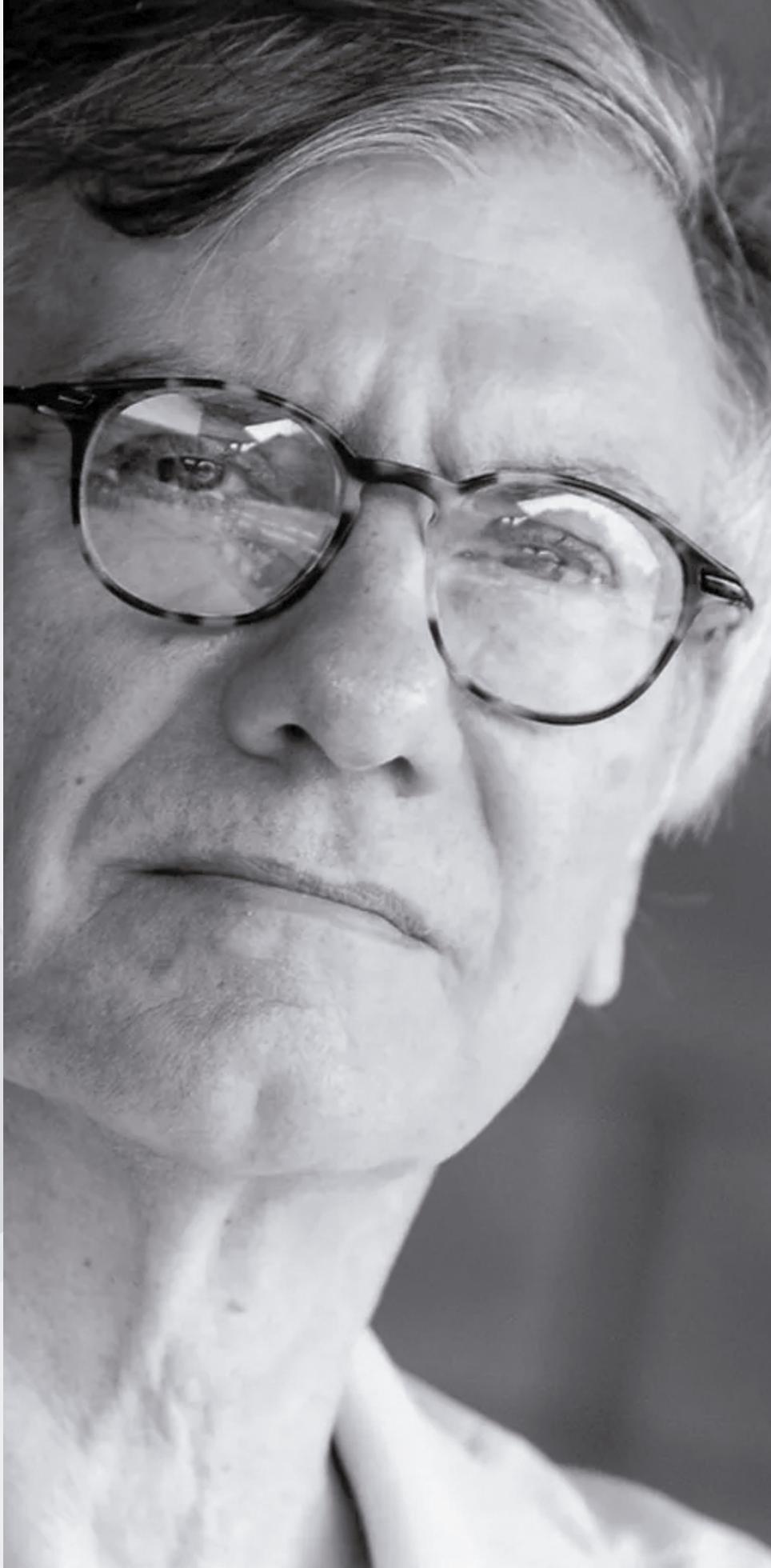
Estudos acadêmicos e de instituições conservadoras mostram que uma redistribuição de renda – e a consequente redução das desigualdades – está associada a um crescimento econômico maior e mais duradouro.

Na última década, em termos do PIB per capita, o Brasil ficou mais pobre devido ao crescimento modesto da população e ao pífio desempenho do PIB, resultando num PIB per capita médio de -0,6%.

Diante da atual conjuntura econômica e social, configura-se como desafio para o Estado e a sociedade a proposição de diagnósticos e de políticas públicas consistentes voltadas para um projeto de desenvolvimento de longo prazo que contemple a redução das desigualdades e a promoção da justiça social.

Portanto, é urgente que o Brasil volte a crescer para não perder mais uma década. As três medidas elencadas acima são o primeiro passo para um crescimento sustentável e com distribuição de renda nos próximos anos.

Há quase sempre fortes desigualdades raciais, de gênero, regionais, territoriais, entre outras [...]. Portanto, não haverá desenvolvimento econômico e social se não forem reduzidas as desigualdades em seus múltiplos aspectos



CARLOS ALBERTO RAMOS

Economia da felicidade: novos paradigmas para um mundo em crise

No ano em que o Brasil caiu 12 posições no ranking da felicidade da Organização das Nações Unidas (ONU), passando a ocupar, em 2021, a 41ª colocação, possivelmente como consequência dos efeitos da pandemia no país, a revista *BA&D* entrevista o economista Carlos Alberto Ramos. O professor da Universidade de Brasília lançou este ano o livro *Economia da Felicidade: Rumo a uma Nova Medição da Prosperidade das Nações*, assunto que domina as páginas a seguir, onde ele explica o paradoxo da dissociação entre renda e percepção de felicidade e coloca o PIB na berlinda. Ramos é dono de uma longa lista de livros e trabalhos publicados - entre os quais *Economia do Trabalho* (CRV, 2012) e *Introdução à Economia da Educação* (AltaBooks, 2015). Seu consistente currículo começa na graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Buenos Aires, passa pelo mestrado na Universidade de Brasília e doutorado e pós-doutorado na Universidade de Paris XIII (Paris-Nord), inclui um Prêmio BNDES de Economia e consultoria a grandes entidades internacionais, como Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Os impactos e desafios da pandemia para a área econômica nesta conturbada virada de década, questões estruturais da nossa economia e o Brasil no atual contexto internacional também estão na pauta desta conversa.

Superar a pandemia passa, necessariamente, pela vacinação. Não tem outra possibilidade e esse caminho não está sujeito a polêmicas ideológicas ou políticas

BA&D – Diante do número de casos e de mortes pelo novo coronavírus, como o senhor avalia as medidas sanitárias e o comportamento das autoridades do governo federal nesse período de pandemia?

Carlos Ramos – A experiência internacional indica que a única forma de gerenciar o desafio imposto pela pandemia é o distanciamento social, o uso de máscaras e a vacinação. Uma vez que a pandemia da covid é um desafio onde o passado tem poucos parâmetros para pautar ações, o ano de 2020 foi um período de aprendizado. Nesse sentido, ficou cada vez mais claro no transcurso do tempo que essas três ações (distanciamento, máscara e vacinação) eram as melhores medidas disponíveis.

Obviamente, essas ações têm diversos custos e resistências. Por exemplo, o distanciamento social pode requerer o *lockdown*, que tem custos econômicos bem visíveis e acentuados. Existem diversas pesquisas indicando que, na medida em que as autoridades compartilham essas convicções e atuam em consequência, a adesão da população é maior e os custos sanitários, logicamente, serão menores. Contrariamente, em um contexto no qual as posições das diversas instâncias são contraditórias, a adesão será menor e os custos sanitários e mesmo econômicos serão maiores.

No caso específico do Brasil, seu caráter continental e sua heterogeneidade fazem com que exista uma tensão entre as diretivas nacionais e a diversidade de situações que, localmente, podem se apresentar. Nesse sentido, a necessidade de uma estratégia nacional baseada nos três eixos antes mencionados e a flexibilidade requerida pelas condições locais tornam a situação mais complexa.

BA&D – Vários países que privilegiaram a vacina já estão retomando as atividades com perspectivas positivas para o crescimento econômico. A vacinação de boa parte da população é um elemento fundamental para a recuperação do crescimento no Brasil?

CR – Superar a pandemia passa, necessariamente, pela vacinação. Não tem outra possibilidade e esse caminho não está sujeito a polêmicas ideológicas ou políticas. Só com a vacinação de parcela importante da sociedade a retomada de uma certa normalidade será possível. Os casos dos EUA e Inglaterra são, nesse sentido, ilustrativos.

BA&D – O Brasil passa pelo segundo ano sob a pandemia, os resultados econômicos e sociais até agora não são animadores, quais as perspectivas de curto prazo para a economia brasileira?

CR - A retomada do nível de atividade, a redução do desemprego e a recuperação do nível de renda, como afirmei, passa pela vacinação. Uma vez parcela significativa da população vacinada, a retomada do nível de atividade deve ser rápida. Não temos antecedentes de uma conjuntura similar (o passado não ajuda), mas olhando aos EUA podemos deduzir que os níveis de atividade e de emprego se recuperarão rapidamente.

Observemos que esta não é uma crise como as anteriores, que têm origem no estouro de bolhas financeiras, na restrição do setor externo ou em disfunção do sistema de crédito. Nesses casos, as recuperações podem ser lentas. No caso de uma pandemia (sempre fazendo as ressalvas de que não temos antecedentes no passado recente) a recuperação pode ser rápida (ou, pelo menos, mais rápida que no caso das crises macroeconômicas usuais).

BA&D - Em 2020, o governo federal e os estados foram ágeis do ponto de vista fiscal para conter as consequências sociais e econômicas da pandemia, principalmente por meio do auxílio emergencial. Este ano, o auxílio emergencial começou a ser pago a partir de abril em valores menores, esta medida não vai impactar negativamente a retomada diante de uma taxa de desemprego tão elevada?

CR - O auxílio emergencial foi uma medida necessária e eficaz, uma vez que possibilitou minimizar os custos sociais da pandemia (especialmente os custos sociais dos necessários *lockdowns*). Os dados das PNADs induzem a pensar que o impacto da pobreza na pandemia consegue ser bem minimizado pelo auxílio emergencial. Na medida em que os valores do auxílio se reduzem, esse resultado positivo sobre a renda da população mais vulnerável vai ser menor. Mas também esperamos que com a ampliação da vacinação as pessoas retornem paulatinamente a suas atividades.

Em realidade, o melhor cenário seria calibrar continuamente o montante do auxílio e sua focalização em função dos indicadores de pobreza.

Minha opinião é de que o auxílio não deve ser assumido como uma ferramenta macroeconômica para acelerar a retomada do nível de atividade, senão como um instrumento de política social para minimizar os custos sociais (pobreza) da pandemia.

BA&D - Como o senhor avalia a política econômica de Joe Biden e sua nova postura, principalmente na questão ambiental? Como isso pode afetar o Brasil?

Em realidade,
o melhor
cenário seria
calibrar conti-
nuamente o
montante do
auxílio e sua
focalização
em função dos
indicadores de
pobreza

Uma vez que o comércio mundial e as exportações são uma variável chave que potencializa ou limita as possibilidades de crescimento [...], articular de forma conveniente esses acordos constitui um aspecto crucial na estratégia de desenvolvimento

CR – A política econômica de Biden pode ser assemelhada ao New Deal Rooseveltiano, onde foi agregada uma dimensão ambiental. Também pode ser classificada como uma política keynesiana com uma dimensão ambiental.

Essa dimensão ambiental já estava presente na Europa antes da pandemia. Agora com a posição de Biden essa perspectiva se acentua.

Dada a visão que o atual governo do Brasil tem da dimensão ambiental, as possibilidades de penetrar nesses mercados de elevada renda vai ser cada vez mais problemática.

Contudo, essa concreta limitação pode obrigar o Brasil a direcionar-se (economicamente) à outra potência, China, onde as preocupações ambientais são secundárias e a demanda de explicações sobre os impactos ecológicos de suas importações não existem.

BA&D – E a relação Estados Unidos-China vai ficar menos tensa que no governo Trump?

CR – Não diria menos tensa, uma vez que a concorrência vai existir. Talvez menos “circense” ou menos errática, como ocorria na era Trump.

BA&D – O mundo está num processo de mudança acelerada do ponto de vista tecnológico, e com os países fazendo acordos entre blocos, como União Europeia e Mercosul, China e União Europeia. Quais os efeitos econômicos desses acordos?

CR – O comércio mundial se estrutura em função desses acordos. Por exemplo, depois da saída da Inglaterra da União Europeia (Brexit), esse país acaba de assinar um tratado de livre comércio com a Austrália. Nesse sentido, o impasse no qual está o tratado entre o Mercosul e a União Europeia (especialmente pela questão ambiental) deve ser avaliado nesse contexto.

Uma vez que o comércio mundial e as exportações são uma variável chave que potencializa ou limita as possibilidades de crescimento (sobre este ponto existe pouco consenso entre os economistas), articular de forma conveniente esses acordos constitui um aspecto crucial na estratégia de desenvolvimento.

BA&D – Como o senhor avalia a política externa brasileira diante desse novo cenário internacional? Existe o risco de o Brasil ficar isolado economicamente?

CR - Nos últimos dois anos, a política externa esteve mais pautada por parâmetros ideológicos que pelo pragmatismo que foi, historicamente, uma singularidade da política externa do Brasil.

A questão ambiental e a flexibilidade de articulação com os diversos blocos de comércio que se estão formando vão ser aspectos chaves que acelerarão ou limitarão as possibilidades de crescimento.

BA&D - Na última década, o Brasil apresentou crescimento econômico pífio, com a taxa de crescimento média do PIB de apenas 0,26%. Para o senhor, quais as reformas necessárias para o País retornar a uma taxa de crescimento compatível com as necessidades da população?

CR - Vou citar somente dois.

A taxa de investimento deve aumentar. Observemos que a mesma não chega a 20% do PIB desde os anos 80. Os países do sudeste asiático têm percentuais que atingem entre 40 e 50%. Atingir taxas de poupança interna que viabilizem esses níveis de investimento é impossível. O Brasil (e os países ocidentais, em geral) não apresenta níveis de poupança próximos aos países asiáticos. Mas elevar um pouco as taxas de poupança é incontornável para aumentar a fronteira de crescimento potencial.

Nesse contexto, a poupança externa pode complementar o esforço nacional. Contudo, a previsibilidade e regras de jogo claras e confiáveis são aspectos sem os quais é difícil ser atrativo para os fluxos de investimento.

O Brasil, no passado (anos 70), já viabilizou taxas de investimento de 25% do PIB, com poupança interna (20%) sendo complementada com poupança externa (5%). Voltar a esse cenário é factível.

A educação é outra variável com impactos positivos na produtividade. Aumentar o patamar de educação da força de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos, é necessário. Mas o Brasil está avançando nesse quesito e o lógico é esperar que permaneça nessa trajetória. Poderia avançar de forma mais acelerada, seria desejável, mas está na direção certa.

BA&D - Qual o papel da Educação nesse processo de crescimento sustentável?

CR - Como acabei de mencionar, a educação é uma das variáveis que explicam a produtividade de um país. Aumentar a proficiência e as habilidades da força de trabalho tem impactos diretos sobre a produtividade.

A educação é
outra variável
com impactos
positivos na
produtividade.
Aumentar
o patamar
de educação
da força de
trabalho,
em termos
quantitativos e
qualitativos, é
necessário

Na pandemia, as atividades educativas foram ou suspensas ou não prioritárias, com impactos no longo prazo tanto em termos de crescimento quanto levando em consideração a equidade e distribuição de renda

Contudo, considero que o Brasil é consciente da relevância da educação. Já está no “imaginário popular”. Nas últimas décadas, enormes avanços foram realizados na área. Continuar nessa trajetória é importante.

Só um porém a lamentar. Na pandemia, as atividades educativas foram ou suspensas ou não prioritárias, com impactos no longo prazo tanto em termos de crescimento quanto levando em consideração a equidade e distribuição de renda. Nada justifica que tenha sido prioritária a abertura de shoppings, academias, etc. sobre a educação. Por outra parte, a parcela mais vulnerável e com maiores necessidades de contar com o apoio do Estado foi marginalizada por não contar com suporte necessário para as atividades on-line.

Reverter as perdas da pandemia no tocante à educação (tanto em termos quantitativos como de equidade) é uma tarefa pendente e que, lamentavelmente, não parece fazer parte da agenda.

BA&D – Mesmo com baixo crescimento econômico, o Brasil continua entre os primeiros colocados no ranking da concentração de renda. Quais medidas poderiam ser adotadas para evitar seu agravamento ou mesmo reduzi-la?

CR – O Brasil (junto com a África do Sul) é um dos países onde o Gini (um dos indicadores mais utilizados para medir a concentração de renda) adquire os maiores valores. Esse resultado é a conjunção dos mais diversos fatores, que vão desde a educação, a distribuição do estoque de capital e recursos naturais, etc. Valores culturais não podem ser descartados. Assim, a procura por igualdade é maior nos países nórdicos que nos países anglo-saxões. Nesse sentido, gostaria de destacar dois pontos. Alterar o perfil distributivo é um objetivo extremamente complexo e os fatores determinantes dessa distribuição e as políticas que podem alterá-lo são muito controversos. O segundo ponto, e talvez mais importante, está associado ao horizonte temporal. Alterações significativas na distribuição são verificadas só em longos períodos de tempo. Não podemos imaginar que o Gini do Brasil (alguma coisa em torno de 0.52) atinja o valor observado na Noruega (mais ou menos 0.27) em algum horizonte temporal de curto ou médio prazo.

Dada essa complexidade e lentidão, uma alternativa consiste em, no lugar da distribuição monopolizar as atenções, centrar nossos esforços em reduzir e mesmo eliminar a pobreza. Para um país com o nível de renda do Brasil (mais ou menos U\$S 15 mil de renda per capita), que o situa como uma economia de renda média em nível mundial, eliminar a pobreza, em um prazo relativamente curto, é um objetivo factível e mais realista que modificar de forma significativa a distribuição. Alterar as condições de vida (renda, emprego, habi-

tação, saneamento, segurança, educação, etc.) da população mais vulnerável para as levar a um patamar mínimo de dignidade é uma possibilidade concreta. Objetivos podem ser fixados e políticas formatadas e avaliadas. Levar toda a população a patamares mínimos de dignidade é um objetivo exequível para o nível de desenvolvimento do Brasil, mesmo em um prazo relativamente curto. Elevadas taxas de crescimento do PIB facilitaríamos essa tarefa, mas mesmo em um contexto macro relativamente medíocre, avanços na área de combate à pobreza podem ser concretizados.

BA&D - Quais são as perspectivas para o Brasil e o mundo nesta década, diante do cenário de pandemia, mudança climática e tecnológica, principalmente em relação ao emprego e à qualidade de vida de mais de 7 bilhões de pessoas?

CR - O Brasil hoje, lamentavelmente, não está dentro do eixo de desenvolvimento mais dinâmico da economia mundial. Esse eixo está situado na Ásia e é aí onde se travam as mais acirradas disputadas geopolíticas, tanto em termos de modelos econômicos como de desenvolvimento de tecnologias e mesmo militares. O Brasil foi modelo de desenvolvimento para o mundo no período de substituição de importações e a transição a um outro modelo ainda está pendente.

Talvez a única área em que o Brasil seja relevante internacionalmente esteja associada à oferta de *commodities*, onde sua produtividade e tecnologias são referência. Contudo, problemas ambientais podem comprometer essa vanguarda. O desafio consiste, justamente, em permanecer na fronteira e continuar sendo um ator nas negociações mundiais em circunstâncias nas quais a questão ambiental ganha força. Até agora esse protagonismo foi obtido com custos ambientais que o mundo (estamos nos referindo às nações da OCDE e não à China) não está mais aceitando. A transição a um outro modelo de oferta de *commodities* é necessário.

BA&D - Em seu novo livro *A Economia da Felicidade* (Alta Books, 2021), o senhor tenta desmistificar o Produto Interno Bruto (PIB) per capita como indicador fundamental do progresso e felicidade de uma nação. Quais as novas medidas que podem ser usadas para caracterizar a prosperidade de uma nação?

CR - O PIB per capita como parâmetro de bem-estar de uma população está sendo cada vez mais colocado na berlinda. E aqui não estamos falando de questionamentos que se nutrem de matrizes teóricas heterodoxas. Mesmo dentro do denominado *mainstream* (o modelo econômico padrão), dimensões outras que a dupla renda/consumo são reconhecidas como cruciais para o bem-estar dos indivíduos.

Levar toda a população a patamares mínimos de dignidade é um objetivo exequível para o nível de desenvolvimento do Brasil, mesmo em um prazo relativamente curto

O impacto da desigualdade sobre a felicidade ou o bem-estar de uma país está mediado por valores culturais, ou seja, qual é o grau de aversão de uma sociedade à desigualdade

Muitas dessas dimensões não são contabilizadas no PIB: qualidade do ar, segurança, tempo livre, saúde, preservação dos patrimônios históricos e naturais, etc., são variáveis valoradas pela população, estão diretamente vinculadas a seu bem-estar, e não são integradas no cálculo das contas nacionais.

Em qualquer sociedade existe uma demanda por indicadores sintéticos, parâmetros que permitam avaliar a situação em um momento do tempo. Esses números devem ser de fácil leitura e compreensíveis tanto para especialistas como para o público leigo. O PIB é, justamente, um desses indicadores síntese. Em termos do “imaginário popular”, se o PIB aumenta a sociedade “vai bem”. Diversos exemplos históricos sugerem que essa parece não ser a regra. Os recentes distúrbios sociais no Chile e Colômbia, dois países tidos como modelos de crescimento e com indicadores macroeconômicos satisfatórios, sugerem que é inadequado reduzir o bem-estar da população ao desempenho do PIB.

Justamente, na medida em que o PIB é um indicador síntese e, lembremos, as sociedades demandam esse tipo de parâmetros, sua substituição é complexa. Diversas são as tentativas que estão proliferando. As Nações Unidas, a OCDE, etc., instituições internacionais com prestígio acadêmico e técnico, produzem estatísticas nesse sentido. Na medida em que é uma área nova, consensos ainda estão em construção, mas o denominador comum é: o PIB não pode ser mais o indicador de bem-estar de uma sociedade, um novo parâmetro síntese é necessário.

BA&D - Com base nesse novo conceito, como o senhor classificaria o Brasil, mesmo com uma das maiores concentrações de renda do mundo?

CR - O impacto da desigualdade sobre a felicidade ou o bem-estar de uma país está mediado por valores culturais, ou seja, qual é o grau de aversão de uma sociedade à desigualdade. Esse é um parâmetro cultural. Vou dar um exemplo. Em um país como os EUA, a riqueza é assumida como uma manifestação do êxito pessoal, do esforço, dedicação, etc. Nesse sentido, é reconhecida socialmente, seria o resultado do *self-made man*; a desigualdade como manifestação de preferências ou iniciativas individuais e essa desigualdade seria a mola que propulsaria o dinamismo econômico. Contrariamente, nos países nórdicos a aversão à desigualdade prevalece e a ostentação de riqueza é sinônimo não de êxito senão de vulgaridade.

Dessa forma, políticas que combatam ou propiciem uma maior/menor desigualdade (imposto sobre a renda ou a riqueza, por exemplo) podem ser valoradas de forma diferente em países como EUA ou Suécia.

No caso específico do Brasil, pela retórica (é quase unanimidade mencionar a desigualdade como sendo um dos maiores problemas do país), seria uma sociedade muito avessa à desigualdade. Contudo, se o nível de desigualdade é tão rejeitado, caberia se perguntar por que persiste no tempo. Tomemos o recente caso da pandemia, que afetou preponderantemente os setores informais, onde prevalecem os menores rendimentos e está concentrada a pobreza. O financiamento do auxílio emergencial no lugar de ser viabilizado mediante a ampliação da dívida pública poderia ter sido custeado (ainda que parcialmente) mediante a redução dos maiores salários ou algum imposto sobre a riqueza ou renda. Essa alternativa nunca foi colocada no debate e dificilmente seja viável politicamente. Ou seja, em termos retóricos a desigualdade parece afetar o bem-estar, mas, concretamente, o Brasil parece mais próximo, nesse quesito, dos países anglo-saxões que dos países nórdicos.

A educação tem benefícios que permeiam as mais diversas áreas e deve ser assumido como uma conquista civilizatória

BA&D - Como as conclusões do seu livro Economia da Felicidade poderiam ajudar o poder público na adoção de políticas públicas na busca da felicidade?

CR - Basicamente, essa nova corrente que privilegia a auto declaração de felicidade por parte dos indivíduos visa somar outras dimensões à renda monetária. Em termos de política pública isso significa que aspectos como lazer, tempo livre, convívio, meio ambiente, tempo de deslocamento entre o trabalho e o emprego, acesso à saúde, etc., são áreas para as quais devem ser direcionadas as atenções na formatação de políticas.

BA&D - Qual o papel da educação formal no aumento da felicidade? Há uma relação entre maior escolaridade ou maior nível educacional com a felicidade?

CR - Existe, sim, uma relação bem estabelecida entre educação e felicidade. Esse vínculo está bem estabelecido na literatura e tem robustas evidências empíricas.

A educação tem benefícios que permeiam as mais diversas áreas e deve ser assumido como uma conquista civilizatória. Contudo, não devemos identificar a educação como a panaceia capaz de resolver todo e qualquer problema da sociedade. Os avanços na educação se concretizam quando complementados com outras políticas. Vou dar um exemplo. Mais educação (em termos quantitativos e qualitativos) deve ser acompanhada por uma oferta de empregos de qualidade, nos quais as potencialidades e esperanças que foram colocadas durante os anos de estudo não se vejam frustradas. Elevar a educação da população jovem e depois oferecer postos de trabalho para os

Em termos técnicos, a relação entre renda e felicidade pode apresentar uma relação côncava, ou seja, tem impacto positivo, mas os acréscimos são cada vez menores

quais essa população esteja sobre educada pode ter como corolário maior frustração e não mais realização pessoal nas tarefas requeridas nas vagas ocupadas.

BA&D – Quanto mais sustentável (econômica, social, ambiental) a nação, mais feliz ela é?

CR – Teríamos que definir o que se entende por sustentabilidade. Em termos muito gerais, quanto mais rica seja uma sociedade maior será a importância que se outorgue a variáveis do meio ambiente. Por exemplo, na Suíça já se deixou de construir autoestradas porque desfiguraria uma paisagem natural. Ou seja, o bem-estar seria negativamente afetado pela autoestrada, uma vez que os benefícios (maior rapidez nos deslocamentos) seriam inferiores aos custos (perda de uma paisagem natural).

Mas tem outros exemplos nos quais a relação entre sustentabilidade e renda é mais complexa. Por exemplo, países pobres como Bangladesh e Senegal proibiram plásticos de uso único. O Brasil, um país muito mais rico que os antes mencionados, ainda engatinha nesse aspecto e nossos rios/mares e lixões estão saturados com esse lixo que poderia ser evitado.

BA&D – No Relatório Mundial da Felicidade, o Produto Interno Bruto (PIB) aparece como uma das variáveis pesquisadas. A Finlândia, pela quarta vez consecutiva, aparece como o país mais feliz, dentre 95 pesquisados. Qual a relação entre países ricos e felicidade?

CR – Em termos técnicos, a relação entre renda e felicidade pode apresentar uma relação côncava, ou seja, tem impacto positivo, mas os acréscimos são cada vez menores. Assim, a Finlândia é uma sociedade rica, mas tem outras dimensões que parecem ter impactos positivos sobre a felicidade. Por exemplo, um excelente sistema de saúde, a melhor educação do mundo, um sistema de aposentadoria generoso, etc. Mas, volto a salientar, essas outras variáveis dependem de fatores culturais, e cada sociedade pode ter uma valoração diferente.

Pode ser que esse mesmo “menu” não tenha o mesmo impacto em outra sociedade. Vou dar um exemplo. Depois da pandemia pode ter mudado, mas nos EUA, mesmo na ala mais à esquerda do Partido Democrata, um sistema de saúde universal, público e gratuito é visto com reticências. Nos países europeus, um sistema de saúde com essas características é usual e assumido quase como uma conquista civilizatória e que faz parte do bem-estar da população. Ou seja, uma variável que na Finlândia pode estar estreitamente relacionada

com a autodeclaração de felicidade de seus cidadãos pode não ter a mesma valoração em outras sociedades.

BA&D – O que é felicidade para a Economia da Felicidade? Como comparar a felicidade entre contextos geográficos, econômicos e culturais de diferentes nações e, dentro delas, entre espaços regionais específicos?

CR – Esse é um problema, e em diversas ocasiões mereceu tratamento na literatura. Inclusive o próprio termo *felicidade* poderia ter diversas acepções segundo distintas línguas e contextos culturais. Contudo, fizeram-se avaliações e essa não parece ser uma restrição que limite comparações no tempo e no espaço.

BA&D – Quais são os elementos de ruptura e de continuidade da Economia da Felicidade com relação aos pressupostos básicos da teoria econômica tradicional? A incorporação de conhecimentos de outros campos das ciências humanas ao instrumental analítico da ciência econômica implicaria em quais adaptações?

CR – A ruptura se dá em vários aspectos. Vou mencionar alguns deles. O primeiro e mais óbvio consiste em supor que a utilidade/felicidade/bem-estar não está dada, exclusivamente, pelo consumo de bens e serviços. Qualquer estudante de economia, desde o curso Introdução à Economia, é colocado diante um *homo economicus* que maximiza uma função de utilidade que tem como argumentos a quantidade de bens consumidos. Essa maximização não é livre, senão condicionada a uma restrição de renda. Dados os preços dos bens (especialmente os preços relativos) e a renda (todas variáveis exógenas, assim como o formato da função de utilidade) ele escolhe a cesta de bens que, respeitando a restrição, maximiza a sua utilidade. Bens ou serviços que não se compram no mercado não integram esse programa. Também não está integrado no processo de maximização o que pensam os “vizinhos” ou o que eu penso dos “vizinhos”. Na economia da felicidade é crucial este último aspecto. Meu bem-estar não dependeria unicamente de minha posição absoluta, senão da relativa. Aspectos como solidariedade ou inveja são fundamentais. A relação não vai do valor absoluto da variável dependente, senão da posição relativa. Vou dar um exemplo. Assumamos que a situação de desemprego afeta negativamente o bem-estar de um indivíduo, mas não unicamente pela provável ausência de renda, senão pela própria condição de desemprego. Contudo, o impacto vai ser muito superior se o desemprego é generalizado no seu contexto do que se no entorno social (amigos, família, bairro) esse indivíduo é o único desempregado.

A situação de desemprego afeta negativamente o bem-estar de um indivíduo, mas não unicamente pela provável ausência de renda, senão pela própria condição de desemprego

A covid não
unicamente
teve impacto
no PIB,
emprego,
renda, etc.,
senão que veio
acompanhada
de outros
fatores, como
isolamento
social

Os pontos de contato com respeito ao modelo padrão também são diversos. Por exemplo, o individualismo metodológico. O centro da análise é o indivíduo e não classes sociais, como seria o caso no paradigma marxista.

Com outras ciências a interação é diversa, especialmente a psicologia. Essa interação já se tinha observado no caso da *Behavioral Economics*. Muitos dos teóricos deste tipo de abordagem fazem parte da corrente que contribui para o que se denomina de Economia da Felicidade (Kahneman, por exemplo, Nobel de Economia 2002).

BA&D - O Brasil caiu 12 posições no ranking da felicidade da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2021, em relação ao indicador de 2020, ocupando a 41ª posição, possivelmente como consequência dos efeitos da pandemia. Como o Sr. enxerga esse movimento?

CR - Estes dois últimos anos são muito peculiares, uma vez que os resultados estão afetados pela pandemia. A covid não unicamente teve impacto no PIB, emprego, renda, etc., senão que veio acompanhada de outros fatores, como isolamento social. As estratégias que distintos países adotaram com certeza contribuíram para a alteração nas posições. Justamente, uma área de pesquisa necessária consiste em tratar de quantificar como cada uma das medidas que foram adotadas (*lockdown*, trabalho on-line, etc.) afetaram o bem-estar e como diversas culturas responderam de forma diferente.

BA&D - O Brasil tem ocupado as 40 primeiras posições na série histórica do ranking da felicidade da ONU, ao mesmo tempo possui uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo. Como o Sr. analisa esse paradoxo?

CR - Realmente não é um paradoxo. Como já mencionei, distintas sociedades têm diferentes graus de aversão às desigualdades. No caso do Brasil, um dos países onde o Gini apresenta o maior valor, teríamos que ver em que medida o país, como sociedade, tem, além da retórica, aversão à desigualdade.

BA&D - A economia lida com o problema da escassez dos recursos em relação aos desejos e necessidades humanos. Atribui-se a esta disciplina do conhecimento o epíteto de “ciência triste”, termo cunhado talvez em razão do pessimismo inerente às suas conclusões. Como a Economia da Felicidade trata o problema da escassez e da racionalidade do agente econômico nas suas escolhas?

CR - Na minha opinião, em termos teóricos, esse é um dos aspectos mais interessantes da denominada Economia da Felicidade. Na medida em que o bem-estar de um indivíduo depende de sua posição relativa (relativa com respeito ao passado e com respeito a seu entorno social), muitos dos teóricos transmitem um certo pessimismo, tanto individual como social e ecológico. Uma vez que a disponibilidade de bens e serviços (inclusive os não transacionáveis no mercado, como pode ser uma paisagem natural) acaba, por uma acomodação, uma adaptação, aumentar a sensação de felicidade implicaria em um contínuo crescimento. Isto seria algo assim como uma “Lei Psicológica”. Isto encontra nas restrições ambientais uma limitação que pode chegar a ser intransponível. Ou seja, “escassez” é relativa, não absoluta. Um homem da idade média com bens materiais infinitamente menores que os corriqueiros hoje poderia ter uma auto avaliação de felicidade similar a um cidadão moderno. Contudo, pretender voltar à idade média é utópico, uma vez que o processo de acomodação leva a que um retrocesso redundaria em uma perda imensa de bem-estar.

No tocante à racionalidade, esta se distancia do *homo economicus* e se situa bem próxima da assumida pela *Behavioral Economics*.

BA&D - O Sr. acha que a teoria econômica tradicional (neoclássica) se afasta da compreensão da complexidade da realidade, o que decorre de seus pressupostos pouco realistas?

CR - Não me parece que as limitações do modelo padrão surjam do irrealismo das hipóteses. Não me parece que a robustez de um modelo em explicar algum fenômeno se nutra do realismo das hipóteses. Testam-se as conclusões de um modelo, não suas hipóteses. Mas aí teríamos que discutir questões epistemológicas.

BA&D - Como o Sr. avalia o Relatório Mundial da Felicidade, publicado anualmente pela ONU, e quais as conclusões mais relevantes que ali se encontram?

CR - O relatório tem contribuição direta dos maiores teóricos da Economia da Felicidade. Sua qualidade não deixa dúvidas, excelente. A principal conclusão está nos supostos da própria Economia da Felicidade: o bem-estar de um indivíduo e de uma sociedade não pode ser explicado pelo PIB ou renda monetária.

O bem-estar de
um indivíduo
e de uma
sociedade
não pode ser
explicado pelo
PIB ou renda
monetária

Resumo

Nos últimos anos, Salvador experimentou mudanças significativas em áreas primordiais como saúde, educação, infraestrutura urbana e no amparo social. Essas transformações foram resultado, sobretudo, da ampliação na oferta e melhora na qualidade dos serviços públicos prestados à sua população. Não obstante tais mudanças tenham impactado positivamente no cotidiano da capital, Salvador ainda precisa romper com alguns entraves, notadamente na dimensão econômica e que refletem diretamente no crescimento da sua atividade produtiva. Como agravante, o encerramento de um *continuum virtuoso* propiciado pela última gestão municipal coincidiu com a pandemia da covid-19, que impôs inúmeras adversidades na forma de reprodução socioeconômica, requerendo do poder público ações que pudessem mitigar os impactos causados pela pandemia. É nesse contexto que devem emergir novas propostas de estratégias para desenvolvimento socioeconômico de Salvador. Este texto tem essa finalidade precípua: apresentar propostas que possibilitem ensejar um novo ciclo de crescimento econômico sustentado para Salvador durante a década de 2021 a 2030. O trabalho tem dois objetivos que estão encadeados e relacionados com os desdobramentos dos capítulos que o compõe, a saber: i) apresentar uma breve discussão sobre o esgotamento da atual matriz produtiva do município e apontar os desafios a serem enfrentados pela gestão municipal a fim de viabilizar o crescimento econômico de Salvador durante a próxima década; e ii) apresentar vetores propositivos para esse crescimento a partir da inserção de elementos que dinamizem e possibilitem a reorganização de fatores produtivos presentes na economia soteropolitana. As considerações finais encerram o trabalho. A premissa aqui defendida é de que uma economia mais robusta e integrada, com vetores que potencializem vantagens competitivas locais, pode ao mesmo tempo gerar um ciclo mais sustentado de crescimento e uma rápida retomada no nível da atividade pós-pandemia da covid-19.

Palavras-chave: Salvador. Estratégias. Desenvolvimento. Vetores econômicos.

Abstract

In recent years, the city of Salvador has experienced significant changes in key areas such as healthcare, education, urban infrastructure and social support. These transformations were the result, above all, of the expansion in supply and improvement in the quality of the public services provided to its population. Even though these changes have a positive impact on the city's daily life, Salvador needs to overcome some barriers, remarkably on the economic dimension which directly reflects on productive activity growth. notably in the economic dimension, which directly reflects on the growth of its productive activity. As an aggravating factor, the end of a continuum virtuoso provided by the last city administration coincided with the covid-19 pandemic, which imposed numerous adversities in the form of socioeconomic reproduction, requiring from the public authorities actions that could mitigate the impacts caused by the pandemic. It is in this context that new proposals for strategies for socioeconomic development in Salvador should emerge. This text has as its main purpose to present proposals that allow for a new cycle of sustained economic growth for Salvador from 2021 to 2030. The work has two objectives that are linked and related to the unfolding of the chapters that comprise it, namely: i) to present a brief discussion on the exhaustion of the current productive matrix of the municipality and point out the challenges to be faced by the municipal administration in order to make the economic growth of Salvador viable during the next decade; and ii) to present propositional vectors for this growth from the insertion of elements that dynamize and enable the reorganization of productive factors present in Salvador's economy. The final considerations close the work. The premise defended here is that a more robust and integrated economy, with vectors that leverage local competitive advantages, can at the same time generate a more sustained cycle of growth and a rapid resumption of the post-pandemic activity level of covid-19.

Keywords: Salvador. Strategies. Development. Economic vectors.

Desafios para a década de 2021-2030: uma nova estratégia de desenvolvimento para Salvador

GUSTAVO CASSEB PESSOTI

Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Salvador (Unifacs), graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas do Estado da Bahia (EPPGG). Coordenador de Avaliação Institucional da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), vice-presidente do Conselho Regional de Economia da Bahia (Corecon-BA).

ALEX GAMA QUEIROZ DOS SANTOS

Mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Salvador (Unifacs), técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

JADSON SANTANA

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Salvador (Unifacs). Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

URANDI ROBERTO PAIVA FREITAS

Mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Salvador (Unifacs), coordenador de Estatística da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

A DÉCADA de 2000 foi extremamente positiva para Salvador em diversos aspectos. Foram observadas melhoras primordiais em áreas como saúde, educação e no amparo social.

Tais mudanças foram possíveis graças à ampliação dos serviços públicos prestados à população e à melhora da qualidade destes serviços, capitaneadas, sobretudo, pelo poder público municipal. Não obstante tais mudanças tenham impactado positivamente no cotidiano da capital, Salvador ainda precisa romper com alguns entraves, notadamente na dimensão econômica e que refletem diretamente no crescimento da sua atividade produtiva.

No decorrer dos últimos anos, a trajetória econômica de Salvador esteve pautada, sobretudo, em serviços tradicionais e nos transbordamentos em torno da economia industrial da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Tal estrutura propiciou alguns espasmos de crescimento, com maior ênfase entre os anos de 2002 e 2007. Contudo, a partir de 2008, a Bahia, e em particular Salvador, vem experimentando um menor ritmo de crescimento econômico, evidenciado pela perda de participação no Produto Interno Bruto (PIB) e pelo aumento gradativo do desemprego.

Entre as capitais brasileiras, Salvador, historicamente, é a que apresenta a maior taxa de desemprego, salvo em alguns anos específicos. Mesmo em períodos em que se observou crescimento do PIB Brasil e Bahia, os níveis de desemprego na capital baiana permaneceram acima de 10 pontos percentuais (p.p.). Isso indica problemas estruturais que devem ser averiguados com um nível maior de propriedade. Como agravante, o encerramento de um continuum virtuoso propiciado pela última gestão municipal coincidiu com a pandemia da covid-19, que impôs inúmeras adversidades na forma de reprodução socioeconômica, requerendo do poder público ações que pudessem mitigar os impactos causados pela pandemia.

É nesse contexto que devem emergir novas propostas de estratégias para desenvolvimento socioeconômico de Salvador. Este texto tem essa finalidade precípua: apresentar propostas que possibilitem ensejar um novo ciclo de crescimento econômico sustentado para Salvador durante a década de 2021 a 2030. Sendo assim, o presente trabalho tem dois objetivos que estão encadeados e relacionados com os desdobramentos dos capítulos que o compõe, a saber: i) apresentar uma breve discussão sobre o esgotamento da atual matriz produtiva do município e apontar os desafios a serem enfrentados pela gestão municipal a fim de viabilizar o crescimento econômico de Salvador durante a próxima década; e ii) apresentar vetores propositivos para esse crescimento a partir da inserção de elementos que dinamizem e possibilitem a reorganização de fatores produtivos presentes na economia soteropolitana. As considerações finais encerram o trabalho.

A premissa aqui defendida é de que uma economia mais robusta e integrada, com vetores que potencializem vantagens competitivas locais, pode ao mesmo tempo gerar um ciclo mais sustentado de crescimento e uma rápida retomada no nível da atividade pós-pandemia da covid-19..

O ESGOTAMENTO DE UM CICLO ECONÔMICO

No início dos anos 2000, havia uma crença entre os elaboradores do planejamento estatal na Bahia de que a melhor forma de gerar um ciclo de crescimento econômico em ritmo acelerado era apostar em políticas de atração de investimentos industriais. A expectativa era de que esses investimentos não só aproveitassem a base de produção intermediária existente no estado, mas diversificassem e complementassem as cadeias de negócios aqui presentes (GUERRA; GONZALEZ, 2001; PESSOTI; PESSOTI; SILVA, 2020; TEIXEIRA; GUERRA, 2000). Essa premissa orientou a intervenção pública na estrutura produtiva da Bahia, resultando em um incremento imediato na atividade econômica. Entre 2003 e 2006, a taxa média de crescimento do PIB baiano atingiu o maior nível em toda a série histórica analisada (2002-2018). A atividade econômica se expandiu consideravelmente, com incremento

médio anual de 4,7% e acúmulo de 20,1%, como reflexo direto da ação estatal adotada (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021d).

O momento atual é de inflexão: diminuição no ritmo de crescimento da atividade econômica na Bahia e perda de participação no PIB Brasil e Nordeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). Os dados do PIB estadual (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021d), evidenciam que entre 2015 e 2019, a taxa média de variação apresentou um valor negativo de -1,3% ao ano, acumulando nesse mesmo período uma queda de 2,9%. As taxas desagregadas por ano foram: -3,4% em 2015; -6,2%, para 2016; 0,0% no ano de 2017; 2,3%, já em 2018; e 1,2%, em 2019 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021d). Uma análise comparativa desses dados com outras séries (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2002) confirma que não há precedentes na história republicana da Bahia para um período semelhante a este com intenso arrefecimento da atividade econômica no estado.

No entanto, essa dinâmica não é exclusiva da economia baiana, mas também se refere a Salvador, que perdeu pujança em relação a outras capitais do eixo Norte-Nordeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). A capital também perdeu representatividade no PIB do estado, saindo de uma participação em torno de 26%, entre 2002 e 2010, para 22% em 2018. Nesse último ano, Salvador tinha na administração pública, atividades imobiliárias, nos serviços com baixo nível de intensidade tecnológica (a exemplo dos serviços prestados às famílias) e no comércio, aproximadamente, 60,8% de sua economia. Apenas a administração pública representava 18,0% de todo o Valor Agregado (VA) pelo setor de serviços na capital baiana (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021d). Essa perda de importância econômica de Salvador está mais fortemente associada ao menor ritmo de crescimento das atividades produtivas no município e à diminuição dos transbordamentos da RMS na economia soteropolitana.

No entanto, essa perda de dinamismo não se circunscreveu apenas à economia da capital, mas a todo o eixo metropolitano. Analisando o período de 2010 a 2018, observa-se que houve uma redução de participação da RMS no PIB do estado de, aproximadamente, cinco pontos percentuais. Em 2010, a RMS representava 47,0% do PIB da Bahia e passou a 41,9% em 2018 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021d). A tendência declinante da economia da RMS não se refere a um problema conjuntural. Trata-se do esgotamento de um ciclo econômico, que havia se consolidado a partir da relação entre o Polo Petroquímico de Camaçari e as atividades de comércio e serviços na capital baiana, como reflexo do fechamento de importantes

empresas, perda de competitividade na cadeia petroquímica e paralisa do refino de petróleo no estado. À medida que menos renda é gerada na atividade industrial, menores também são os efeitos econômicos nas atividades a ela integradas.

Nessa conjuntura, o fechamento da montadora Ford trouxe um impacto profundo para a toda a economia da Bahia, em especial para Camaçari e Salvador. De acordo com a SEI e a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (BAHIA; SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021), o impacto econômico com o encerramento das atividades da montadora foi medido em, aproximadamente, R\$ 3,02 bilhões do VA total da economia, além da perda de 25 mil postos de trabalhos formais e informais e aproximadamente R\$ 850 milhões de rendimento salarial que deixaram de impulsionar os negócios em toda a RMS. As reverberações foram percebidas em diferentes elos da cadeia de serviços em Salvador: das vendas em shoppings centers, ao comércio de alimentos, combustíveis, educação, entre outras atividades. E esse esgotamento do ciclo econômico a partir da atual matriz produtiva, iniciado após a crise de 2008 e intensificado desde 2015, se consolidou no ano de 2020, com os reflexos da pandemia da covid-19. A pandemia agravou o quadro de uma economia que já apresentava sinais de estagnação.

Entraves na economia soteropolitana

Além do esgotamento de um ciclo econômico, o município de Salvador apresenta alguns entraves estruturais e sociais que têm reflexo direto no seu dinamismo econômico. São eles: i) baixa complexidade da estrutura produtiva, com predomínio de serviços pouco intensivos em conhecimento e de baixo valor agregado; ii) elevada participação da administração pública na atividade econômica; iii) reduzido dinamismo do mercado de trabalho, com elevado nível de desemprego e informalidade, e altos índices de desigualdade social; iv) reduzido nível médio de escolaridade e baixa capacitação técnica para segmentos ligados à alta tecnologia; v) baixa integração com as cadeias produtivas da RMS; e iv) ausência de grandes centros de distribuição nas regiões limítrofes da cidade.

A estrutura produtiva de Salvador em 2020 ainda está pautada, sobretudo, em atividades tradicionais e de baixo nível de complexidade. Setores convencionais, característicos do Século XIX, entre eles as atividades imobiliárias, a administração pública e o comércio, dão a tônica do crescimento econômico e são responsáveis pela maior parte do estoque de empregos formais do município (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021d). Essa concentração da atividade produtiva em serviços anacrônicos se reflete diretamente em baixas taxas de crescimento para a economia soteropolitana e dificuldades em dinamizar o mercado de trabalho. Nesse

caso em particular, o crescimento econômico aquém de suas possibilidades tem fortes reverberações na renda que é gerada pela atividade produtiva e circulada para a realização de negócios na economia de Salvador. Equacionar o problema da economia soteropolitana, de baixa circulação, da renda insuficiente, da informalidade e do desemprego passa, necessariamente, por romper a atual lógica vigente, o que só será possível com um planejamento assertivo e com ações que não só adensem a matriz produtiva, mas reorientem os vetores a partir dos quais se efetivará o crescimento econômico.

O mercado de trabalho em Salvador apresenta elevadas taxas de desemprego quando comparado aos de outras capitais brasileiras. Conforme dados da SEI (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021c), de dezembro de 1996 a maio de 2019, as taxas de desemprego em Salvador sempre estavam acima de 10,0 pontos percentuais (p.p.). A menor foi identificada em dezembro de 2010: 12,6%; período em que a economia baiana apresentou uma taxa de crescimento do PIB de 6,1% (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021b). A mais elevada foi identificada em junho de 2003: 29,1% de desocupados; período com uma taxa de crescimento de 2,3% do PIB estadual e logo após a instalação da montadora Ford no estado. A partir de 2007, observa-se uma melhora nesse indicador, com todas as taxas mensais abaixo de 20,0 p.p. Contudo, a partir de março de 2015, o desemprego em Salvador volta a alcançar ao patamar de 20,0%, mantendo-se acima deste nível desde então. Em maio de 2019, último dado disponível, a taxa de desemprego na capital baiana estava em 24,9% (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021c). Isto significa dizer que, aproximadamente, 1 entre 4 soteropolitanos estava desempregado antes da covid-19, o que deve ter se agravado após a instauração do quadro de pandemia.

Um dos reflexos dos níveis históricos de desocupados em Salvador são as altas taxas de informalidade. As atividades informais estão associadas a trabalhos precários, em que não há uma segurança para o trabalhador e o rendimento médio é baixo. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (2021), a taxa de informalidade em Salvador, em 2016, era 32,2% do total da população ocupada. Esse percentual equivalia a, aproximadamente, 380 mil soteropolitanos desenvolvendo algum tipo de atividade laboral informal, seja como empregado no setor privado (sem carteira assinada), trabalhador por conta própria (sem formalização ou sem contribuição para a previdência oficial), trabalhador doméstico (sem carteira assinada) ou trabalhador familiar auxiliar. Já em 2019 essa proporção saltou para 40,2% do total de ocupados, o que era equivalente a 568 mil soteropolitanos em postos de trabalhos informais. Vale destacar que esses números são alusivos a um período anterior à pandemia da

covid-19. Ou seja, esse quadro pode ter se agravado consideravelmente em 2020, como reflexo dos impactos em decorrência das medidas para contenção da covid-19.

O nível de formação da população soteropolitana se configura como outro entrave para a economia de Salvador. De acordo com dados da PNAD Contínua (2021), no ano de 2020, em Salvador, a proporção de pessoas com Ensino Fundamental incompleto (24,5%) era superior à proporção de pessoas com Ensino Superior completo (21,3%). A maior proporção era do grupo de pessoas com Ensino Médio completo: 30,4%. Não obstante se observe uma melhora a partir de 2012, quando: 33,4% tinha Ensino Fundamental incompleto; 30,0% Ensino Médio completo; e 13,0% Ensino Superior completo; a transformação desse cenário requer investimentos de médio e longo prazo e que não estão exclusivamente sob responsabilidade da gestão municipal.

Alto nível de desocupados, associado com elevadas taxas de trabalho informal e nível médio de educação constituem entraves para a implementação de setores econômicos mais dinâmicos, sobretudo aqueles relacionados a serviços com intensidade tecnológica, em que é requerida uma capacitação profissional. Para além das medidas propostas e implementadas em planos de governo municipal, o poder público deve se atentar para a qualificação profissional da mão de obra soteropolitana, a fim de atrair uma maior diversidade de atividades econômicas, sobretudo, no setor terciário, que é o responsável por grande parcela da geração de renda na economia soteropolitana. Ademais, a conjunção desses fatores tem reflexo direto no nível de desigualdade socioeconômica e no mercado consumidor em Salvador, através da reduzida massa de rendimentos gerada por um contingente de empregados com nível médio de formação e um elevado número de desocupados ou alocados em atividades precárias. A atração de vetores chaves para dinamizar a atividade econômica deve considerar esses entraves na economia soteropolitana.

Planos e proposições para superação da estagnação econômica

Diante desse cenário, a gestão pública municipal de Salvador propôs medidas diversas a fim de dinamizar a economia soteropolitana. Essas medidas estão concentradas em dois planos principais: o Plano Salvador 360 (SALVADOR, 2021), de investimentos no médio prazo; e o Plano 101 Ações (G1 BAHIA, 2020), de curto prazo. Embora não sejam exclusivamente de natureza econômica, ambos os planos têm medidas que impactam, em algum nível, a atividade econômica no município de Salvador. Além desses dois planos, o Diretrizes do Plano de Governo 2021-2024 (BRASIL, 2021b), do prefeito eleito Bruno Reis, apresenta diversas iniciativas com reflexos na atividade econômica do município, mas concentradas, sobretudo, no eixo Economia Urbana, Trabalho e Renda.

O Plano Salvador 360 (SALVADOR, 2021) foi lançado em 2017 e é composto de 360 ações divididas em oito eixos: Negócios, Investe, Centro Histórico, Cidade Inteligente, Cidade Criativa, Inclusão Econômica, Cidade Sustentável e Simplifica; e visa a colocar a cidade de Salvador na rota de um novo ciclo de desenvolvimento. O foco central é promover o crescimento econômico a partir da modernização da infraestrutura da cidade e requalificação do Centro Histórico. São apontadas ainda diversas medidas burocráticas para facilitar a vida do cidadão. Em todos os eixos há ações que apresentam algum nível de impacto, direto ou indireto, na atividade econômica do município.

No ano de 2020, o Plano Salvador 360 já estava com 72% das ações concluídas (SALVADOR, 2021). Não obstante a ampla variedade de ações implementadas, as propostas que visam a superar a atual lógica de produção do município ainda não foram vislumbradas a partir dos dados disponíveis. Tal percepção é confirmada pelo PIB do município em 2018 e pelo nível de desemprego em Salvador durante os anos de 2018 e 2019: crescimento da taxa de desemprego e reduzida variação do PIB municipal (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021b, 2021d). Resta analisar os desdobramentos em 2020, ano em que uma grande parte das ações foi concluída. Contudo, a expectativa é de que não há uma reversão do atual cenário, haja vista a continuidade da pandemia da covid-19.

Por sua vez, o Plano 101 Ações foi lançado em julho de 2020 (G1 BAHIA, 2020). Trata-se de um plano de curto prazo com o objetivo de dinamizar a atividade econômica e superar os impactos causados pela pandemia da covid-19. O plano conta com o investimento de R\$ 7 bilhões (R\$ 6 bilhões a partir da captação junto à iniciativa privada), com expectativa de gerar 50 mil empregos, e está fundamentado em sete pilares: soluções urbanas, obras de infraestrutura e investimentos privados, melhoria do ambiente de negócios, apoio a pequenos empreendedores, fortalecimento da economia criativa e de inovação, medidas tributárias e fiscais e estímulo ao turismo. Por questões de limitação temporal dos dados, não é possível aferir os impactos positivos do plano na atividade econômica do município, bem como o reflexo no emprego formal.

O plano denominado de Diretrizes do Plano de Governo 2021-2024 (BRASIL, 2021b) serviu de subsídio para a eleição do atual prefeito de Salvador, Bruno Reis. Além da mensagem inicial, o plano está dividido em 12 eixos denominados de iniciativas, e tem a finalidade de apresentar propostas que subsidiem a ação pública nos próximos anos da gestão do prefeito eleito. O eixo denominado “Iniciativa pela Economia Urbana, Trabalho e Renda” apresenta as ações implementadas na gestão anterior e as expectativas de tais ações na atual gestão. Ademais, o plano também apresenta propostas para ampliação da *Salvador Smart City*,

simplificação do ambiente de negócios, qualificação da mão de obra (com foco nas mulheres) e aumento das oportunidades no comércio. Outras iniciativas dizem respeito à diversificação da indústria na capital baiana e a promoção e desenvolvimento do turismo com a criação de polos turísticos, como em Itapuã e Itapagipe.

Não obstante os planos referenciados e implementados pelo poder público, a premissa aqui defendida para a apresentação de cenários propositivos é de que uma economia mais robusta e integrada, com vetores que potencializem vantagens competitivas locais, pode ao mesmo tempo gerar um ciclo mais sustentado de crescimento e uma rápida retomada no nível da atividade, sobretudo no curto prazo. A principal alternativa é incentivar e criar políticas específicas para quatro grandes vetores econômicos para Salvador: o complexo econômico da saúde; atividades de alta tecnologia; cadeias de logística, infraestrutura e transportes e; turismo e economia criativa. Ademais, existe a necessidade de se repensar os papéis que podem desempenhar a construção civil e a indústria manufatureira nesse contexto. Assim, a nova meta do planejamento econômico para Salvador deve ser complexificar e adensar a atual matriz produtiva, mas, sobretudo, atraindo novos investimentos em vetores mais dinâmicos, capazes de endogenizar o crescimento e iniciar um novo ciclo a partir de 2021.

VETORES ECONÔMICOS PORTADORES DE UM NOVO FUTURO PARA SALVADOR

Na seção anterior foram apresentados os principais entraves que devem ser enfrentados a fim de ensejar um novo ciclo de crescimento econômico para Salvador. Nesta seção será apresentada uma proposta de vetores econômicos responsáveis por essa transformação. O cerne das proposições aqui apresentadas, e que se consubstanciarão em crescimento econômico, é a existência desses vetores na estrutura produtiva de Salvador. Tais vetores não são necessariamente novos. Isto significar dizer, não se referem a atividades ausentes na estrutura produtiva do município, mas são vetores que, a partir de novos arranjos e de ações governamentais, podem apresentar um ritmo de crescimento mais acelerado, com geração de emprego e renda e reverberações nas finanças públicas.

Condicionantes na atual estrutura de Salvador

O ponto de partida para a proposição dos vetores econômicos é uma análise conjunta de três elementos importantes: i) a visão de futuro projetada para Salvador a partir dos planos municipais (G1 BAHIA, 2020; BRASIL, 2021b; SALVADOR, 2021); ii) a materialização dessa visão por

meio dos instrumentos de planejamento municipal; e iii) os componentes que caracterizam a recente evolução de Salvador e do seu entorno.

Nos últimos anos foram criados em Salvador e no seu entorno alguns condicionantes que trouxeram um diferencial competitivo para a cidade. A partir de ações planejadas, tais condicionantes teriam a capacidade de criar uma nova dinâmica econômica para a cidade, potencializando o surgimento de novos vetores e atividades econômicas. Entre esses condicionantes destacam-se:

- Instalação e consolidação de uma indústria de fármacos, produtos acrílicos e químicos no Polo Petroquímico de Camaçari, com capacidade de estimular o desenvolvimento de novos produtos e serviços ligados a um complexo de saúde;
- Construção de um novo centro de convenções com a inutilização do antigo pelo Governo do Estado, em paralelo com a concessão privada dos serviços do Aeroporto Internacional de Salvador e a ampliação da rede hoteleira nos arredores da cidade;
- Obras de infraestrutura e mobilidade urbana que possibilitaram a integração de modais de transportes e a inclusão de atividades em espaços distantes dos mercados consumidores, permitindo uma expansão horizontal dos serviços;
- Expansão da estrutura tecnológica com a ampliação da rede de cabos de fibra ótica com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados e disseminação de atividades baseadas em tecnologia da informação;
- Surgimento de novas tipologias no mercado imobiliário a partir da construção de novas estruturas de moradias, com a ampliação e diversificação de serviços nesses novos espaços, como *shop-pings centers*, clubes, supermercados, alimentação e lazer.

Apesar de todos os avanços ocorridos ao longo dos últimos anos, sobretudo, no panorama estrutural de Salvador, não se verificou o surgimento de um novo ciclo econômico para a metrópole. Os dados do PIB municipal apontam que em 2018 houve perda de participação de Salvador na atividade econômica da Bahia, conforme análise do Capítulo 1 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). Contudo, vale destacar que o poder público desenvolveu diversas iniciativas para dinamizar a atividade econômica no município que, conforme indicam as análises a partir dos dados disponíveis, ainda não resultaram em um dinamismo na atividade econômica.

Os serviços tradicionais como o comércio, atividades imobiliárias, serviços prestados à família e a administração pública são os mais representativos na economia soteropolitana. A elevada participação desses serviços tem resultado em uma baixa taxa de crescimento, contribuindo para a manutenção de problemas sociais como a elevada taxa de desemprego e a informalidade no mercado de trabalho. Diante desse exposto, se faz necessário a proposição de vetores econômicos para o município, ou um novo rearranjo das atuais forças produtivas a fim de possibilitar um novo ciclo de dinamismo na economia soteropolitana.

Vetores econômicos para uma nova Salvador

A premissa adotada é que o próximo planejamento municipal, e que subsidiará as ações do poder público nos próximos anos, dê ênfase aos arranjos dos vetores portadores de um novo futuro para Salvador. Esses vetores tem ligações com cadeias produtivas diversas e capacidade de gerar efeitos a jusante e a montante, com possibilidade de dinamizar a geração de renda, emprego e arrecadação para o município de Salvador. Esses vetores foram agrupados em seis eixos principais: i) Economia do Turismo e Criativa; ii) Complexo Econômico da Saúde; iii) Atividades de Alta Tecnologia; iv) Logística Industrial e Infraestrutura de Transportes; v) Nova Indústria de Transformação; e vi) Economia Circular.

Figura 1
Vetores econômicos para dinamização da economia de Salvador



Economia do Turismo e Criativa

O turismo como vetor de desenvolvimento e geração de valor para a economia

A atividade turística é uma vocação de Salvador. Diversos são os atrativos que configuram Salvador como uma cidade singular no cenário nacional e internacional, seja pelas belezas naturais, pelos componentes histórico-cultural e gastronômico ou pelo elemento social: o soteropolitano. Esse perfil *sui generis* é uma potencialidade para atração de tipos diferentes de turismos, sobretudo de lazer, mas também de negócios, cultural, religioso, desportivo, científico e estudantil. Dentro do próprio estado da Bahia, a cidade de Salvador apresenta vantagens competitivas quando comparada a outros destinos turísticos. Tais vantagens foram potencializadas pelos investimentos realizados nos últimos anos, com a finalidade de utilizar o turismo como um vetor para dinamizar o crescimento econômico municipal.

Nesse sentido, deve-se considerar que as estratégias para desenvolvimento da atividade turística em Salvador envolvem um conjunto de medidas independentes e complementares às políticas nacionais e estaduais de estímulo ao turismo. No primeiro plano, estratégias independentes à medida que identificam e estimulam uma cadeia local relacionada à oferta turística e que vai além dos equipamentos estruturais, mas associada diretamente com os atores locais responsáveis pela criação da identidade cultural de Salvador. E no segundo plano, estratégias complementares às políticas de fomento ao turismo em nível nacional e estadual a fim de desenvolver trocas e parcerias com os outros entes da federação e com os *trades* turísticos no contexto Brasil e mundial.

Para este primeiro plano, importa identificar quais atividades estão diretamente relacionadas à cadeia local do turismo em Salvador. Um dos exercícios para este fim é a identificação das atividades correlatas ao turismo a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021a). Essas atividades foram metodologicamente definidas pela SEI (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021a) como segmentos que são diretamente movidos por uma atividade motriz, e que dão estímulo e são também estimulados todas as vezes que essa atividade motriz é ativada. O Quadro 1 apresenta as atividades correlatas ao turismo com os respectivos códigos do CNAE (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021a).

Quadro 1

Atividades correlatas ao turismo

Segmento	Código CNAE	Atividade
Serviços de alojamento e alimentação	5510	Hotéis e similares
	5590	Outros tipos de alojamento não especificados
	5611	Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas
	5612	Serviços ambulantes de alimentação
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	7911	Agências de viagens
	7912	Operadores turísticos
	7719	Locação de meios de transporte, exceto automóveis, sem condutor
	7990	Serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados
	7711	Locação de automóveis sem condutor
	8230	Atividades de organização de eventos, exceto culturais e esportivos
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	9001	Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares
	9002	Criação artística
	9003	Gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas
	9200	Atividades de exploração de jogos de azar e apostas
	9311	Gestão de instalações de esportes
	9319	Atividades esportivas não especificadas
	9321	Parques de diversões e parques aquáticos
Serviços de informação e comunicação	9329	Atividades de recreação e lazer não especificadas
	5914	Atividades de exibição cinematográfica
Transportes, armazenagem e correios	4950	Trens turísticos, teleféricos e similares
	4912	Transporte metro ferroviário de passageiros
	4922	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, intermunicipal, interestadual e internacional
	4923	Transporte rodoviário de táxi
	4929	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento
	5091	Transporte por navegação de travessia
	5012	Transporte marítimo de longo curso
	5022	Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares
	5111	Transporte aéreo de passageiros regular
	5112	Transporte aéreo de passageiros não-regular
	5221	Concessionárias de rodovias, pontes, túneis e serviços relacionados
	5222	Terminais rodoviários e ferroviários
	5229	Atividades auxiliares dos transportes terrestres não especificadas anteriormente
	5231	Gestão de portos e terminais
	5232	Atividades de agenciamento marítimo
	5239	Atividades auxiliares dos transportes aquaviários não especificadas anteriormente
5240	Atividades auxiliares dos transportes aéreos	

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2021a).

Em 2018, as atividades correlatas ao turismo representavam 4,3% do PIB da Bahia e 5,9% do PIB de Salvador. Esses dados indicam a importância desse segmento para a economia sotropolitana e da Bahia. Esses valores também evidenciam a possibilidade de ampliação desse grupo de atividades na geração de renda em Salvador. Portanto, pensar em ações para dinamizar a atividade turística na capital baiana passa pela

compreensão de toda cadeia envolvida nesse segmento, para que as medidas propostas sejam assertivas.

A condição complementar para ampliação do turismo na economia de Salvador é a criação de novos produtos turísticos e que tenham a capacidade de movimentar toda a cadeia do segmento a partir da exploração das potencialidades já existentes na dinâmica do município. A título de exemplo, o circuito de Festas Populares, o Caminho da Fé, o estímulo à gastronomia local e as ações na área da sustentabilidade criaram novas linhas de produtos a serem incentivados por programas específicos no próximo planejamento municipal.

Diante disso, segue uma proposta de produtos turísticos para Salvador dividida em seis eixos principais. A proposta agrupa seis subdivisões com o intuito de criar produtos turísticos para a cidade de Salvador e mais organicidade para a política municipal.

Figura 2
Produtos turísticos para Salvador



Fonte: Elaboração própria.

O eixo Cidade da Cultura e da Música tem como objetivo consolidar Salvador como um dos maiores polos culturais e musicais do Brasil. A proposta é estimular a realização de ações em um calendário anual de

grandes eventos festivos dividido em três eixos: Eventos Festivos; Cultura Popular; e Datas Comemorativas. Para os eventos festivos constam: *Réveillon* Salvador, Festas Populares, Verão Baiano, Carnaval, Aniversário da Cidade, São João da Capital e Micareta Salvador; com a ampliação desses eventos para outros bairros fora do eixo turístico tradicional. Para a Cultura Popular, a proposta é a valorização de manifestações populares a partir de promoção de grupos culturais presentes na cidade. Para as Datas Comemorativas, destaca-se a promoção de eventos como Páscoa, Festas Juninas, e ampliação de eventos como o Natal Salvador. Outro elemento que deve ser pensado é o fortalecimento da música baiana por meio da criação de festivais musicais voltados para esse tema, realizados em espaços tradicionais da cultura soteropolitana. Acrescenta-se a isso o estímulo à criação de eventos gastronômicos, aliados com a construção e promoção do Circuito de Moquecas de Salvador. Outro braço para investimento cultural é a realização de festejos folclóricos e eventos destinados ao público infantil, como na Páscoa e Natal, a partir da criação de desfiles com atrações teatrais, musicais no entorno da Praça do Campo Grande, durante os meses específicos de cada festividade.

No eixo Cidade Histórica o objetivo é destacar a singularidade histórica de Salvador, tanto na construção da sua identidade, quanto no seu patrimônio arquitetônico. A proposição inicial é a construção de um plano histórico-turístico que destaque a importância dos eventos ocorridos em Salvador para a formação do Brasil, tais como: Primeira Capital do Brasil; Tráfico transatlântico de escravos; Independência da Bahia; Conjuração Baiana; Revolta dos Malês; invenção do trio elétrico. A partir desse plano histórico-turístico, são inseridos os Circuitos Históricos, que contam a história da capital baiana a partir dos equipamentos arquitetônicos e estruturais presentes em Salvador.

Quadro 2

Circuitos turísticos no eixo Cidade Histórica

Circuito	Serviço turístico	Observação
Circuito "A Antiga Salvador"	Apresentar os elementos da fundação de Salvador: o ponto de chegada dos portugueses; o local escolhido - Cidade Alta e Cidade Baixa; a pedra de fundação; a antiga muralha; a estrutura para funcionamento do governo português	-
Circuito das Igrejas	Apresentação das principais igrejas soteropolitanas e a importância das confrarias na construção das 372 igrejas soteropolitanas	-
Circuito dos Mosteiros e Conventos	Apresentação dos principais mosteiros e conventos em Salvador, correlacionando-os com a história da cidade	Mosteiro da Lapa e a luta pela Independência da Bahia
Circuito Cemitérios de Salvador	Apresentação dos cemitérios de Salvador, sua origem e a diversidade de esculturas	A revolta da Cemiterada em Salvador
Circuito da Faculdade de Medicina	Apresentação da faculdade de medicina, no Largo Terreiro de Jesus e a importância da história de Salvador	Primeira faculdade de medicina do Brasil
Circuito dos Museus	Apresentação dos museus da cidade e a diversidade que eles abrigam	-
Circuito das Praças	Apresentação das praças públicas de Salvador, seu surgimento e relação com eventos históricos da cidade	Passeio Público; Largo do Campo Grande; Praça Castro Alves; Praça Tomé de Souza; Praça Terreiro de Jesus; Praça Cayru; Praça da Cruz Caída
Circuito Independência da Bahia	Apresentação do trajeto da Independência da Bahia, do bairro de Pirajá, passando pela Lapinha até o Largo do Campo Grande (Praça Dois de Julho) e a importância do evento para a consolidação política do Brasil como nação independente	Bicentenário da Independência da Bahia em 2023
Circuito das Esculturas em Espaços Públicos	Identificação e apresentação das esculturas públicas localizadas em Salvador e a relação com eventos ocorridos na cidade	Orixás no Dique do Tororó; Estátua de J.J. Seabra; Estátua de Castro Alves; As "Gordinhas" de Ondina; Estátua de Jorge Amado e Zélia Gattai no Rio Vermelho; Estátua de Dorival Caymmi em Itapuã; Monumento das Nações; Cristo da Barra; Sereia de Itapuã.
Circuito dos Prédios Públicos	Apresentação dos prédios públicos e históricos e como esses espaços estão inseridos na história e na cultura de Salvador	Teatro Vila Velha; Palácio Rio Branco; Câmara Municipal; Prédio da Caixa Cultural; Mercado Modelo
Circuito dos Fortes	Apresentação dos fortes de Salvador e importância deles na Cidade Histórica	-
Circuito dos Terreiros de Candomblé	Apresentação dos principais terreiros de candomblé em Salvador e o papel destes na construção na identidade cultural da cidade	-
Circuito dos Povos	Apresentação da contribuição dos negros, índios e brancos para a construção da cultura, costumes e estruturas da Cidade Histórica	-
Circuito das Personalidades	Identificação e apresentação das personalidades que tiveram importância histórica para Salvador	-

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, o consumo desses circuitos turísticos não deve ser exclusivo pelo público externo, mas também pela população local como uma forma de fortalecimento e valorização da cultura e história da cidade

do Salvador. Nesse sentido, outra ação que deve ser desenvolvida por meio do planejamento municipal é promover o aprimoramento dos agentes envolvidos em atividades turísticas através de cursos de qualificação sobre a História da Bahia e de Salvador. Uma alternativa é possibilitar a junção de circuitos que tenham atrações interligadas ou de fácil operacionalização.

No eixo Cidade Empreendedora o objetivo é promover o turismo de eventos corporativos e de negócios em Salvador. Durante os últimos anos, Salvador foi prejudicada na realização de eventos devido a ausência de um instrumento, ou espaço, para realização de grandes eventos e feiras de nível regional, nacional e internacional. A construção do novo Centro de Convenções renova a possibilidade de eventos dessa natureza na capital baiana. Associado a isso está a conclusão da reforma do Aeroporto Internacional de Salvador. Com o controle da pandemia, a gestão municipal deve trabalhar na promoção de Salvador para atração de eventos de grande porte para a cidade. Além da estrutura ofertada, deve-se destacar os componentes históricos, culturais e gastronômicos presentes em Salvador. Eventos de associações de classes, cadeias de agronegócio, serviços de alta tecnologia, eventos comerciais (exemplo de feiras de livros e roupas e imobiliário) devem ser pensados dentro dessa capacidade de oferta em Salvador.

Salvador é consolidado como um pólo educacional de nível regional, graças a quantidade de vagas ofertadas e a diversidades de cursos no ensino superior presencial. A proposta da Cidade Educadora é transformar essa potencialidade em um atrativo para a capital baiana. O primeiro desses aspectos é promover a atração de congressos estudantis de nível superior. Como um dos componentes deve-se pensar na oferta casada desses eventos com o turismo de lazer e entretenimento. Paralelo a isso, a disponibilidade da junção desses eventos com os serviços turísticos da Cidade Histórica. O segundo é a promoção da cultura e história de Salvador para eventos de estudantes de nível médio e fundamental, tendo como prerrogativa conhecer a história do Brasil na cidade que foi a primeira capital. Outra ação que pode ser desenvolvida é estimular a realização de atividades e visitas técnicas em grandes empresas da cidade e programas de intercâmbio. A aproximação das universidades com centros de tecnologia, como o Cidacs (Centro de Integração de Dados e Conhecimento para Saúde)/ Fiocruz e o Senai Cimatec, pode favorecer ainda mais o ambiente de inovação e o intercâmbio cultural que promovam movimentações de negócios em torno do eixo educação em Salvador.

A Cidade Inovadora é um dos principais eixos desta proposta e se conecta ao chamado desenvolvimento endógeno, potencializado pela interação entre pessoas e instituições em um ambiente que favoreça a inovação e

o conhecimento. Durante os anos recentes foram implementadas tecnologias para melhoria dos serviços públicos prestados à população. Além disso, existe a melhoria de outros equipamentos públicos e a conclusão de outros iniciados. A proposta Cidade Inovadora é atrair um turismo específico para apreciação e troca de experiências tecnológicas para cidades inteligentes. As soluções tecnológicas implementadas no eixo Cidade Resiliente, do Plano Salvador 360 (SALVADOR, 2021) alteraram diversos aspectos da cidade. Esse mix de cidade histórica e cidade tecnológica deve ser promovido pela gestão municipal na atração de um público específico. Aliado a isso, os centros de pesquisa instalados em Salvador também devem servir de subsídio para atração de um turismo voltado para soluções tecnológicas.

No eixo Cidade Sustentável a ideia é que o turismo se relaciona com a preservação ambiental. Aqui são apresentadas duas propostas principais. A primeira diz respeito à manutenção e requalificação dos parques municipais, áreas verdes e equipamentos na orla de Salvador. E a partir disso a promoção de atividades turísticas em dois blocos: parques e áreas verdes; praias de Salvador. Ainda sobre esse aspecto, buscar uma parceria com o Governo do Estado e a iniciativa privada para manutenção dos parques Metropolitano de Pituaçu e Lagoa do Abaeté, ambos com relativa importância para esse tipo de turismo na capital baiana. Considerando que as praias são uma das principais formas de lazer do soteropolitano, além da reforma dos equipamentos públicos, a gestão municipal deveria desenvolver um plano em parceria com a iniciativa privada para o consumo sustentável desses espaços em Salvador. Um segundo ponto nesse eixo é a promoção de eventos para esportes aquáticos e náuticos em Salvador. Considerando a vantagem competitiva de ter uma baía aberta em Salvador, o poder público poderia desenvolver um plano de ação para incentivar a prática de esportes aquáticos e náuticos e a atração de eventos dessa natureza para a capital baiana, tendo a Arena Aquática Salvador (com a piscina olímpica montada para a Rio 2016) como um equipamento pronto para uso.

Os eixos aqui propostos têm a possibilidade de criar externalidades positivas e complementaridade entre as ações e mais robustez para cada modalidade do turismo baiano. Algumas cidades da região Nordeste utilizam a identidade cultural da região para atração de turistas que não sejam apenas de eventos sazonais, mas, que podem ser realizados durante todo o ano. Os festejos de São João, por exemplo, são muito mais explorados em capitais como Aracaju, Maceió e João Pessoa do que em Salvador. E mesmo o carnaval e a *axé music*, que têm grande consumo cultural em todo o Brasil, ocorrem de forma sazonal em Salvador, com forte concentração na alta estação e um vazio nos demais meses do ano.

Com o fim da pandemia e a retomada gradual da economia, algumas mudanças devem ser esperadas no planejamento municipal, sobretudo em um contexto de finanças públicas em função dos gastos para enfrentamento da pandemia e da queda na arrecadação. O turismo pensado a partir dos eixos apresentados pode contribuir para uma recuperação mais rápida do nível de arrecadação e do emprego formal. Ademais, o processo de retomada vai exigir das atividades que envolvem aglomeração de pessoas rígidos processos de controle sanitário e de inovação no modelo de negócios. Necessário aprender, também, com as práticas exitosas desenvolvidas pelo Brasil.

A Economia Criativa e as possibilidades de negócios para Salvador

O conceito de Economia Criativa que deriva das noções de indústrias criativas e culturais e que será adotado nesse trabalho é o mesmo definido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) e que associa a criatividade econômica como um processo que combina inovação e tecnologia às práticas de negócios, de forma a criar vantagens competitivas em relação aos modelos tradicionais. “A economia criativa ultrapassa as fronteiras das artes, negócios e conectividade, impulsionando a inovação e novos modelos de negócio” (UNITED NATIONS, 2011, p. 8, tradução nossa).

Analisada individualmente ou em um contexto de desintegração de atividades produtivas, a economia criativa pode parecer um segmento de baixo valor agregado, uma vez que se manifesta mais diretamente em artes visuais e artesanato, mídias interativas e audiovisuais, espetáculos e festivais de músicas, design de produtos, além do patrimônio cultural e natural das localidades. Mas, a partir da noção clara de que as atividades econômicas tais quais as conhecíamos até o desenrolar do século XXI terão como tendência as transformações da revolução industrial 4.0, falar em economia criativa daqui para a frente não é mais e nem apenas falar da visão em separado das atividades que ela congrega, mas em primeira e última instâncias reorganizar completamente o padrão de acumulação e dinâmica das economias, tomando como referência a conectividade, a tecnologia de comunicação, criatividade e sustentabilidade, pilares básicos de qualquer abordagem sobre economia criativa.

Por isso, em função da velocidade de transformação dos processos de desenvolvimento tecnológico, esse momento agora, no início da terceira década do século XXI vai definir as economias que apresentarão maiores saltos de geração de negócios criativos e aquelas que serão refratárias das grandes tendências da economia global. Salvador tem um mercado criativo de grandes possibilidades e poderá estar na vanguarda desse processo, mesmo estando em um país importador de tecnologia. Para isso será importante estimar que o potencial desse vetor ultrapasse a

mera relação de agregação de valor de um setor específico, mas passe a definir o valor de agregação das demais atividades com as quais ele se relaciona e movimenta. Assim será imprescindível definir um conjunto de atores municipais que acompanhem diariamente a velocidade das transformações que conectam as atividades criativas à economia.

Políticas municipais para a economia criativa precisam responder não somente às necessidades econômicas, mas também às demandas especiais das comunidades locais, relacionadas à educação, identidade cultural, desigualdades sociais e questões ambientais. Um número cada vez maior de municípios em todo o mundo está empregando o conceito de cidades criativas para formular estratégias de desenvolvimento urbano a fim de revigorar o crescimento com foco em atividades culturais e criativas. O ponto de partida é aprimorar as capacidades criativas e identificar os setores criativos que apresentem maiores potenciais, por meio de políticas cruzadas e articuladas. Esforços devem ser orientados em direção ao funcionamento de um nexos criativo capaz de atrair investidores, construir capacidades empreendedoras, oferecer melhor acesso e infraestrutura de dados e modernas tecnologias de informação e comunicação, de modo a se beneficiar da convergência digital global, otimizando o potencial comercial de seus produtos criativos nos mercados nacional e internacional. Um efeito de transbordamento positivo certamente resultará em maiores níveis de geração de emprego, maiores oportunidades de fortalecimento das capacidades de inovação e alta qualidade de vida social e cultural de Salvador.

No entanto, será preciso compreender, para além das grandes possibilidades conceituais tomadas como referência de futuro, que boa parte do segmento cultural de Salvador ainda é marcado por alta informalidade, por trabalhadores por conta própria (44% segundo os dados do IBGE em 2019) (PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA, 2021) e rendimento médio de até três salários-mínimos por mês, sendo que a maior parte desse rendimento é proveniente do trabalho cultural. É o que atesta o Observatório da Economia Criativa (OBEC) (CANEDO; PAIVA NETO, 2020) em pesquisa feita para analisar os impactos da covid-19 na economia criativa da Bahia. Nesse trabalho amostral feito pelo OBEC as respostas preponderantes relacionadas às principais demandas oriundas da relação com o poder público local nesse momento pandêmico estava relacionado com o estabelecimento de estratégias digitais de relacionamento com o público, venda de produtos e prestação de serviços, acesso a linhas de crédito e com a mudança de trabalho presencial para remoto.

Seja por uma relação direta com a pandemia e as mudanças estruturais nas relações de trabalho que ela proporcionou, seja por uma tendência no avanço das tecnologias de informação e comunicação, que vão ace-

lerar mudanças na realização de negócios criativos, um grande desafio do atual momento é encontrar uma alternativa de geração de valor monetário para as atividades on-line e a possibilidade de efetivação de investimentos para a criação e capacitação em equipamentos digitais. Essa digitalização passa, a partir de agora, a ser um elemento comum entre todos os elos da cadeia produtiva da cultura, desde a criação, produção, distribuição e consumo. Nesse sentido, um exemplo de política pública totalmente adaptada ao âmbito municipal é o fortalecimento da gestão cultural, manifestado por iniciativas que incluem cursos e capacitações, estabelecimento de fontes de financiamento para digitalização das atividades culturais e um novo marco regulatório para a economia criativa local, dentro desse novo contexto.

Ao reforçar as capacidades dos empreendedores criativos, esse apoio também deve ser estendido para permitir que as pequenas e médias empresas se tornem dinâmicas e contribuam para a economia. De fato, oferecer treinamento e capacitação adequada e trazer uma exposição maior aos criativos pode ter um efeito multiplicador na criatividade. Questões como a preparação de planos empresariais comerciais sólidos e a apresentação dos pedidos a uma instituição de microfinanciamento ou a um banco comercial podem ser decisivos para muitos projetos criativos com potencial de sucesso.

A administração pública municipal exerce, dessa forma, um papel de suma importância para o desenvolvimento da economia criativa. Principalmente nesse estágio de transição de modelos (na direção da digitalização irrestrita) com a realização de um planejamento de ações e fundos de financiamento para a valoração de produtos digitais. Mas, muito além desse papel, o poder público tem um papel complementar ao da livre iniciativa e dos trabalhadores culturais por sua propriedade e operação de instituições culturais públicas, como galerias de arte, museus e sítios históricos. A administração pública (prefeitura e Governo do Estado) também é responsável por um patrimônio material cultural significativo, que envolve edifícios históricos públicos e coleções de obras de arte, centros de artesanato, entre outros equipamentos, como os arquivos públicos.

Essas responsabilidades culturais da administração pública local fomentam a economia criativa e estimulam o turismo, promovem a coesão social e a criação de aspectos benéficos para a diversidade cultural do município. Como tal, os gastos públicos, investimentos e as demais necessidades de despesas correntes (inclusive para lançamentos de editais, premiações e fontes de financiamento) devem ser vistos como uma contribuição essencial para a vitalidade e desenvolvimento das indústrias criativas.

Complexo Econômico da Saúde

Complexo Econômico da Saúde se constitui em um conjunto de setores que desenvolvem atividades produtivas no campo da saúde e que mantêm relações intersetoriais para a realização das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), produção, compra e venda de insumos de saúde, de serviços, assim como de conhecimento e tecnologia. A pergunta que se faz é: o que justifica a implementação de um Complexo Econômico da Saúde em Salvador? É um negócio viável economicamente? Parte da resposta está dimensionada em quatro proposições, a saber:

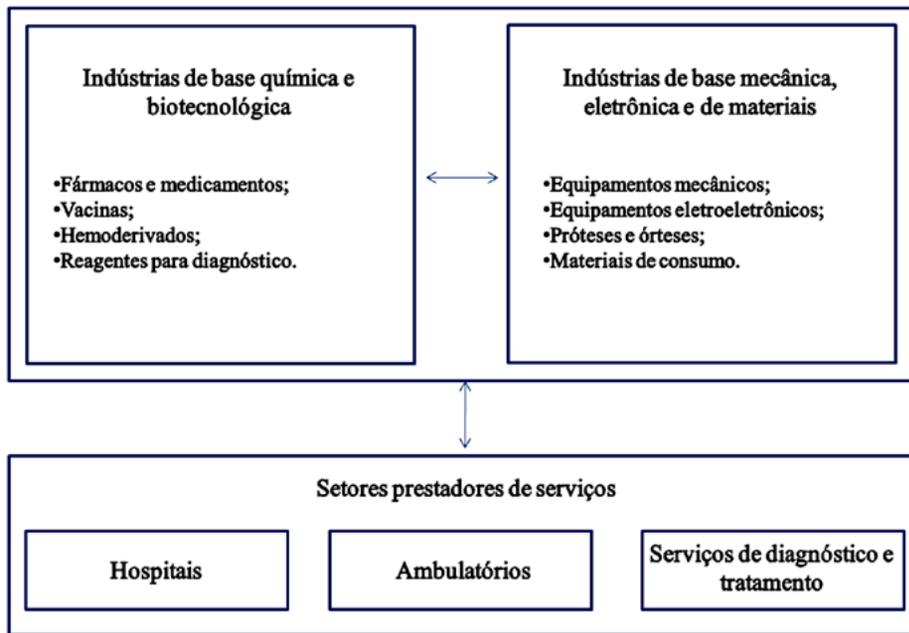
- a) A pandemia da covid-19 evidenciou a fragilidade do sistema de saúde no Brasil, com forte dependência de insumos importados, e mostrou, também, a necessidade de fortalecimento de um sistema local, sobretudo, nas grandes metrópoles. As dificuldades de importar produtos essenciais para o tratamento de pacientes da covid-19, como ventiladores, materiais médicos, insumos para testes de diagnóstico e, no futuro, medicamentos e vacinas que sejam efetivos, são, simultaneamente, questões econômicas e sociais. Ademais, estudos constataam ainda que os brasileiros deverão buscar cada vez mais os serviços de saúde e que os períodos de ocupação dos leitos hospitalares serão estendidos;
- b) Observa-se também uma crescente demanda por serviços de saúde em Salvador e o aumento da demanda por remédios, uma vez que o perfil etário da população está mudando. Em 2050 é esperado que 25% da população da RMS e de Salvador estejam acima de 60 anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021b). Aliado a isso existe uma tendência na ampliação da expectativa de vida da população soteropolitana. Essa mudança no perfil populacional indica que deve haver um novo olhar sobre as prioridades na área da saúde, transferindo o foco das doenças agudas para males crônicos, cardiovasculares, incapacidades e, mais recentemente, surtos epidemiológicos;
- c) A RMS tem um mercado consumidor de quase 4 milhões de habitantes e representa uma concentração de riqueza na ordem de mais 40% do PIB do estado da Bahia. Estima-se que em 2018 o setor de saúde mercantil representava em torno de 3,7% do PIB de Salvador;
- d) O Complexo Econômico da Saúde é portador de um novo futuro para qualquer região em desenvolvimento, uma vez que gera externalidades positivas tanto do ponto de vista econômico como social. Na perspectiva econômica, gera emprego e renda para a

cidade e a população, e na perspectiva social, impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas. Ademais, o arcabouço tecnológico desenvolvido para este segmento afeta positivamente várias outras estruturas, a exemplo setor de logística e transportes, engenharia, computação e turismo.

Para o Complexo Econômico da Saúde iniciar sua estruturação é necessário a articulação das lógicas socio sanitárias, econômica e de inovação do setor da saúde. Para tanto, é imprescindível a parceria entre a iniciativa privada e o setor público. O setor público deve ser responsável por criar um ambiente favorável para que o investimento privado aconteça: i) oferecer infraestrutura e logística adequada; ii) facilitar o financiamento de áreas estratégicas; iii) fomentar a pesquisa e desenvolvimento com apoio de universidades, incubadoras, startups e centros tecnológicos, a exemplo do Senai Cimatec e o parque tecnológico da Bahia; iv) oferecer mão de obra qualificada; e v) implementar um marco regulatório que facilite a formação e adensamento da cadeia produtiva. Do ponto de vista privado é esperado: i) investimento em tecnologia, inovação e pesquisa; ii) equipamentos modernos, tecnologia da informação e comunicação; e iii) engenharia de software, investimento em inteligência artificial e Big Data; sobre esse ponto de vista faz-se necessário uma conexão com o Cidacs (Fiocruz), a fim de ter acesso a novas tecnologias que possam melhorar a compreensão sobre a saúde da população. E ademais, os investimentos em telemedicina podem aumentar a produtividade e a lucratividade do setor.

A base estrutural para a construção do Complexo Econômico da Saúde é a conexão entre a cadeia de serviços e a indústria. Esse complexo pode ser categorizado em três grupos de atividades: a) Indústrias de base química e biotecnológica – abrange as indústrias farmacêuticas, de vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico; b) Indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais – engloba as indústrias de equipamentos e instrumentos mecânicos e eletrônicos, próteses e materiais de consumo; c) Prestadores de serviços – envolve os setores que desenvolvem atividades de prestação de serviços hospitalares, ambulatoriais, de diagnóstico e terapêuticos. Esses setores organizam a cadeia de suprimentos dos produtos industriais em saúde, articulando o consumo por parte dos cidadãos no espaço público e privado (Figura 3).

Figura 3
Estrutura do Complexo Econômico da Saúde



Fonte: Elaboração própria.

O Complexo Econômico da Saúde integra uma cadeia produtiva composta por elos bem estruturados em torno dos serviços de saúde – fornecedores de insumos, equipamentos e serviços técnicos, assistências técnicas, hospitais, clínicas e consultórios, laboratórios, seguradoras de saúde, tratamentos de resíduos hospitalares. Incluem-se também os prestadores de serviços públicos, privados e os filantrópicos, tendo o poder público como agente de promoção e de regulação, além de instituições de ensino e pesquisa e de financiamento. Vale salientar que essa parte da cadeia já está estruturada com hospitais, clínicas e laboratórios, inclusive com certificações internacionais. O desafio do poder público é gerar um maior incentivo para consolidação dessa parte da cadeia e a promoção do adensamento com a parte industrial da cadeia produtiva. Obviamente isso não é fácil, pois exige um alinhamento entre as três esferas do poder, municipal, estadual e federal e ainda sinalizações positivas para o mercado.

Caso o Complexo Econômico da Saúde se torne uma realidade em Salvador, uma parte dessa estrutura, mais especificamente a indústria de base química e biotecnologia, pode ser beneficiada pela estrutura já existente no Polo Petroquímico de Camaçari, em que pese o polo não seja especializado em produtos químicos para atender a área de saúde, mas uma estrutura com plataforma similar já instalada facilitaria a atração de empresas dessa natureza para o entorno. A outra parte do complexo está relacionada a indústria de base mecânica e eletrônica, que pode se

beneficiar da mão de obra qualificada oriunda do Instituto Federal da Bahia (IFBA) e do Senai Cimatec. A parte de fármacos também sairia em vantagem, pois o Governo da Bahia já tem uma estrutura montada que é a Bahiafarma, uma fundação pública que produz medicamentos, produtos e insumos de saúde e que pertence ao escopo do componente especializado da assistência farmacêutica. Por outro lado, a parte da cadeia produtiva ligada aos serviços vem sendo pavimentada nos últimos tempos com a ampliação da atual oferta e a chegada de grandes grupos empresariais na área hospitalar, a exemplo da rede DOR e o Mater Dei.

A dinâmica entre os segmentos industriais e os serviços de atenção à saúde configura a relação sistêmica dentro do Complexo Econômico da Saúde. As duas esferas podem se retroalimentar de maneira virtuosa quando as atividades de maior complexidade tecnológica da cadeia são realizadas localmente e quando os padrões tecnológicos da indústria são orientados à atenção das necessidades da população local.

A vantagem na instalação de um cluster de saúde em Salvador é que além de mover uma cadeia de setores ligados a alta tecnologia viabiliza um outro vetor de desenvolvimento econômico da cidade que é o turismo. É muito comum as cidades que desenvolvem um complexo de saúde e têm uma vocação para o turismo unirem essas duas áreas, pois uma acaba fortalecendo a outra. O turismo de saúde atrai um público significativo e movimenta uma grande cadeia produtiva, sendo economicamente interessante tanto para os destinos como também para as empresas envolvidas, entre clínicas, consultórios, laboratórios, farmácias, hotéis e restaurantes.

No caso específico de Salvador existe a possibilidade de se atrair turistas do exterior, especialmente os oriundos do continente africano, dado a proximidade cultural da cidade com o continente. É sabido que o continente africano ainda não dispõe de uma boa atenção à saúde e que os governos, a fim de minimizar essa deficiência, estão dispostos a financiar tratamento para pacientes fora do continente. Neste sentido, a cidade de Salvador seria colocada como alternativa. Com uma estrutura bem montada de alta e média complexidade e uma articulação com os governos africanos, Salvador teria uma vantagem competitiva em relação ao restante do mundo na atração desses pacientes que optariam pelo tratamento na cidade justamente pelas similaridades em relação às raízes culturais, históricas e de identidade e pelas proximidades geográficas.

Por fim, os serviços de saúde são intensivos em pessoal. São considerados serviços com elevado grau de especialização, demandando mão de obra qualificada – inclusive, essa atividade remunera acima da média da economia. Além disso, a demanda é distribuída no território conforme

a distribuição populacional, com comportamento derivado de fatores socioeconômicos, ambientais e culturais. Dessa forma, a distribuição adequada de serviços de saúde no território poderia permitir também a redução das desigualdades territoriais de emprego e renda.

Atividades de Alta Tecnologia

Estimativas do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021b) indicam que a população de Salvador irá ultrapassar os 3 milhões de habitantes antes de 2025. Da população total do município, 100% vivem na zona urbana, que é densamente povoada (4.143,01 mil habitantes por km²). As perspectivas sobre a aglomeração urbana para a capital baiana são um dos principais desafios para a gestão municipal. Nesse cenário, as cidades passam a ser concebidas como espaços geoeconômicos críticos para o acesso aos fluxos globais de conhecimento, às redes transnacionais para a geração de riqueza e criação de valor, por meio de ecossistemas institucionais técnico-científicos públicos, privados e de arquiteturas empresariais propícias ao fomento de soluções inovadoras e inclusivas (WEISS; BERNARDES; CONSONI, 2015). Diante disso, o conceito de cidade inteligente (*smartcity*) surge como uma nova dimensão da gestão pública para o enfrentamento das dificuldades no ambiente urbano.

A ideia de cidade inteligente (*smartcity*) emerge do conceito de cidade digital. Uma cidade digital é caracterizada pela capacidade de implementação de tecnologias de comunicação, promovendo o acesso amplo a ferramentas, conteúdos e sistemas de gestão, de forma a atender às necessidades do poder público e seus servidores, dos cidadãos e das organizações. Já a concepção de inteligência das cidades vem da convergência com o conceito de sociedade do conhecimento – onde a informação e a criatividade têm grande ênfase e que considera os capitais humano e social como seus mais valiosos ativos. Nesse contexto, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) seriam, portanto, as viabilizadoras de um modelo capaz de implementar maior inteligência nestas cidades.

São diversas as aplicações de TICs para a criação de cidades inteligentes e que podem ser disponibilizadas e adaptadas às necessidades e características de cada cidade. A Figura 6 apresenta a estrutura de um sistema integrado dos serviços prestados à comunidade para as *smartscities*.

Figura 4
Framework de sistemas de gerenciamento para *smartcities*



Fonte: Elaboração própria.

Nos anos recentes, a Prefeitura de Salvador implementou diversas ações de TICs para a formação de uma *smartcity* na capital baiana que se enquadram no framework de ações públicas a serem adotadas em um contexto de cidade inteligente (Figura 4), com o foco em desenvolver uma estrutura de conectividade urbana e ser mais eficiente do ponto de vista da gestão pública. O conceito por trás dessas ações, presentes no Plano Salvador 360 (SALVADOR, 2021), é a transformação de Salvador em uma cidade inteligente, mais sustentável, saudável e resiliente. Entre essas medidas adotadas, o Relatório de Governo da Gestão (SALVADOR, 2020a), do ex-prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto) apresentou algumas ações que já foram implementadas. Entre elas vale destacar: Modernização da Procuradoria Geral do Município; Fala Salvador; Wi-fi público; Colabore (Centro de Inovação Aceleradora de Negócios Sociais) (*coworking*); Calendário de eventos de inovação; Programa de Otimização de Performance para o Turismo (POP); Estacionamento Cidadão (Zona Azul Digital); e Plataforma Caminhos Digitais da Leitura.

Outra ação desenvolvida pela prefeitura foi a criação do Hub Salvador, no bairro do Comércio, com a finalidade de atrair startups para Salvador. O espaço foi inaugurado há pouco mais de 2 anos é um dos melhores centros tecnológicos do país. De um total de 74 empresas que o espaço

abriga, 55 estão em atividade, mesmo durante a pandemia da covid-19. ubHubComo resultado desse investimento, Salvador tem avançado na produção de tecnologia e inovação, sendo a maior do Norte e Nordeste em número de startups e ocupando a 8ª posição no ranking Brasil. De 2018 a 2020, foram registradas na capital baiana 202 patentes de inovação, um crescimento de 31% (INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL, 2018, 2020).

Outro avanço da gestão municipal é a Lei Municipal nº 9.534 (SALVADOR, 2020b), denominada de Política Municipal de Inovação e que integra os diversos agentes do desenvolvimento sustentável da cidade e viabiliza modelos de incentivo à inovação. Conforme indicado no Relatório de Governo da Gestão ACM Neto (SALVADOR, 2020a), além de trazer objetivos e diretrizes norteadores das ações públicas para fomento da inovação, a Política em questão é composta por seis instrumentos: o Sistema Municipal de Inovação (SMI), o Conselho Municipal de Inovação (CMI), o Plano Estratégico de Inovação, o Fórum Salvador Cidade Inovadora, o Fundo Municipal de Inovação (Finova) e o Programa de Incentivos à Inovação. A expectativa é de que esses esforços se traduzam não só na transformação de Salvador em uma cidade inteligente, mas também na ampliação dos serviços de alta complexidade na matriz produtiva da capital, resultando em um maior dinamismo para a atividade econômica, com aumento de renda e emprego formal.

Diante desse exposto, cabe aqui a indicação de outros segmentos, os quais o poder público pode se referenciar a fim de promover a diversificação dos serviços públicos ofertados e dos segmentos de alta complexidade, que embora não sejam intensivos em trabalho, são intensivos em capital, e os seus desdobramentos tendem a atingir outros diversos segmentos, além de possibilitar a ampliação da renda em circulação na economia local. São eles:

- Internet das coisas (públicas);
- Sistemas analíticos de grandes volumes de dados;
- Dados abertos na internet;
- Fornecimento de aplicações para equipamentos móveis;
- Sistemas analíticos e de inteligência artificial;
- Sistemas de colaboração e gestão do conhecimento;
- Smart grid (gestão de energia);

- *Smartbuildings*;
- Presença interativa nas redes sociais;
- Comunicação com a comunidade via chat;
- Presença informativa nas redes sociais;
- Serviços de internet para cidadãos e organizações;
- Centro integrado de operação e controle;
- Cercamento eletrônico;
- Monitoramento de vias públicas e semáforos inteligentes;
- Acesso internet em espaços públicos;
- Sistemas de informação para turistas;
- Rede de sensores meteorológicos;
- Sistema de georreferenciamento;
- Sistema de telemedicina.

Considerando a consolidação do Complexo Econômico da Saúde, duas inovações devem ser examinadas pelo poder público a fim de ampliar os serviços de alta tecnologia da cidade de Salvador. A primeira delas, o sistema de telemedicina permite a realização de exames e consultas à distância, o que possibilitaria a redução dos custos do serviço médico e a ampliação do público-alvo. Ademais, reduz as taxas de absenteísmo e o custo de espera para a realização de exames, fato que pode trazer um maior conforto para os pacientes. Aliado a isso, possibilitaria o atendimento a pacientes que não se encontram em Salvador, mas que estão em diferentes unidades geográficas. A execução dessa atividade estaria ligada diretamente ao desenvolvimento de um sistema para Salvador, com a gestão municipal possibilitando que a saúde pública do município também ofereça esse tipo de serviço. Isso resultaria em um aumento dos empregos não só na área da saúde, mas na área de tecnologia da informação, máquinas e equipamentos. A segunda seria a criação e implantação de uma rede única de sistema de saúde para o município, onde o paciente poderia ser identificado unicamente e dispondo de um único prontuário.

Diante desse cenário promissor, Salvador tende a atrair serviços com maior nível de complexidade, refletindo diretamente na geração de emprego (mais qualificados) e renda (acima da renda média dos demais segmentos). Nesse sentido, as ações desenvolvidas para a instalação de *startups* na capital baiana devem ser ampliadas a partir do próximo planejamento municipal. Aliado a isso o poder público deve trabalhar na qualificação da mão de obra local para atender a demanda do mercado de trabalho para esses setores de inovação e tecnologia. Ademais, desenvolver ações em conjunto com os centros de pesquisa e tecnologia instalados na cidade, tais como: Senai Cimatec; Parque Tecnológico; Núcleo de Inovação Tecnológica da Universidade Federal da Bahia. Paralelo a isso, o poder público deve estimular o desenvolvimento de soluções urbanas através de editais públicos. E, igualmente, incentivar a ocupação do Hub Salvador por novas startups. Outra alternativa é promover incentivos fiscais para *fintches*, bancos digitais e empresas de TICs que queiram se sediar em Salvador.

E em paralelo com outros eixos apresentados, o poder público deve atrair e promover eventos da área de tecnologia em Salvador, interligando este segmento com o turismo de negócios. Outro desdobramento é a promoção de pesquisas e desenvolvimento de inovações na área da saúde, que podem ser exploradas pelo Complexo Econômico da Saúde. O poder público pode desenvolver interligações entre diferentes eixos com benefícios variados para a população, seja na geração de emprego e renda, seja na melhora da qualidade de vida. Possibilitando, também, um maior dinamismo e interligação entre diferentes atividades econômicas, com um claro reflexo para geração de um novo ciclo econômico para Salvador.

Logística Industrial e Infraestrutura de Transportes

A população nas grandes cidades brasileiras vem aumentando ao longo dos anos. Isso tem elevado a demanda por transportes de passageiros e movimentação de cargas nos principais centros urbanos. O grande desafio da gestão pública municipal é reduzir de forma significativa o antigo modelo de transporte centrado no automóvel. Esse apresenta baixa mobilidade, pouca integração, emissão de poluentes, ruídos, além do maior risco de acidentes de trânsito, tornando-se ineficiente à circulação de pessoas e mercadorias, comprometendo o funcionamento econômico das cidades. As novas modalidades de padrão de consumo da sociedade moderna, através do comércio eletrônico e de práticas logísticas, como o *just in time*, elevam o número de viagens por transportes de cargas, dificultando ainda mais a mobilidade nesses centros urbanos. As externalidades dessas atividades de transporte público precisam ser conhecidas pelos gestores, por meio do processo de planejamento municipal, sendo monitoradas e avaliadas, e que possam trazer mudanças efetivas na qualidade de vida da população.

Esta subseção descreve as oportunidades e as tendências para a infraestrutura urbana em transportes na cidade de Salvador, integração entre os modais e uma maior mobilidade, expansão de novas vias por meio do BRT (*Bus Rapid Transit*), melhor qualificação dos espaços físicos urbanos e novos empreendimentos logísticos. Estas intervenções podem alterar a dinâmica da atividade econômica. E a criação de novos equipamentos para a cidade visa a atrair novos *players* para realização de negócios, além de impulsionar novos investimentos nos setores de comércio e serviços, mais complexos e qualificados, e promover a reestruturação da cadeia logística, mais integrada com outras regiões.

Infraestrutura urbana e mobilidade

Nos últimos anos, a infraestrutura urbana e de mobilidade em Salvador apresentou avanços significativos. No entanto, ainda apresenta similaridades com outras capitais brasileiras de médio porte. Em grandes centros urbanos é possível avaliar o desempenho desses serviços por meio de indicadores específicos, tais como: i) a acessibilidade pelos mais pobres e por aqueles com dificuldades de locomoção; ii) mortes no trânsito; iii) quantidade de acidentes; iv) tipos de infrações; v) satisfação do público; vi) congestionamentos; vii) atraso no tempo das viagens; viii) a qualidade dos espaços públicos com o uso da mobilidade; e ix) a segurança. Alguns desses indicadores podem ser obtidos por meio de pesquisas de satisfação dos usuários ou construídos a partir de dados quantitativos de registros administrativos. O monitoramento e a avaliação desses indicadores permitem compreender o status da cidade em relação à mobilidade, verificando quais áreas e regiões apresentam fragilidades, facilitando a identificação de determinados tipos de ocorrência, permitindo correções e ajustes por parte dos gestores.

Algumas intervenções que estão sendo feitas pelo Governo do Estado, como a expansão do Tramo 1 do Metrô Salvador para a BR 324, a construção do VLT (Veículo Leve de Transporte) do Subúrbio e da Nova Estação Rodoviária em Águas Claras, permitirão por parte da prefeitura, novos investimentos em transporte e mobilidade urbana. Conforme o as *Diretrizes do Plano de Governo 2021-2024* (BRASIL, 2021b), do prefeito Bruno Reis, as principais obras viárias são: a expansão de novas vias para o BRT; a reestruturação urbana de infraestrutura em bairros no entorno das novas vias; expansão de ciclovias em avenidas da cidade; utilização de instrumentos para orientação do trânsito, com base nas cidades inteligentes; sincronização dos semáforos e equipamentos de sinalização digital que possam orientar alternativas de rotas para os condutores dos veículos.

As futuras vias exclusivas do BRT têm que ser totalmente integradas com as estações do metrô. A prefeitura já está executando várias obras

para melhorar a mobilidade urbana na região entre o bairro do Itaigara, o Shopping da Bahia e a Avenida Paralela. A extensão do BRT da Pituba até Piatã, com a construção de uma via exclusiva para ônibus pela Avenida Octávio Mangabeira, tende a reduzir os congestionamentos, dando maior fluidez ao trânsito. Também haverá necessidade de construção de dois corredores transversais do BRT (Pinto de Aguiar e a Avenida Gal Costa / Orlando Gomes e a Avenida 29 de Março), criando uma interligação da orla atlântica às estações de metrô localizadas na Avenida Paralela, e a integração com o novo VLT do Subúrbio. Sendo que essas obras de extensão do BRT são condicionadas às obras que estão sendo executadas pelo Governo do Estado, como a Nova Estação Rodoviária e o VLT do Subúrbio. O novo sistema de transportes, além de melhorar a mobilidade urbana, permite o desenvolvimento em infraestrutura de habitação em bairros ainda muito carentes. Esses investimentos em transportes urbanos podem reverberar em requalificação dos espaços públicos, melhorar a infraestrutura de iluminação, pavimentação de ruas, coleta de lixo e facilitar o acesso ao transporte público por parte da população mais pobre da cidade.

Para estimular o transporte de mobilidade sustentável, a gestão municipal deverá fomentar a prática de caminhadas, uso de bicicletas e patins elétricos. Os benefícios dessas iniciativas permitem o arrefecimento na emissão de gases poluentes, diminuição da mortalidade no trânsito, economia para os usuários e as empresas, menos ruídos nas cidades e um estilo de vida mais saudável. Com a redução do consumo de combustíveis fósseis, as cidades devem se planejar para novos tipos de transportes alternativos. Isso permite a construção de ciclovias nas margens das avenidas, canteiros centrais e nos corredores transversais, integrando com outros modais de transporte. As estações com bicicletários e equipamentos adequados são necessárias para esse processo de agregação e facilitação da locomoção, para que exista de fato um sistema mais sustentável.

A reestruturação de espaços públicos para pedestres e a redução de circulação de veículos tem se intensificado nos centros históricos das grandes cidades. Isso facilita a apreciação das belezas naturais pelos visitantes e turistas. As requalificações dos espaços urbanos serão necessárias, condicionadas às obras do VLT, nos bairros do Comércio e Subúrbio Ferroviário, regiões com espaços subutilizados e belezas naturais deslumbrantes com potencial para serem polos de atividades comerciais, gastronômicas e da economia criativa.

Também há necessidade de criar alternativas de locomoção em áreas urbanas mais íngremes da cidade para acesso às estações de transportes públicos. Há necessidade de implantação de equipamentos de acessibilidade verticais como ascensores, escadas rolantes, elevadores, planos

inclinados e teleféricos nessas áreas íngremes. Essas novas soluções permitem uma maior dinâmica econômica e social entre essas áreas.

Outra necessidade é a utilização de micro-ônibus e vans credenciadas em bairros periféricos da cidade que possam fazer a circulação de passageiros dessas localidades até as estações de metrô, VLT e BRT, realizando o processo de integração entre os modais, diminuindo o tempo das viagens e os congestionamentos. Há a necessidade de oferta do transporte público de qualidade com veículos novos, menos poluentes, com ar-condicionado, que garantam o conforto e a comodidade para os usuários, principalmente para as pessoas que tenham dificuldades de locomoção.

Em um planejamento para a mobilidade urbana é indispensável pensar a cidade com foco no transporte coletivo cada vez mais integrado e não somente motorizado e individual. Sistemas de mobilidade ineficientes pioram as desigualdades socioespaciais, prejudicando os mais pobres. Muitos estudos mostram impactos diretos entre a mobilidade e a renda da população, oportunidades de emprego, a produtividade no trabalho, acesso a ambientes educacionais, o lazer, as condições ao tratamento de saúde e o desequilíbrio ambiental. Por isso, faz-se necessário o planejamento do transporte público, coletivo, integrado e sustentável que possibilite a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a ressocialização dos espaços urbanos.

Novos empreendimentos logísticos

Em uma economia mais competitiva e com base em cadeias de valores globais, fazem-se necessários investimentos públicos e privados em infraestrutura logística que possibilitem atrair novos players em atividades produtivas, além da criação de novos empregos. Com a elevação do nível de urbanização e o crescimento do comércio eletrônico, é preciso pensar em políticas públicas para movimentação de cargas em áreas urbanas. As principais medidas adotadas nas grandes cidades são as restrições a movimentação e circulação de caminhões e veículos de cargas pesadas, criação de vias exclusivas para veículos de cargas e implantação de Centros de Distribuição Urbana (CDU) e condomínios logísticos.

O CDU tem múltiplos objetivos, entre eles: reduzir os níveis de tráfegos urbanos, diminuindo o veículo de cargas na área urbana; alteração do tipo de veículo a ser utilizado na entrega de mercadorias, entre caminhões e carros pequenos; redução de estoque do produto e das atividades logísticas, o que pode resultar no aumento do volume de negócios em decorrência da oferta de serviços em maior valor agregado, como a locação de espaço para armazenamento.

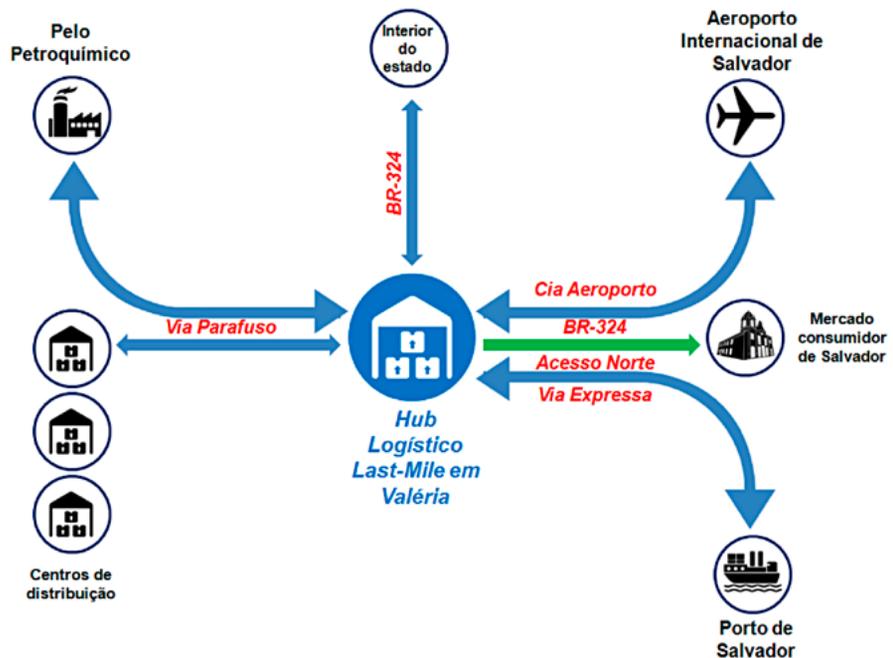
A intensificação das entregas em centros urbanos por conta da maior adesão ao comércio eletrônico elevou o tráfego individual de consumidores recolhendo pacotes em pontos de retirada. Porém, esse aumento pode ser compensado pela redução no tráfego comercial para reabastecimento das lojas físicas. Assim, a descentralização dos centros de distribuição, com a adoção de lojas físicas funcionando como mini hubs logísticos podem ser considerados algumas das tendências para o *last-mile*. As atividades logísticas de última milha tendem a reduzir a circulação de veículos pesados nos centros urbanos, assim como otimizar os serviços de entrega por meio de tecnologias e digitalização dos processos logísticos.

O novo hub logístico last-mile em Valéria

A implantação de um hub logístico na região do bairro de Valéria, área limítrofe entre Salvador e Simões Filhos, tem como objetivo reduzir a movimentação de cargas pesadas nas áreas urbanas, avançando nas ações de cidades inteligentes. Este polo irá permitir o desenvolvimento de um moderno centro de serviços logísticos. Sendo localizado próximo dos terminais, centros de distribuição, estações aduaneiras, empresas atacadistas e de transportes, bem como da indústria urbana e serviços de manutenção industrial e comercial, além das garagens das empresas de transportes de cargas.

Essa estrutura pode ser conectada com o Aeroporto Internacional de Salvador pela BA-526 (via CIA- Aeroporto) e com o Terminal de Containers (Tecon) do Porto de Salvador, através da BR-324 e a Via Expressa; além da proximidade com outros centros de distribuição já localizados na BA-535 (via Parafuso). Este novo hub logístico poderá ter capacidade de movimentar cargas internacionais e nacionais, devido a sua localização estratégica, atendendo empresas de diversas áreas, desde a indústria de transformação, complexo de saúde, energia renovável, telecomunicações, mercados de atacado e varejo como alimentos e bebidas, eletrodomésticos e artigos eletrônicos.

Figura 5
Interconexões do hub logístico *last-mile* de Valéria



Fonte: Elaboração própria.

As mudanças no padrão de consumo da população nos últimos anos e que foram agravadas pela pandemia da covid-19 acabaram intensificando a demanda pelo comércio eletrônico, fazendo-se necessários novos centros de distribuição urbana, utilizando veículos de menor porte para atender uma maior escala de produtos comercializados de forma online. Nesse caso, cabe à gestão pública municipal regulamentar as áreas de carga e descarga e fiscalizar essas atividades dentro do perímetro urbano, assim como estabelecer horários para entrega desses produtos.

Investimentos no terminal de contêineres e o Hub Port Salvador

Os investimentos que estão sendo realizados no Porto de Salvador com a ampliação do terminal de contêineres irão transformá-lo em um dos maiores do Brasil neste segmento. O novo cais terá 17 metros de profundidade e o berço de atracação de 800 metros, dobrando a capacidade para o recebimento de grandes navios cargueiros, além do reaparelhamento dos guindastes mais modernos para a movimentação de contêineres, podendo operar com navios da classe New Panamax, que atualmente atracam somente em grandes portos internacionais. Com essa infraestrutura, Salvador entra nas grandes rotas do comércio internacional, abrindo possibilidades de investimentos em grandes setores.

O Porto de Salvador não apresenta nenhum tipo de problema para movimentação de cargas portuárias, uma vez que os caminhões não precisam circular na área urbana, pois têm acesso exclusivo pela Via Expressa, desembocando diretamente no terminal de contêineres (Tecon) – além de possuir ainda espaços para futuras ampliações. Atualmente, o porto recebe todo tipo de carga, frutas, soja, celulose, equipamentos de energia eólica e muitos outros. Também irá ampliar o comércio com outros estados por meio da navegação de cabotagem. O Porto de Salvador poderá atrair novos investimentos para a cidade e excelente capacidade de competição para as empresas soteropolitanas e baianas, sendo um equipamento fundamental para o desenvolvimento da indústria local e serviços de alta complexidade e tecnologia com maior valor agregado, principalmente os portuários. Uma importante base de dinamismo econômico para gerar renda, empregos, aumento na arrecadação, além da integração do porto com outras atividades econômicas do município e do estado. Salvador passará a ser impulsionada pela cadeia do comércio exterior por meio desse Hub Polo Logístico, sendo um excelente polo atrativo de negócios.

Os investimentos em mobilidade e logística são imprescindíveis para o desenvolvimento socioeconômico do município. Se concretizados, poderão alterar a estrutura produtiva, o nível de renda e do emprego na capital. Permitindo um crescimento econômico mais ordenado e sustentável para gerações futuras.

O futuro de Salvador em mobilidade urbana, infraestrutura logística e de transportes

Alguns investimentos devem ser feitos para melhorar o nível de competitividade de Salvador em atrair novos empreendimentos na área de transporte e logística. Com destaque para a infraestrutura urbana e de mobilidade, com a expansão das obras do BRT e algumas intervenções no trânsito, requalificações no sistema viário e obras em infraestrutura que permitam melhorar o deslocamento entre as regiões periféricas e o centro da cidade. É possível especificar também:

- Atração de novos empreendimentos logísticos que com a expansão do *e-commerce* tem demandado serviços de armazenagem, transporte e distribuição logística de mercadorias nas grandes cidades;
- O novo hub logístico *last-mile* na região de Valéria que pode concentrar muitos players logísticos para armazenamento de mercadorias, serviços de transporte e distribuição, implantação de CDUs, com o intuito de reduzir a circulação de veículos pesados no centro urbano e otimizar os serviços de entrega com menores custos para as empresas e consumidores.

Atualmente muitas das empresas de distribuição estão localizadas no município de Simões Filho, na Via Parafuso (BA-535) e na rodovia CIA-Aeroporto (BA-526), áreas limítrofes com o município de Salvador. Cabe à prefeitura criar estratégias para atrair essas empresas para o novo hub logístico, seja por meio de incentivos e melhor infraestrutura logística que possam otimizar custos e melhorar a produtividade desses serviços.

A ampliação de Terminal de Contêineres do Porto de Salvador (Tecon) criou a possibilidade de receber navios de maior porte, que predominam agora no comércio internacional de cargas marítimas, permitindo a ampliação dos volumes de movimentação e despacho para portos de menor porte por meio de cabotagem. O porto de Salvador poderá se transformar em um grande Hub Port, onde os operadores têm maior infraestrutura para operacionalizar os embarques e transportes das mercadorias e atracação de grandes embarcações, além de atrair novos players de serviços de transportes, armazenagem e logística.

Nova Indústria de Transformação

Na composição do produto interno municipal, as atividades industriais representam pouco mais de 12,5% da economia soteropolitana. Não obstante essa reduzida participação frente ao setor terciário, o segmento industrial em Salvador era o segundo em valor agregado entre os municípios da Bahia. No entanto, devido a proximidade com o polo industrial de Camaçari, essa participação do segmento industrial não apresenta variações significativas em Salvador, reflexo da ausência de uma política ou um arranjo de ações públicas que estimulem o setor na capital baiana. Nesse sentido, não se observa o predomínio de um único segmento da indústria em Salvador, mas é identificado um mix de atividades deste setor, com destaque para a construção civil e a indústria de alimentos.

O setor de construção civil tem presença na atividade econômica em Salvador graças às inversões públicas, tanto da Prefeitura Municipal quanto do Governo do Estado, em infraestrutura urbana e de mobilidade. Em 2019, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério da Economia (BRASIL, 2021a), os estabelecimentos da construção civil representavam em torno de 50,0% do total de estabelecimentos da indústria em Salvador. Isso indica que mesmo com a presença de outras atividades industriais, pulverizadas na participação restante do total de indústrias, a construção civil é a que tem o maior peso na atividade econômica da capital baiana. O primeiro motivo é a execução de obras públicas e o segundo é a diversidade do mercado imobiliário comparado a outras cidades baianas.

A atividade industrial é baixo-intensiva em mão de obra e, como alguns segmentos apresentam a necessidade de espaço físico para a operação de suas atividades, centros urbanos não desenvolvem políticas de atração dessas atividades, considerando que podem ter diversas externalidades negativas no funcionamento da cidade. Aliado a isso, atividades industriais apresentam uma propensão maior a essas externalidades, sobretudo ao meio ambiente e à saúde da população, fazendo com que suas unidades sejam instaladas em regiões limítrofes dos municípios. Salvador não foge à essa regra, pois, exceto o segmento da construção civil, poucas incursões são identificadas na estrutura produtiva da cidade, que sempre esteve sombreada pela produção industrial de municípios do seu entorno: Camaçari, Simões Filho, Dias D'Ávila e Candeias.

No entanto, por ser uma atividade intensiva em capital e tecnologia e Salvador apresentar alguns condicionantes, a atividade industrial pode ser fomentada a partir das ações propostas pelo próximo planejamento municipal. Um novo mix de indústrias de transformação deve considerar as peculiaridades de Salvador. A primeira delas diz respeito a proposta do Complexo Econômico da Saúde. Exceto as indústrias de base química e biotecnológica que encontram suporte para instalação em municípios do entorno, Salvador pode criar mecanismos para a atração de indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais para dar suporte ao Complexo Econômico da Saúde: equipamentos mecânicos; equipamentos eletroeletrônicos; próteses e órteses; materiais de consumo. Os incentivos para atração podem ser feitos por meio de: políticas de incentivos fiscais; descontos em IPTU por meio de ocupação de espaços vazios ou abandonados, condicionados ao melhoramento; criação de um distrito para abrigar as indústrias desse setor; protocolos de intenção de compra por parte do poder público de parte dos itens produzidos por essas indústrias.

A dinamização do setor cultural a partir dos planos propostos no eixo relacionado ao turismo e à cultura pode demandar a produção de itens de vestuário, instrumentos musicais e itens de metal. Para o primeiro segmento, isso pode refletir em uma expansão da produção têxtil na cidade. Não obstante o elevado número de habitantes, Salvador não tem tradição na produção industrial de itens de vestuário. Sendo estimulada a partir da dinamização de outros setores com efeitos a jusante e a montante, a indústria produtora de itens de vestuário pode ampliar a sua produção considerando, também, o mercado consumidor de quase três milhões de habitantes.

Outro desdobramento da dinamização no eixo cultural é na indústria de instrumentos e artefatos musicais. A produção desses itens tem um histórico no Recôncavo baiano, devido à essencialidade desses itens nas manifestações culturais e religiosas. Contudo, a fabricação desses

itens passou a ocorrer em maior escala em indústrias do interior de São Paulo e, conseqüentemente, são enviados para a Bahia. Nesse sentido, deve ser desenvolvida uma estratégia para atração e produção desses itens localmente, seja por meio de incentivos fiscais, mão de obra qualificada ou proximidade do mercado consumidor. Salvador identificada como a Cidade da Música, também pode ser identificada como a cidade produtora de instrumentos musicais.

Outros segmentos do setor industrial podem ser dinamizados a partir de instrumentos para atração dessas indústrias. Entre esses segmentos vale destacar: equipamentos eletroeletrônicos (considerando a presença de centros de pesquisa como Senai Cimatec e o Parque Tecnológico); diversificação do segmento alimentício (considerando a demanda interna); segmento de eletrodomésticos de pequeno porte. Embora haja limitações de implantação de indústrias em espaços urbanos, o setor é intensivo em tecnologia e apresenta um salário médio superior ao verificado em outros setores. Sendo assim, a ampliação do setor industrial em Salvador permitirá um aumento de massa salarial advinda desse segmento, além de externalidades para segmentos de tecnologia e a construção de uma cadeia a partir do desenvolvimento de outros eixos na cidade de Salvador.

Economia Circular

A Economia Circular é um conceito estratégico que assenta sua base de sustentação na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia. É a transformação de materiais descartáveis em forma de lixo em materiais reutilizáveis. Trata-se de um contraponto ao modelo de desenvolvimento econômico tradicional vigente, que está pautado em 'extrair, produzir, desperdiçar', desconsiderando os limites físicos. Estudos evidenciam que 75% do consumo de recursos naturais ocorrem nas cidades, que produzem 50% dos resíduos globais e entre 60% e 80% das emissões de gases do efeito estufa. A economia circular é uma alternativa que busca redefinir a noção de crescimento, com foco em benefícios para toda a sociedade. Isto envolve dissociar a atividade econômica do consumo de recursos finitos e eliminar resíduos do sistema. Amparado por uma transição para fontes de energia renovável, o modelo circular constrói capital econômico, natural e social (ABDALLA, 2018).

A Economia Circular transcende o âmbito e o foco estrito das ações de gestão de resíduos e de reciclagem, visando a uma ação mais ampla, desde o redesenho de processos, produtos e novos modelos de negócio até à otimização da utilização de recursos, ou seja, é utilizar de forma mais eficiente possível os produtos, componentes e materiais nos ciclos técnicos e biológicos. A pergunta a ser feita é: por que uma

cidade como Salvador com 3 milhões de habitantes adotaria um modelo econômico como esse? E quais seriam as vantagens do ponto de vista econômico, ambiental e social?

A resposta da primeira pergunta está atrelada ao crescimento demográfico da cidade nos últimos anos, aumento da demanda e consumo excessivo dos recursos naturais e crescimento econômico baseado na exaustão de recursos naturais. Tais fatores combinados remetem à necessidade de um desenvolvimento mais sustentável, ancorado em uma economia mais verde e que assegure uma melhora nas condições de vida e emprego da população e na regeneração do capital natural da cidade. A segunda resposta está ancorada em cinco pilares:

- i. Melhorar a competitividade da economia da cidade;
- ii. Contribuir para a conservação do capital natural, redução das emissões e resíduos e combate às alterações climáticas;
- iii. A economia circular promove riqueza e geração de emprego no contexto de restrições de recursos, e a adoção desse modelo ajudaria a economia soteropolitana a minimizar problemas estruturais e históricos, como o desemprego e a informalidade;
- iv. A produtividade econômica aumenta por meio da redução do congestionamento, eliminação de resíduos e redução de custos, e onde novas oportunidades de crescimento e de negócios podem apoiar o desenvolvimento de habilidades e empregos;
- v. Melhora da qualidade do ar e da saúde urbana, emissões de carbono e poluição.

É fato que as cidades que adotam iniciativas de Economia Circular apresentam maior proximidade entre os locais em que as pessoas moram, trabalham e se divertem. O ar se torna mais limpo conforme os veículos passam a ter motores de emissão zero e o congestionamento diminui conforme o transporte compartilhado aumenta. Mais pessoas caminham e pedalam até o trabalho, fortalecendo a saúde e as interações com comunidades e negócios locais. Terrenos valiosos antes dedicados a estradas e estacionamentos são liberados para se tornarem espaços verdes, comércio, escritórios, casas e espaços de recreação. Em vez de descartar os materiais em aterros ou incinerá-los, um novo sistema distribuído de gerenciamento de recursos, fluxos de nutrientes e de logística reversa, possibilita o retorno, a classificação e o reuso dos produtos.

Nas experiências das cidades que adotam a Economia Circular os produtos não são mais usados somente uma vez: são consertados ou reformados para a reutilização. Essas atividades ocorrem de maneira individual, comunitária e comercial. Os veículos e a infraestrutura, desde as estradas até as luzes da rua, são operados e mantidos de forma que os materiais, a energia e a água sejam usados de maneira eficaz e possam ser reutilizados e reciclados. Edifícios são reformados, melhorando o seu uso e operação. Novas possibilidades e empregos surgem. As cidades que incorporam os princípios de Economia Circular se tornam mais prósperas, habitáveis e acima de tudo resilientes.

Atualmente não existe uma aplicação da Economia Circular em larga escala em nenhuma parte do mundo. Porém, o que se tem observado é que a produção dentro destes princípios vem sendo pensada de maneira mais ativa. A economia circular já virou política pública em alguns países, em especial na União Europeia e na China. No final de 2015, a Comissão Europeia aprovou metas como a obrigação de reciclar 65% de todo o lixo inorgânico gerado pelos países até 2030 e o compromisso de reduzir o desperdício de comida em 30% no mesmo período (EUROPEAN PARLIAMENT, 2017). Desde 2010, a China incluiu medidas de incentivo à Economia Circular nos Planos Quinquenais, o documento que estabelece as prioridades da política econômica para os cinco anos seguintes. O governo criou incentivos fiscais para empresas que promovam o reaproveitamento de resíduos e pretende que distritos planejados, como Nova Suzhou, sirvam de modelo para novos experimentos (CALIXTO; CISCATI, 2016).

No Brasil, também há iniciativas em Economia Circular. Porém as iniciativas são difusas e capitaneadas pela área de negócio das empresas. A Flex, por exemplo, que monta as impressoras HP, criou uma startup interna em Sorocaba, São Paulo, que usa alta tecnologia para fazer reciclagem de peças de impressora. A Embraco, empresa que produz máquinas de refrigeração, abriu uma unidade de negócios chamada Nat. Genius, que tem o objetivo de reaproveitar resíduos para criar novas máquinas. Um caso interessante de Economia Circular no Brasil é a Votorantim. Ela ganha dinheiro para receber lixo gerado por outras indústrias e usa esses resíduos em suas fábricas. A empresa criou em 2015 uma unidade de negócios para sua produção de cimento (CALIXTO; CISCATI, 2016).

Um dos entraves para a adoção da Economia Circular em larga escala é o chamado custo da transição circular, quando ocorre a mudança de um modelo produtivo linear para esse novo conceito. A alteração do modo de produção, dos processos, da lógica de compra e até mesmo o uso de tecnologias tem um custo elevado, esse seria talvez o maior empecilho. O segundo elemento é a questão cultural. Existe por parte do setor produtivo uma resistência a migrar para esse tipo de modelo,

uma vez que de início para o modelo ser operacionalizado precisaria de maturação da curva de aprendizado.

As ações de Salvador para a Economia Circular devem ser consistentes com a urbanização da cidade, sobretudo, buscando a sustentabilidade das vegetações naturais de restinga e a preservação da área verde. Aliado a isso, aproximando as temáticas da Mata Atlântica e da mudança climática ao planejamento territorial urbano, em caráter permanente, conforme a dinâmica da cidade e suas mudanças espaciais, principalmente em espaços no entorno da Avenida Paralela e as vegetações de restingas nos bairros de Stella Maris e Itapuã.

A implantação de parques urbanos, áreas de conservações naturais, áreas de proteção ambiental, áreas de proteção de recursos naturais e áreas de proteção culturais e paisagísticas devem seguir o Plano Diretor de Arborização Urbana (PDAU), Lei 9.197/2017 (SALVADOR, 2017). Este plano orienta profissionais e a sociedade em geral a praticarem ações de acordo com parâmetros técnicos e paisagísticos adequados à arborização da cidade, presente nas praças, calçadões, passeios, espaços livres, áreas verdes e canteiros das vias, com a finalidade de sombreamento dos ambientes e embelezamento natural. Os projetos públicos e privados devem preservar e valorizar as áreas verdes existentes, assim como promover arborização com a utilização de árvores nativas da Mata Atlântica.

A criação de Bases de Reciclagem e Logística Reversa que possam concentrar cooperativas e empresas com o intuito de reutilizar, recuperar, reciclar e reduzir os resíduos sólidos, além de gerar emprego para a população, também ajuda na preservação ambiental da cidade. As bases recebem resíduos dos habitantes que, em contrapartida, obtêm algum benefício em termos de pontuação que possam ser trocados, na forma de descontos, sobre as taxas, impostos ou contribuições municipais.

As cidades inteligentes tendem a ter mais consumo de energias renováveis, tanto nos espaços públicos quanto nos privados, como a utilização de placas fotovoltaicas para conversão da energia solar em eletricidade. Implantação de sistema de reaproveitamento de águas pluviais para irrigação de áreas verdes, obras públicas, sanitários e limpeza urbana. A Economia Circular é importante para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento econômico e social do município, melhorando a qualidade de vida da população, reduzindo a poluição, utilizando energias renováveis, o reaproveitamento de águas pluviais e a reciclagem dos resíduos sólidos. Estas atividades têm que constar no Planejamento Urbano e Territorial de Salvador para que haja interações entre a cidade inteligente, eficiência no consumo de energia, sustentabilidade ambiental e a resiliência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Salvador terá muitos desafios para esse novo início de década. A retomada do crescimento em um ambiente ainda pandêmico será o ponto de partida para um conjunto de transformações que terão a responsabilidade de criar uma nova perspectiva para a economia local, com reversão da alta taxa de desemprego que tem sido um traço marcante da história econômica da capital baiana. Diante desse cenário, o principal argumento norteador utilizado neste trabalho foi a necessidade de uma alteração na estrutura produtiva de Salvador a partir da reorganização de fatores presentes no contexto soteropolitano e a implementação de novos vetores econômicos que serão os grandes responsáveis pelo crescimento sustentado durante a próxima década.

Esses novos vetores são portadores de um novo futuro e têm a capacidade de acelerar o ritmo de crescimento, gerar externalidades com efeitos de transbordamentos e propiciar uma redução na taxa de desemprego para níveis mais baixos. O ritmo de crescimento e a mudança da matriz produtiva certamente são potenciais fontes de elevação da arrecadação tributária, como também dos estoques de empregos formais, criando, portanto, mudanças substanciais no mercado de trabalho de Salvador. Vencer o desafio de criar uma nova economia vai requerer esforços de políticas econômicas que precisarão ser mais assertivas e arrojadas em relação às economias da hinterlândia de Salvador e mais integradas, para que os transbordamentos elevem a efeitos multiplicadores de emprego e renda na cidade.

Nesse sentido, não restam dúvidas de que a administração pública municipal continuará a exercer um papel fundamental tanto na lógica de atração de investimentos produtivos, não só para os eixos apresentados neste relatório, mas também o papel de criar uma ambiência microeconômica, desburocratizando e estimulando o ambiente para pequenos e médios empresários voltarem a priorizar Salvador na abertura de negócios. Se os grandes investimentos criam a perspectiva da alteração na matriz produtiva, são os pequenos negócios que vão potencializar a geração de empregos locais.

Assim, há o desafio em curso de continuar a efetivar o planejamento começado e não finalizado da gestão anterior, mas também o de criar um novo planejamento para a década que se inicia, e que promova grandes transformações na economia soteropolitana. Os vetores como turismo e infraestrutura não são novos na estrutura produtiva do município, mas eles precisarão ser repensados no contexto de dotar os investimentos necessários para uma nova lógica interna, com integrações e produtos derivados. A pandemia da covid-19 mais que impôs uma nova lógica de funcionamento social, mas vai requerer serviços mais intensivos em

tecnologia, que precisarão estar no planejamento de cada uma dessas atividades, inclusive no chamado turismo digital ou mesmo no complexo industrial da saúde.

O importante é que no final desse caminho, por mais longo e tortuoso que ele seja, o resultado será uma economia mais sólida, ainda que em um primeiro momento apenas as bases da mudança sejam implementadas na primeira parte da década. Se, no entanto, as ações conseguirem adensar a matriz produtiva entre 2021 e 2024, ainda que com as adversidades financeiras, o salto para o futuro será mais rápido e duradouro, criando uma perspectiva otimista de um crescimento que traga mais dinamismo à economia de Salvador, com mais empregos, renda e um ciclo de prosperidade.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, F. A. *O contexto da gestão dos resíduos sólidos urbanos no município de Uberlândia-MG e a tendência dos novos conceitos e princípios que orientam a economia circular*. 2018. 72 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador) - Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/22372/5/ContextoGestaoResiduos.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BAHIA. Secretaria do Planejamento; SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Impactos econômicos do fechamento da Ford na Bahia*. Salvador: SEI, 2021. Documento interno.

BRASIL. Ministério da Economia. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Cadastro Geral do Emprego e Desemprego (Caged)*. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/caged>. Acesso em: 9 abr. 2021a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Diretrizes do Plano de Governo 2021-2024*: Salvador sempre em frente. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/BA/38490/426/candidatos/389567/5_1600444138807.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021b.

CALIXTO, B.; CISCATI, R. Como a economia circular pode transformar lixo em ouro. *Revista Época*, [s. l.], 05 jun. 2016. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/06/como-economia-circular-pode-transformar-lixo-em-ouro.html#:~:text=No%20final%20de%202015%2C%20a,em%2030%25%20no%20mesmo%20per%C3%ADodo>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CANEDO, Daniele Pereira; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt (coord.). *Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa: relatório final de pesquisa*. Salvador: OBEC; Santo Amaro: UFRB, 2020.

EUROPEAN PARLIAMENT. Service Scientific Foresight Unit. *Towards a circular economy: waste management in the EU*. Bruxelas: European Union, Sept. 2017. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/581913/EPRS_STU%282017%29581913_EN.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

G1 BAHIA. *ACM Neto apresenta medidas para retomada das atividades comerciais em Salvador*. Salvador, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/07/21/acm-neto-apresenta-primeira-parte-de-plano-de-retomada-das-atividades-em-salvador.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GADELHA, C. A. G. *et al.* O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil: formas de articulação e implicações para o SNI em saúde. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 251-282, jul./set. 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8649062/15611>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GUERRA, O.; GONZALEZ, P. Novas mudanças estruturais na economia baiana: mito ou realidade?. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. 3, p. 308-321, jul./set. 2001.

ÍNDICE DE MOVIMENTAÇÃO ECONÔMICA. Salvador: SEI, dez. 2020. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/imec/rel_IMEC_dez20.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Comissão Nacional de Classificação. *CNAE 2.0*. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html>. Acesso em: 10 abr. 2021a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto interno bruto dos municípios*. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 10 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Projeções da população 2013: projeções da população por sexo e idade - Brasil: 2000-2060 e Unidades da Federação - 2000-2030*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=9116&t=resultados>. Acesso em: 10 abr. 2021b.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (Brasil). *Indicadores de propriedade industrial de registros de marcas*. 2018. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/ipi-registros-de-marcas-2018>. Acesso em: 10 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (Brasil). *Pedidos de registros de marcas*. 2020. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/bw-rm-2020>. Acesso em: 10 abr. 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA. *Microdados da divulgação trimestral: 2015-2020*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>. Acesso em: 15 mar. 2021.

PESSOTI, G. C.; PESSOTI, F. C. L.; SILVA, D. V. Os ciclos econômicos da Bahia: análise retrospectiva e perspectiva – 1975-2020. In: PESSOTI, G. C. (org.). *Memórias da economia baiana*. Salvador: SEI, 2020. p. 324-361.

SALVADOR (Prefeitura). *Salvador 360*. Disponível em: <http://360.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SALVADOR (Prefeitura). *Salvador: relatório de atividades 2020*. Salvador: Casa Civil, 2020a. Disponível em: <http://www.casacivil.salvador.ba.gov.br/index.php/menu-projetos-estrategicos/2-uncategorised/97-relatorio-de-atividades-2020>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.187/2017. Dispõe sobre o Plano Diretor de Arborização Urbana do Município de Salvador. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 17 jan. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2017/919/9187/lei-ordinaria-n-9187-2017-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-arborizacao-urbana-do-municipio-de-salvador>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.534/2020. Dispõe sobre a Política Municipal de Inovação e institui mecanismos, sistemas e incentivos à inovação no ambiente produtivo e social, no Município de Salvador, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 11 ago. 2020b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2020/953/9534/lei-ordinaria-n-9534-2020-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-inovacao-e-institui-mecanismos-sistemas-e-incentivos-a-inovacao-no-ambiente-produtivo-e-social-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Atividades correlatas ao Turismo*. Salvador: SEI, 2021a. Documento interno.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Índice da Dinâmica Econômica Municipal (IDEM): tabelas e gráficos. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1645&Itemid=332. Acesso em: 20 mar. 2021b.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI, 2002. (Série estudos e pesquisas, 58).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador (PDRMS): desemprego: taxa de desemprego por tipo de desemprego*. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=41. Acesso em: 20 mar. 2021c.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB e estudos correlatos: taxa de crescimento acumulada do Produto Interno Bruto*. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/pib/xls/estadual/anual/referencia_2010/crescimento_acumulado_pib2.xls. Acesso em: 20 mar. 2021d.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.

UNITED NATIONS. *Creative economy report 2010: a feasible development option*. Geneva: UNCTAD, 2011. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_en.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

WEISS, M. C.; BERNARDES, R. C.; CONSONI, F. L. Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanas: a experiência da cidade de Porto Alegre. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 310-324, set./dez. 2015.

WICKRAMASURIYA, S. L.; ATHANASOPOULOS, G.; HYNDMAN, R. *J. Forecasting hierarchical and grouped time series through trace minimization*. Melbourne: Monash University, Nov. 2015. (Working paper, 15/15). Disponível em: <https://www.monash.edu/business/ebs/research/publications/ebs/wp15-15.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.



Resumo

Este artigo tem como objetivo propor uma solução ao baixo desempenho econômico do estado da Bahia nos últimos anos, em especial após a crise nacional iniciada em 2014. Como consequência daquela crise e do atual cenário de interrupção da atividade econômica devido ao combate ao coronavírus, a economia baiana encolheu, enquanto o setor público baiano enfrenta um agudo crescimento de sua dívida, o que limita as opções de retomada econômica liderada pelo governo. Nesse cenário, recorrer apenas a políticas de austeridade fiscal é um equívoco, pois o simples corte de gastos não atenta à dinâmica do ciclo político, que resulta no crescimento desordenado do setor público. Como solução aos problemas que se apresentam ao estado da Bahia, o presente artigo aponta o caminho da desburocratização do ambiente de negócios para facilitar as trocas voluntárias e possibilitar os investimentos privados, configurando uma perspectiva de crescimento econômico sustentável, isto é, que não seja pautado no endividamento público.

Palavras-chave: Dívida pública. Austeridade fiscal. Desburocratização. Populismo macroeconômico.

Abstract

This article aims to propose a solution to the poor economic performance of the state of Bahia in recent years, especially after the national crisis started in 2014. As a consequence of that crisis and the current scenario of interruption of economic activity due to the fight against the coronavirus, the economy of Bahia has shrunk, while its public sector is facing a sharp increase in its debt, which limits the options of economic recovery led by the government. In this scenario, resorting only to fiscal austerity policies is a mistake, as the simple cut in spending does not consider the dynamics of the political cycle, which results in the disorderly growth of the public sector. As a solution to the problems arised in the state of Bahia, this article points the way of reducing bureaucracy in the business environment to facilitate voluntary exchanges and enable private investments, configuring a perspective of sustainable economic growth, that is, not guided by public debt.

Keywords: Public debt; Fiscal austerity; Debureaucratization; Macroeconomic populism.

O equívoco da austeridade fiscal: a desburocratização como solução para a crise econômica e o alto endividamento do setor público baiano

SAMUEL FERNANDES

LUCENA VAZ-CURADO

Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe (PPGE/UFS), graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Professor do Departamento de Economia da UFS (DEE/UFS).

CECÍLIA COELHO NASCIMENTO

Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Sergipe (UFS).

A CRISE sanitária causada pelo coronavírus interrompeu as cadeias de produção em todo o mundo e causou uma série de problemas econômicos e sociais. Nos anos imediatamente anteriores a essa crise, a economia baiana experimentou um pequeno e insatisfatório crescimento econômico, puxado pelo setor de agropecuária voltada às exportações – cujo valor adicionado teve alta de 10,9% no terceiro trimestre de 2017, na comparação com o mesmo período no ano anterior (NASCIMENTO; BRITO; SANTANA, 2017). O fraco desempenho econômico se insere num contexto de forte crise econômica brasileira nos anos de 2015 e 2016, a mais grave crise brasileira na história documentada por estatísticas (ROSSI; MELLO, 2017).

Após as quedas de 4,1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e 3,4% do PIB baiano em 2020, pode-se dizer que a soma da crise de meados da década passada com a provocada pela covid-19 já se reflete como

A atração de investimentos privados, portanto, é imperativa para que a economia baiana aumente sua importância nos contextos regional e nacional

uma nova “década perdida” para ambas as economias. Por tratar-se de uma economia fortemente dependente, tanto do Brasil quanto do setor externo, a Bahia tende a sofrer ainda mais (VALVERDE; DANTAS; VENÂNCIO, 2019), o que sugere um tempo maior de recuperação.

Dados das Contas Nacionais Trimestrais (2021) do IBGE apontam que o PIB real da economia baiana caiu 9,3% entre 2014 e 2020.

Nesse contexto se insere o setor público. Altamente endividado, o governo da Bahia tem aumentado seus gastos, mesmo quando o PIB baiano caiu. Dessa forma, o setor público baiano tem crescido em participação na economia estadual, em detrimento do setor privado. Como resultado do crescimento exponencial da dívida pública, apontamos o esgotamento dos gastos públicos como resposta à pobre performance econômica. A maneira como o governo da Bahia vai se comportar nos próximos anos deve determinar a sustentabilidade do crescimento econômico. Caso a dívida pública se mantenha em trajetória de elevação, o setor público deverá passar invariavelmente por um ajuste para equilibrar suas contas, o que criaria um novo período de pobre performance.

Com base no panorama exposto, o presente artigo tem como objetivos discutir as alternativas de políticas econômicas para o estado da Bahia e propor a alternativa considerada mais sustentável para o retorno ao caminho de crescimento econômico: a desburocratização. Nossa hipótese é que a Bahia atravessou um período de *crowding-out*, isto é, crescimento do setor público em detrimento do setor privado, e, por conta do aumento na dívida pública, há pouco espaço para a realização de políticas de expansão. Em tal contexto, o setor privado deve conduzir a recuperação da economia baiana para que ela seja sustentável.

A partir de uma análise dos dados da economia baiana no contexto das crises nacionais, análise essa dividida em economia real e finanças públicas, queremos mostrar o pequeno espaço de manobra que se apresenta ao setor público. Para justificar a importância de dimensionar a limitação da capacidade do setor público de aumentar seus gastos, recorreremos a duas teorias no âmbito da escolha pública: a teoria do populismo macroeconômico (DORNBUSCH; EDWARDS, 1990) e a teoria do crescimento do setor público (MONTEIRO, 1981). Com base nessas visões, expomos a lógica de aumento dos gastos públicos e os perigos associados a políticas de estabilização econômica que não criem os mecanismos necessários para o crescimento sustentável, isto é, um crescimento não pautado no endividamento do setor público. A atração de investimentos privados, portanto, é imperativa para que a economia baiana aumente sua importância nos contextos regional e nacional (SANTOS *et al.*, 2019).

Nossa conclusão aponta para a importância de desburocratizar a economia baiana, pois a burocracia em excesso pode representar problemas à atração de novos investimentos que geram emprego e renda e, conseqüentemente, ao desenvolvimento local (RODRIGUES; KUBO, 2017). Como caminhos para tal solução, apresentamos as principais sugestões do índice Doing Business, criado pelo Banco Mundial em 2002. Além disso, argumentamos que o caminho para a recuperação sustentável passa pelas políticas que visam a facilitar o ambiente de negócios, nos moldes da Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, promulgada pelo governo federal em 2019.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentamos as teorias do populismo macroeconômico e do crescimento do setor público, e sua dinâmica como causa do efeito *crowding-out*. A terceira seção traz uma análise dos principais indicadores da economia baiana, com especial atenção ao período pós 2014. A análise é dividida em economia real, com dados do PIB e desemprego, e finanças públicas, com dados sobre resultado primário e dívida pública. Na quarta seção, apresentamos a desburocratização do ambiente de negócios como solução para o fraco desempenho econômico no contexto de alto endividamento público. A última seção traz as considerações finais.

POPULISMO MACROECONÔMICO, CRESCIMENTO DO SETOR PÚBLICO E EFEITO *CROWDING-OUT*

A teoria do populismo macroeconômico foi desenvolvida por Dornbusch e Edwards (1990) para investigar os recorrentes episódios de má gestão política e econômica, especialmente em países latino-americanos. Os episódios de má gestão enfatizam, em geral, o crescimento econômico e a distribuição de renda, enquanto desconsideram os riscos de inflação, déficits financeiros e restrições externas. Além disso, tais políticas tendem a desconsiderar a reação dos agentes econômicos a políticas anti mercado agressivas.

As políticas econômicas descritas pela teoria do populismo macroeconômico partem de um cenário de insatisfação com a performance econômica, sejam baixo crescimento, estagnação ou mesmo episódios de depressão econômica. Muitas vezes, a performance aquém do desejado é resultado de tentativas anteriores de estabilização econômica. Outra característica da economia na qual o fenômeno abordado se insere é a desigualdade econômica e social, que alimenta o apelo político por programas econômicos radicais (DORNBUSCH; EDWARDS, 1990).

Os programas de estabilização anteriores são entendidos como políticas de austeridade fiscal e contração monetária, que, embora sejam

As políticas
econômicas
descritas
pela teoria
do populismo
macroeconômico
partem
de um cenário
de insatisfação
com a
performance
econômica

A teoria do populismo macroeconômico, portanto, oferece uma descrição do ciclo político com influência sobre a economia

impopulares, tendem a melhorar o orçamento público e o balanço de pagamentos. No entanto, os resultados desejados surgem apenas no longo prazo, enquanto no curto prazo o que se observa é aceleração da inflação, como consequência das políticas anteriores ao início da austeridade, e aumento temporário do desemprego, como resultado direto das políticas contracionistas. Esses resultados criam as condições para novos programas expansionistas, levados a cabo por governos populistas, na contramão do ajuste feito até então (STANKOV, 2018). Tais programas expansionistas partem de políticos que rejeitam explicitamente o paradigma conservador e que argumentam que a suposta capacidade ociosa provê espaço para políticas expansionistas, na maioria das vezes marcadas por episódios de dominância fiscal (EDWARDS, 2019b).

A teoria do populismo macroeconômico, portanto, oferece uma descrição do ciclo político com influência sobre a economia. Políticas econômicas ruins, levadas a cabo por políticos populistas, que desconsideram a real capacidade econômica do país (EDWARDS, 2019a), causam inflação e desemprego, o que gera a necessidade de ajustes fiscais e monetários (CACHANOSKY; PADILLA, 2019). Esses ajustes, por sua vez, são realizados por políticos conservadores pautados em teorias econômicas ortodoxas. Por fim, antes das políticas de estabilização chegarem ao fim, as condições já estão postas para uma nova rodada de políticas econômicas ruins, uma vez que, por um lado, tem-se insatisfação popular com o cenário da economia e, por outro lado, tem-se uma melhora do orçamento fiscal, entendido como suficiente para novas políticas expansionistas. Dessa forma, as políticas de ajuste nunca chegam de fato ao fim e observa-se um ciclo político com consequências institucionais e macroeconômicas negativas (MAGUD; SPILIMBERGO, 2021).

Também com o objetivo de analisar políticas do governo, a teoria do crescimento do setor público investiga as causas que levam o setor público a se tornar cada vez maior e mais presente na economia. Monteiro (1981, p. 78) aponta que a resposta para esse crescimento está nas “peculiaridades dos mecanismos internos do setor público”. De fato, a simples distinção entre governo e mercado levaria ao raciocínio do tipo gangorra, em que as falhas de um arranjo levariam à adoção do outro arranjo. Para Monteiro (1981), a consequência de “falhas de governo” não é necessariamente uma redução do governo em favor do processo de mercado, senão uma reestruturação do governo que, muitas vezes, resulta em um setor público ainda maior.

O modelo delineado por Monteiro (1981) chega a duas conclusões relevantes. Primeiro, o orçamento alocado à burocracia será maior do que o custo total da atividade da burocracia. Segundo, o nível de oferta da burocracia será também mais elevado do que o nível que vigoraria na solução competitiva. A ideia de que o burocrata é um maximizador do

orçamento é condizente com o pressuposto de que qualquer agente político deseja prolongar sua permanência no cargo. Se prolongar sua permanência no cargo depende diretamente da oferta de políticas públicas, então o burocrata demandará um orçamento tão grande quanto possível, a fim de ofertar a maior gama possível de políticas públicas. Além disso, o político preocupado com a reeleição tende a favorecer gastos em lugar de investimentos públicos, uma vez que os frutos desses últimos serão colhidos apenas no longo prazo (OZKAN; ISMIHAN, 2005). O resultado, portanto, aponta que a oferta de bens e serviços será maior do que aquela que vigoraria no modelo competitivo, explicitando a dinâmica de crescimento do setor público. Importante ressaltar que o modelo de Monteiro (1981) desconsidera a possibilidade de enriquecimento ilícito do agente político, isto é, de corrupção.

Monteiro (1981) expande sua análise do crescimento do setor público aos recursos para seu financiamento. Naturalmente, um setor público cada vez maior pressupõe a necessidade de cada vez mais recursos para financiá-lo. No entanto, o financiamento via impostos esbarra na aversão dos eleitores a pagar impostos. Quanto menos de sua renda for destinada a financiar o setor público, melhor. Então, o eleitor se posiciona contrário a qualquer noção de crescimento da carga tributária, ainda que isso possa eventualmente resultar em maior oferta de políticas públicas. Isso não significa que o eleitor não aceitará aumentos na carga tributária, significa apenas que se trata da alternativa menos popular de financiamento público. Nesse sentido, os governos recorrem aos déficits orçamentários como forma de financiamento. Monteiro (1981) mostra que, do ponto de vista racional, tanto do lado do eleitor quanto do lado do político, há uma tendência à ocorrência de déficits orçamentários. Um resultado dessa tendência é a desvinculação, percebida pelo eleitor, do *output* do setor público dos impostos pagos.

A conexão entre a teoria do crescimento do setor público e a teoria do populismo macroeconômico está na conclusão de que erros ocasionados por políticas públicas podem levar não a uma adoção de processos de mercado, mas a um novo ciclo de intervencionismo que culmina em um setor público ainda maior. Monteiro (2007) questiona se o expressivo aumento do governo, como resultado da lógica exposta acima, pode afetar as instituições da democracia representativa, uma vez que um setor público muito grande abre espaço para grupos de interesse e *lobbying*.

As teorias do populismo macroeconômico e do crescimento do setor público oferecem um importante arcabouço de análise para as inconsistências de políticas públicas que desconsideram os fatores fundamentais para o investimento privado. O resultado do crescimento desordenado do setor público é justamente o de afastar o setor privado. Em um mundo onde os recursos são escassos, o aumento do setor público significa o

O político preocupado com a reeleição tende a favorecer gastos em lugar de investimentos públicos, uma vez que os frutos desses últimos serão colhidos apenas no longo prazo

A teoria econômica básica nos ensina justamente que um aumento da demanda, em qualquer mercado, causa um aumento dos preços caso não seja acompanhada de um aumento da oferta

desvio de fatores de produção. No caso do capital, a consequência é o aumento dos juros. No caso do trabalho, aumento dos salários. Em ambos os casos, isso se traduz em aumento dos custos para o setor privado.

A teoria econômica básica nos ensina justamente que um aumento da demanda, em qualquer mercado, causa um aumento dos preços caso não seja acompanhada de um aumento da oferta. Em condições normais, a oferta demora para acompanhar choques na demanda, simplesmente porque processos de produção tomam tempo para entregar produtos. Em situações de crise econômica e incerteza generalizada, a situação é ainda pior, pois os incentivos para aumentar a produção são fracos. O resultado em ambos os casos é de aumento dos preços.

O encadeamento das duas teorias apresentadas com o conceito de *crowding-out* fica, portanto, evidente. Do lado da teoria do populismo macroeconômico, a ligação está no argumento de que políticas de estabilização econômica e austeridade fiscal que não contemplem as nuances dos ciclos políticos estão fadadas ao fracasso, pois apenas criam as condições para que o próximo governo “gastador” suba ao poder (DOVIS; GOLOSOV; SHOURIDEH, 2016). Nesse sentido, as portas para o investimento privado de longo prazo estão constantemente fechadas.

Do outro lado, a teoria do crescimento do setor público alerta justamente para o fato de que erros de políticas econômicas não necessariamente levam à adoção de processos de mercado, senão podem de fato resultar em novas rodadas de crescimento do estado. Além disso, essa teoria também mostra que uma característica inerente à figura do político é a ciência de que sua manutenção no poder passa pela abrangência cada vez maior do setor público na economia. Nesse sentido, tem-se as condições para o afastamento sistemático do setor privado na mesma medida em que o setor público cresce para tocar em todas as áreas da economia.

ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DA ECONOMIA BAIANA

Esta seção tem como objetivo descrever o comportamento da economia baiana nas décadas passadas, com ênfase no período pós crise da economia brasileira, iniciada em meados de 2014. Para tanto, foi feito um levantamento dos principais indicadores da economia baiana em duas áreas de maior importância: economia real e finanças públicas. A partir dos dados, nosso objetivo é apresentar a dimensão da crise enfrentada pela economia baiana a partir de meados da década passada, analisando suas principais consequências sobre a trajetória da produção e o mercado de trabalho. Nesse sentido, é importante analisar a economia baiana no contexto nacional, assumindo-se que há forte correlação e dependência da economia estadual com relação à brasileira (VALVERDE;

DANTAS; VENÂNCIO, 2019). Do ponto de vista das finanças públicas, mostramos que a redução da atividade econômica teve impacto sobre a arrecadação de impostos, o que se manifesta em maiores déficits orçamentários e aceleração da dívida pública.

Economia real

A economia baiana chega à terceira década do século XXI sem forças para crescer e se desenvolver. Do início do século até meados de 2014, houve contínua expansão da atividade econômica, fato interrompido apenas de forma breve pela crise financeira internacional em 2008. No entanto, a crise da economia brasileira entre o segundo semestre de 2014 e o ano de 2016, que representou queda real de 9,1% do PIB nacional (CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS, 2021), atingiu em cheio o estado da Bahia. Em termos reais, a economia baiana encolheu 3,4% em 2015 e 6,2% em 2016 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021), enquanto a taxa de desemprego atingiu um pico de 18,6% no primeiro trimestre de 2017 (BOLETIM DA CONJUNTURA DO MERCADO DE TRABALHO, 2021).

Assim como os índices de desocupação nacionais, que seguiram uma trajetória de crescimento após o período de declínio durante a década que separa 2004 e 2014, as taxas de desemprego na Bahia foram consideravelmente altas nos últimos seis anos. Os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (2016) do IBGE para a região metropolitana de Salvador, ainda que interrompida em 2016, mostraram queda nos índices de desocupação entre os anos de 2002 e 2013, com mínimo de 5,4% em dezembro de 2012. Em contrapartida, os dados apontaram uma mudança de percurso ainda no primeiro trimestre de 2013. O ritmo de crescimento do desemprego foi relativamente estável nos meses seguintes, com um aumento mais acentuado entre o fim de 2014 e início de 2015; já em 2016, quando a série histórica foi encerrada, a taxa de desocupação chegou a 12,6%.

Para seguir com a análise do emprego na Bahia, recorreremos aos dados acerca do emprego formal publicados pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e apresentados no Banco Central do Brasil (2021), que corroboram com os resultados do IBGE. A Bahia viveu um ciclo de aumento no emprego formal entre os anos de 2004 e 2014, finalizado durante o ano de 2015, conforme mostra o Gráfico 1. Os índices desceram do patamar de 170,0 e atingiram o mínimo de 157,12 em outubro de 2016. Em contrapartida, percebemos um ensaio de crescimento nos anos de 2018 e 2019, de tal modo que os índices voltaram à casa dos 160,0. Embora os dados dessa série histórica não incluam o ano de 2020, pressupõe-se que houve novamente declínio no emprego formal em razão da crise econômica aprofundada pela pandemia. Os

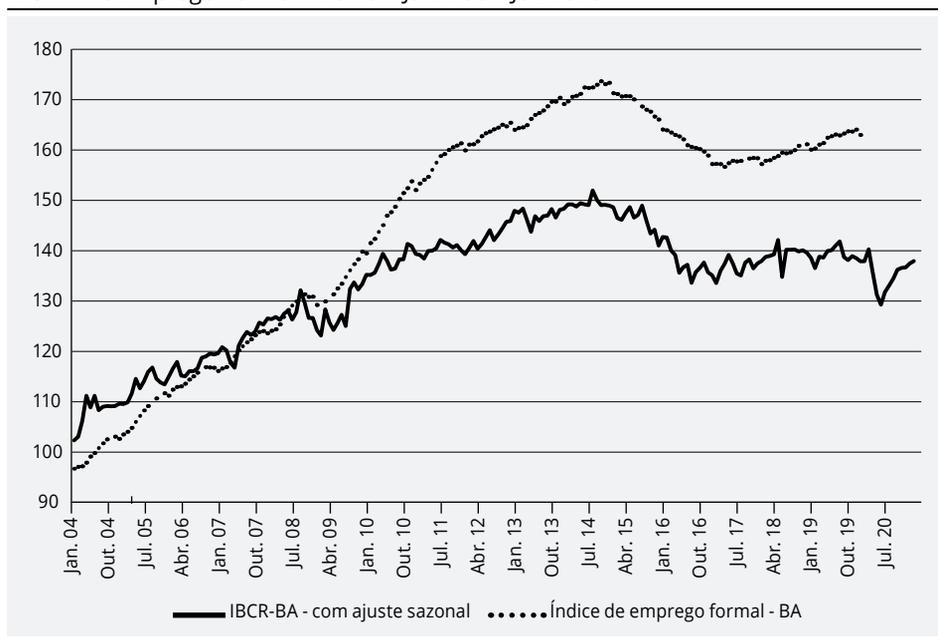
**A economia
baiana chega à
terceira década
do século XXI
sem forças para
crescer e se
desenvolver**

dados acerca da desocupação na Bahia em 2020 foram descritos pelo Boletim Regional do Banco Central do Brasil (BCB) da seguinte forma:

De acordo com a PNAD Contínua trimestral do IBGE, a desocupação alcançou 19,7% no segundo trimestre de 2020, o que representa alta de 2 p.p. comparativamente ao anterior, segundo dados dessazonalizados. O resultado repercutiu retrações de 16% da população ocupada e de 13,3% da força de trabalho. Dados da PNAD COVID19 para os meses de julho a setembro apontam crescimento da taxa de desocupação; esse crescimento viria acompanhado, no entanto, de aumento da procura por trabalho sobrepujando o aumento do número de novas vagas. Em setembro, 58,8% dos domicílios do estado receberam auxílio emergencial. (BOLETIM REGIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020, p. 21).

O índice de atividade econômica regional, publicado pelo BCB, aponta o ritmo da economia baiana nas últimas décadas. O nível mais alto da série histórica foi no terceiro trimestre de 2014, quando ultrapassou a marca de 150 e desde então vem caindo consideravelmente. Observando o Gráfico 1, vemos que o desempenho da economia antes da crise de 2014 foi positivo. Dados que formam o gráfico indicam que o índice de emprego formal acompanha o Índice de Atividade Econômica Regional (IBCR), onde o maior pico foi em julho de 2014, e a maior queda, entre o quarto trimestre de 2016 e o terceiro de 2017. Desde o pico em 2014 até 2016, a atividade econômica na Bahia experimentou expressiva queda. Desde então, o índice se manteve estagnado, caindo novamente devido à crise da covid-19.

Gráfico 1
IBCR-BA e Emprego Formal - Bahia - Jan. 2004-Jul. 2020



Fonte: Banco Central do Brasil (2021).

Em relação ao PIB real baiano, dentro do panorama de 2014 a 2020, segundo dados do IBGE (CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS, 2021), houve forte queda. Após alta de 2,3% em 2014, a economia baiana encolheu por dois anos consecutivos. Foram quedas de 3,4% do PIB em 2015 e 6,2% em 2016. Nos anos seguintes, a economia se manteve relativamente estagnada, não tendo crescido nem encolhido em 2017, e crescendo 2,3% e 1,2% nos dois anos posteriores. O breve ensaio de recuperação econômica foi solapado pela crise do coronavírus, que derrubou a economia baiana em 3,4% em 2020. Dados do IBGE (CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS, 2021) apontam que, ainda que a Bahia persista como a maior economia do Nordeste, representando 28,5% da economia regional em 2020, houve uma queda em sua participação no PIB nordestino, que chegou a representar 29,5% em 2010. Isso indica que a Bahia sofreu mais que seus pares nordestinos nos últimos anos, o que se reflete em perda de importância relativa na economia regional e nacional (GUERRA, 2017).

Cabe ressaltar que as retrações do PIB baiano também impactaram nas taxas do PIB per capita no período entre 2014 e 2020. Segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2021), após forte recuo do PIB per capita em 2013, quando registrou-se retração de 4,8%, a economia baiana apresentou pequena recuperação e encerrou 2014 com aumento de 1,8% do PIB per capita. Em 2015 e nos dois anos seguintes, no entanto, a taxa do PIB per capita baiano apresentou sucessivos resultados negativos, de -3,9%, -6,7% e -0,4%, respectivamente. Embora tenha se ensaiado uma recuperação no ano de 2018, quando o PIB per capita cresceu 5,8%, puxado pelo crescimento do setor agrícola e de serviços, o ano seguinte foi novamente de frustração e estagnação, tendo se encerrado com uma taxa de 0,8% de crescimento do PIB per capita. Em 2020, em função da crise da covid-19, houve novamente uma expressiva queda no indicador analisado, com taxa de -3,7%.

Como consequência dos seguidos anos de baixa atividade econômica e de déficits orçamentários, a participação do setor público no PIB baiano cresceu na última década. Segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2021), a estimativa é que a administração pública represente 21% do PIB estadual em 2020, em contraste aos 19% em 2010. De 2010 para 2020, segundo dados da SEI, o PIB da Bahia cresceu 96,4% em valores correntes, enquanto a administração pública cresceu 117,3%. A análise dos dados corrobora a tese de *crowding-out* do setor privado, isto é, do aumento do setor público em detrimento do setor privado (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021). Ademais, a dívida pública do governo da Bahia cresceu concomitante à sua participação no PIB, o que indica insustentabilidade nesse modelo de crescimento.

O breve ensaio de recuperação econômica foi solapado pela crise do coronavírus, que derrubou a economia baiana em 3,4% em 2020

O terceiro trimestre foi encerrado com superávit do resultado primário de R\$ 2 bilhões, o que, embora aponte uma possível melhora do orçamento, não permite fazer análises conclusivas

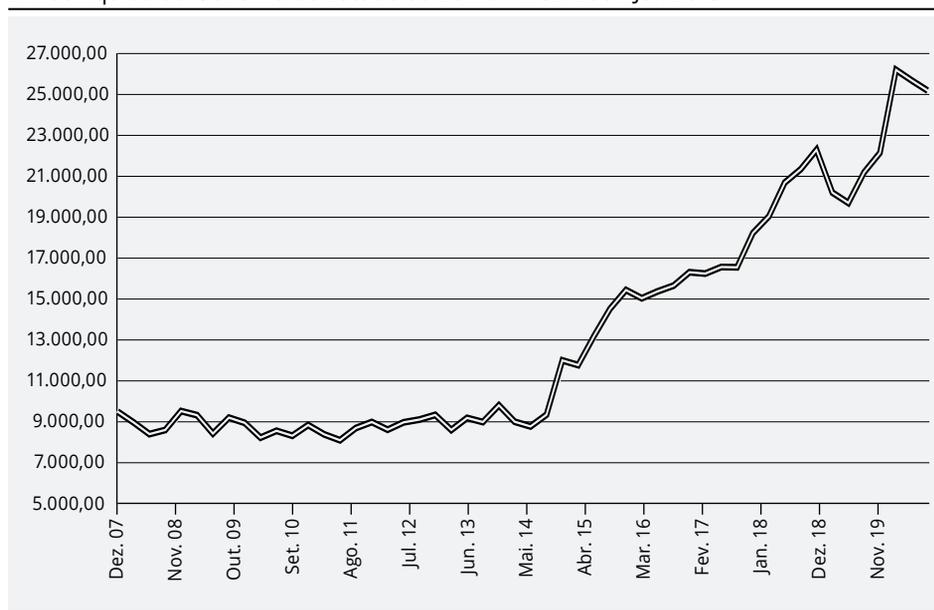
Finanças públicas

Com relação à análise de dados acerca das finanças públicas do governo baiano, começamos pelo resultado primário, que apresentou seguidos déficits entre os anos de 2016 e 2019. Segundo dados do Banco Central do Brasil (2021), os anos de 2016 e 2017 apresentaram os resultados mais impressionantes, tendo se encerrado com déficits primários acumulados que ultrapassaram 1,6 bilhão de reais em cada ano. Nos anos de 2018 e 2019, os resultados deficitários foram menos expressivos, mas mantiveram a trajetória de desequilíbrio fiscal. Em relação ao ano de 2020, não houve a divulgação dos dados referentes ao último trimestre até o momento de escrita deste texto. Contudo, o terceiro trimestre foi encerrado com superávit do resultado primário de R\$ 2 bilhões, o que, embora aponte uma possível melhora do orçamento, não permite fazer análises conclusivas, pois os primeiros trimestres do ano tendem a ser de resultados orçamentários melhores, pois são períodos de pagamento de tributos.

Ademais, os valores disponibilizados pelo BCB sobre a Dívida Líquida do Setor Público da Bahia (DLSP) mostram que do início da série, em 2007, até 2014 houve certa estabilidade. A crise econômica brasileira iniciada naquele ano criou as condições para uma elevação exponencial da dívida líquida do governo baiano, conforme mostra o Gráfico 2. A dívida se manteve em torno de R\$ 8 e 9 bilhões até o quarto trimestre de 2014, quando ultrapassou a marca de R\$ 11 bilhões. Os anos seguintes testemunharam uma escalada vertiginosa da dívida. Ao final de 2015, o governo da Bahia já acumulava R\$ 15,3 bilhões em dívidas. Conforme mostramos na seção sobre a economia real baiana, o ápice da crise foi em 2016, quando o PIB real encolheu 6,2%. Ao final daquele ano, a dívida já somava mais de R\$ 16 bilhões. A casa dos R\$ 20 bilhões em dívidas foi ultrapassada no segundo trimestre de 2018, fechando aquele ano em R\$ 22,1 bilhões. O nível mais alto da série compilada pelo BCB se deu no primeiro trimestre de 2020, quando chegou a impressionantes R\$ 26 bilhões. O último dado da série é de R\$ 25 bilhões no terceiro trimestre de 2020. De maneira geral, os dados apontam crescimento de 183% da dívida líquida do setor público baiano entre 2014 e 2020.

Gráfico 2

Dívida líquida do Governo do Estado da Bahia – Dez. 2007-Jul. 2019



Fonte: Banco Central do Brasil (2021).

O endividamento também cresceu entre as famílias baianas, como apontam os dados mensais da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), divulgados pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado da Bahia (Fecomércio-BA) (2021)¹, em pesquisa feita na capital baiana. O período de leve recuperação econômica entre os anos de 2017 e 2019 conseguiu estabilizar os índices de endividamento em um patamar considerado alto, em que aproximadamente 46% das famílias possuíam dificuldades para quitar suas dívidas. Contudo, a população da cidade de Salvador se manteve abaixo da média de endividamento nacional. Em 2018, por exemplo, a média nacional foi encerrada em 58,9%, enquanto a baiana ficou em 47,3%.

O crescimento do endividamento aconteceu de forma consistente a partir do segundo trimestre de 2020, momento em que foram tomadas as medidas de distanciamento social para prevenção da covid-19 em todo o país. Em abril de 2020, 49,9% das famílias baianas estavam endividadas, indicador esse que saltou para 57,1% em maio do mesmo ano. Em junho, houve novamente um aumento expressivo, de modo que a taxa passou para 64,1%. Durante todo o segundo semestre, o endividamento atingiu entre 63% e 66% dos lares baianos. Os dados coletados na cidade de Salvador acompanharam a trajetória nacional.

1 Os dados utilizados referem-se a uma tabela em planilha eletrônica extraída da internet, e não mais acessível ao público.

A reforma administrativa do Governo do Estado da Bahia antecedeu a reforma fiscal do governo federal

DESBUROCRATIZAÇÃO

Ao final de 2014, o governo do estado da Bahia criou a Coordenação da Qualidade do Gasto Público (CQGP), que alterou a estrutura da Secretaria da Fazenda, como parte da reforma administrativa feita pelo governo estadual. A CQGP foi criada “com a finalidade de executar programas e projetos de desenvolvimento, implantação e disseminação de práticas voltadas para a melhoria da gestão da qualidade do gasto público” (BAHIA, 2014). Com essa reforma, o objetivo do governo baiano é não apenas cumprir as metas orçamentárias, mas também fazer com que os gastos do governo sejam melhores.

Conforme mostramos na seção anterior, os dados de finanças públicas do governo baiano mostram que, de maneira geral, as medidas de controle de gastos e de sua qualidade não foram bem-sucedidas. O governo incorreu em sucessivos déficits orçamentários, isto é, gastou mais do que a capacidade imposta pela receita tributária permitiria. Além disso, a dívida líquida do governo aumentou substancialmente desde a criação da CQGP.

A reforma administrativa do Governo do Estado da Bahia antecedeu a reforma fiscal do governo federal. Em dezembro de 2016, o governo federal instituiu a Emenda Constitucional n.º 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos, equivalente à despesa de 2016 corrigida pela variação anual da inflação. A medida representou um passo em direção ao ajuste fiscal estrutural, na tentativa de interromper o forte crescimento da dívida pública. O objetivo também era de retomar o investimento privado, afastando o investimento público (SANTANA; COSTA, 2017).

O diagnóstico feito pelo governo federal, e que levou à adoção do teto de gastos, era de que o desequilíbrio fiscal se tornou um problema crônico do Brasil, em função da rápida expansão das despesas públicas nas décadas anteriores. O resultado desse desequilíbrio foi de recorrentes déficits orçamentários e elevação da dívida pública, além de aumento da carga tributária. À elevada carga tributária soma-se sua complexidade, que deteriora o ambiente de negócios e compromete a produtividade (BRASIL, 2018b). A leitura feita pela equipe econômica à época era de que os anos de crescimento das despesas públicas resultaram em um processo de *crowding-out*, isto é, de aumento da participação do setor público na economia em detrimento do setor privado. A missão do governo federal deveria ser, então, a de provocar o processo inverso, *crowding-in*, reduzindo o gasto público e dando mais espaço para investimentos privados (BRASIL, 2018a).

O investimento privado apenas ocorre quando há expectativas positivas sobre o futuro

Do ponto de vista da economia nacional, nosso argumento é de que a adoção da política do teto de gastos sem as devidas considerações sobre os fatores que influenciam o investimento privado é equivocada, na medida em que pretende atrair de volta o setor privado apenas pela redução dos gastos públicos. Por não reconhecer a importância de facilitar o ambiente de negócios aos empreendedores, esse tipo de política abre o caminho para os fenômenos descritos pela teoria do populismo macroeconômico. Embora se reconheça a importância de um orçamento público equilibrado e gastos do setor público de acordo com sua real capacidade financeira, nosso argumento é de que a atração do setor privado passa pela desburocratização do ambiente de negócios. Em outras palavras, se quisermos aumentar o investimento privado e gerar empregos de forma sustentável, isto é, que não dependam do ciclo político, devemos facilitar as condições dos negócios.

Esse mesmo raciocínio se aplica aos governos estaduais, em especial ao governo baiano. Conforme mostrado pelo presente artigo, o setor público cresceu em participação na economia baiana desde a crise brasileira iniciada em 2014. No mesmo período, a dívida líquida do governo da Bahia cresceu exponencialmente. Como resultado, a míngua economia baiana não oferece mais espaços para o crescimento por meio de investimentos públicos, o que torna negativa a perspectiva para os próximos anos.

A política de controle da qualidade dos gastos é insuficiente para resolver o grave problema de falta de investimentos privados no estado da Bahia. De fato, a política visa tanto ao equilíbrio das contas estaduais quanto à qualidade dos gastos. No entanto, tal política corre o mesmo risco que a política de teto de gastos, implementada a nível federal, na medida em que não trata os demais determinantes do investimento privado. Em outras palavras, esta política acaba por criar as condições para a eventual ascensão ao poder de um governo cujo discurso seja de aumento de gastos, ascensão essa fundamentada na insatisfação com a performance econômica, conforme descreve e alerta a teoria do populismo macroeconômico. Nesse sentido, argumentamos que a resposta para o problema do alto endividamento do Governo da Bahia e da baixa capacidade de crescimento não está apenas na redução dos gastos públicos, mas na desburocratização e desregulamentação do ambiente de negócios.

O investimento privado apenas ocorre quando há expectativas positivas sobre o futuro. Essas expectativas são, por definição, subjetivas, de modo que o mesmo fenômeno pode ser interpretado de maneira positiva por uns indivíduos e de maneira negativa por outros. É na subjetividade inerente ao ser humano que reside a importância do livre mercado, pois ele permite que a heterogeneidade da sociedade se manifeste também nos negócios. No entanto, quando há de fato empreendedores com

O índice Doing Business, organizado pelo Banco Mundial, oferece uma medida da regulamentação do ambiente de negócios e classifica os países de acordo com a facilidade de se fazer negócios

boas expectativas sobre o futuro, é necessário também que o ambiente institucional seja favorável aos negócios. Não basta que as expectativas sejam positivas, é preciso que haja instituições pró mercado.

O índice Doing Business, organizado pelo Banco Mundial, oferece uma medida da regulamentação do ambiente de negócios e classifica os países de acordo com a facilidade de se fazer negócios. São consideradas 11 categorias para compor o índice, tomando em conta fatores como impostos, acesso ao crédito e acesso à eletricidade, por exemplo. Por se tratar de um índice voltado inicialmente a países, há fatores que fogem da alçada de governos estaduais. No entanto, há também categorias que podem ser consideradas na condução de políticas a nível subnacional.

Com base no índice Doing Business, argumentamos que o processo de desburocratização do ambiente de negócios a nível estadual passa por tópicos fundamentais. Em termos de criação de novos empreendimentos, deve-se facilitar o processo de abertura de empresas, a obtenção de alvarás de construção e funcionamento e o registro de propriedades. Além dos altos custos que os empresários incorrem, muitas vezes, no processo de abertura de empresas, há também custos que se apresentam na forma de excesso de tempo gasto em procedimentos e formalidades. Com relação a impostos, deve-se reduzir a carga tributária e, principalmente, simplificar o pagamento de impostos, tornando-o mais intuitivo ao contribuinte. Em se tratando de comércio internacional, é necessário reduzir o tempo e os custos associados à logística de exportação e importação, especialmente em um estado dependente das compras do setor externo, como é o caso da Bahia (DUARTE; HIDALGO, 2017). Abordar a questão judicial é também de fundamental importância para facilitar a atividade econômica, na medida em que reduz o tempo e os custos para resolver disputas e insolvências comerciais (WORLD BANK, 2019).

O índice Doing Business oferece um arcabouço de regulamentação que, caso adotado como norteador de políticas públicas, facilitaria o ambiente de negócios. O governo baiano, se quiser provocar o efeito de *crowding-in* do investimento privado para gerar um crescimento econômico desvinculado do endividado setor público, deve iniciar um processo de reforma institucional que esteja, naturalmente, ao seu alcance, considerando as limitações de um governo estadual. O índice do Banco Mundial, portanto, apresenta importantes soluções para a falta de capacidade de crescimento.

Mais do que a melhora nas expectativas que um orçamento público equilibrado como resultado de políticas de austeridade possa causar, argumentamos em favor da desburocratização do ambiente de negócios. Nesse sentido, a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, instituída pelo governo federal em 2019, é fundamental para a retomada

sustentável dos investimentos privados, na medida em que objetiva desregular e desburocratizar a economia. O objetivo da lei é proteger a livre iniciativa, partindo de princípios como livre exercício da atividade econômica e a boa-fé do particular perante o poder público (BRASIL, 2019). Em 2020, a Prefeitura de Salvador, considerando a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, estabeleceu a classificação de risco das atividades econômicas com o objetivo de desburocratizar a obtenção de alvarás de funcionamento (SALVADOR, 2020). Ao facilitar o funcionamento das atividades econômicas, o decreto aborda um dos tópicos apontados pelo Banco Mundial como importantes para facilitar o ambiente de negócios.

Essas medidas sinalizam o início de uma longa caminhada rumo à liberdade da atividade econômica. O equilíbrio do orçamento público é importante, mas deve vir acompanhado da desburocratização do ambiente de negócios. Seguindo os passos ainda incipientes tomados a nível federal, a cidade de Salvador já reconhece que a solução para o fraco desempenho econômico deve passar por um setor privado desimpedido. Resta ao estado da Bahia a adoção de políticas semelhantes, em contraste à simples e ineficiente redução dos gastos públicos, que tem sido praticada nos últimos anos (ESPINHEIRA; PEREIRA, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise econômica nos anos de 2015 e 2016 e a crise sanitária da covid-19 em 2020 causaram forte impacto na atividade econômica da Bahia, refletido em alto desemprego e configurando uma “década perdida” em termos do PIB. Do ponto de vista das finanças públicas, as crises resultaram em crescimento exponencial da dívida do setor público baiano concomitantemente ao aumento da sua participação no PIB estadual.

O presente artigo mostrou que políticas de austeridade fiscal são insuficientes para tratar os problemas citados. Políticas de estabilização tomam tempo para surtir efeito, pois têm como objetivo a redução do setor público em favor do setor privado. No entanto, para que o investimento privado aumente, é necessário que as expectativas sobre o futuro da economia sejam positivas. O período compreendido entre o início das políticas de estabilização e o aumento do investimento privado é de organização das finanças públicas, o que pode abrir a oportunidade para o chamado populismo macroeconômico, em que políticos atropelam a recuperação do setor privado e incham novamente o setor público.

A solução apresentada pelo artigo é o caminho da desburocratização. A liberdade econômica se configura em facilidade para conduzir atividades que agregam valor, sem que haja restrições ao ambiente de negócios. O estado

O equilíbrio do orçamento público é importante, mas deve vir acompanhado da desburocratização do ambiente de negócios

da Bahia deve, portanto, considerar a adoção de políticas que destravem o ambiente de negócios e que resultem em maiores inversões do setor privado.

Como sugestão para pesquisas posteriores, apontamos a importância de investigar o desenrolar das políticas de desregulamentação com base na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, inclusive nas legislações adotadas pelos governos estaduais e municipais.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 11 dez. 2014. Disponível em: http://www.secti.ba.gov.br/arquivos/File/DECRETOS_E_LEIS/LEI13204.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sistema gerenciador de séries temporais*. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BOLETIM DA CONJUNTURA DO MERCADO DE TRABALHO. Salvador: SEI, 1. tri. 2021. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/boletim_conjuntura/bcmt_1tri_2021.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

BOLETIM REGIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília: BCB, v. 14, n. 4, out. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimregional/202010/br202010p.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Eduardo Guardia assume o Ministério da Fazenda. Brasília, 11 abr. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2018/abril/eduardo-guardia-assume-o-ministerio-da-fazenda>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país*. Brasília: MF, dez. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

CACHANOSKY, Nicolás; PADILLA, Alexandre. Latin american populism in the twenty-first century. *The Independent Review*, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 209-226, fall 2019. Disponível em: https://www.independent.org/pdf/tir/tir_24_2_03_cachanosky.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS: indicadores de volume e valores correntes. Rio de Janeiro: IBGE, jan./mar. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2021_1tri.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. Macroeconomic populism. *Journal of Development Economics*, [s. l.], v. 32, p. 247-277, 1990. Disponível em: <http://www.nviegj.net/teaching/master/DE1990.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

DOVIS, Alessandro; GOLOSOV, Mikhail; SHOURIDEH, Ali. *Political economy of sovereign debt: a theory of cycles of populism and austerity*. Cambridge: NBER, Jan. 2016. (NBER Working Paper, 21948). Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21948/w21948.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

DUARTE, Leandro Batista; HIDALGO, Álvaro Barrantes. O efeito da taxa de câmbio e da renda mundial sobre as exportações do estado da Bahia no período de 2001 a 2016. *Reflexões Econômicas*, Ilhéus, v. 1, n. 3, p. 1-20, out. 2016/mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/reflexoeseconomicas/article/view/1314/1489>. Acesso em: 19 abr. 2021.

EDWARDS, Sebastian. Monetary policy, fiscal dominance, contracts, and populism. *Cato Journal*, Washington, v. 39, n. 1, 2019a. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2019/2/cj-v39n1-3.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

EDWARDS, Sebastian. On latin american populism, and its echoes around the world. *Journal of Economic Perspectives*, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 76-99, 2019b. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/26796837.pdf?refreqid=excelsior%3A2656c6e83926ca59852c9954cbcb01a6>. Acesso em: 17 abr. 2021.

ESPINHEIRA, Maria de Fátima Torreão; PEREIRA, Roberto Maximiano. Vulnerabilidades e incertezas: aspectos da gestão governamental baiana de 2007 a 2017. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 76-97, jul./dez. 2018.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DA BAHIA. *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)*. Salvador: Fecomércio-BA, 2021. Tabela excel.

GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 27, n. 2, p. 55-85, jul./dez. 2017.

MAGUD, Nicolas E.; SPILIMBERGO, Antonio. *Economic and institutional consequences of populism*. London: CEPR, Feb. 2021. (CEPR Discussion Paper, DP15824). Disponível em: <https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP15824.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Economia do crescimento do setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 76-89, abr./jun. 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11638/10579>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O lado escuro da escolha pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 585-596, maio/jun. 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6599/5183>. Acesso em: 15 abr. 2021.

NASCIMENTO, Carla do; BRITTO, Elissandra; SANTANA, Pedro M. de. Economia baiana: retrospectiva 2017 e perspectivas. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 27, n. 2, p. 31-53, jul./dez. 2017.

OZKAN, F. Gulcin; ISMIHAN, Mustafa. Political instability, public investment and macroeconomic performance. *Economics Bulletin*, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 1-12, 2005. Disponível em: <http://www.accessecon.com/pubs/EB/2005/Volume5/EB-04E60010A.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

PESQUISA MENSAL DO EMPREGO. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9180-pesquisa-mensal-de-emprego.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 17 abr. 2021.

RODRIGUES, Fábio da Silva; KUBO, Mauricio Hiroyuki. A burocracia como fator-chave para reflexão sobre a morosidade na abertura de novos negócios. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO*, 1., 2017, Naviraí. *Anais [...]*. Naviraí: UFMS, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIAGEDIN/article/view/4410/3919>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ROSSI, Paulo; MELLO, Guilherme. *Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré*. Campinas: UNICAMP, abr. 2017. (Nota do Cecon, 1). Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

SALVADOR. Decreto nº 32.636, de 30 de julho de 2020. Estabelece a classificação de risco das atividades econômicas no Município de Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 30 jul. 2020. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/dec-32636-2020-salvador-ba.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SANTANA, Priscila Martins de O.; COSTA, Laise Stefany Santos. As políticas fiscal e monetária do Brasil no Governo Temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 27, n. 2, p. 175-189, jul./dez. 2017.

SANTOS, Gervásio Ferreira et al. Análise da trajetória tendencial e choques de investimento em equilíbrio geral dinâmico para o estado da Bahia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 50, n. 2, p. 183-203, abr./jun. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luiz-Carlos-Ribeiro-2/publication/335168794_Analise_da_trajetoria_tendencial_e_choques_de_investimento_em_equilibrio_geral_dinamico_para_o_estado_da_Bahia/links/5d541d67458515304074d587/Analise-da-trajetoria-tendencial-e-choques-de-investimento-em-equilibrio-geral-dinamico-para-o-estado-da-Bahia.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

STANKOV, Petar. The political economy of populism: an empirical investigation. *Comparative Economic Studies*, [s. l.], v. 60, n. 2, p. 230-253, 2018. Disponível em: <https://www.readcube.com/articles/10.1057%2Ffs41294-018-0059-3>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Tabelas e gráficos: PIB estadual anual*. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2096&Itemid=324. Acesso em: 17 abr. 2021.

VALVERDE, Rosembergue; DANTAS, Matheus; VENÂNCIO, Luciano. A inserção da economia baiana nas cadeias regionais de valor: uma análise de insumo-produto. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 29, n. 1, p. 149-161, jan./jun. 2019.

WORLD BANK. *Doing business 2020: comparing business regulation in 190 economies: economy profile of Brazil*. Washington, DC: World Bank Group, Oct. 2019. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/703151574758753892/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies-Economy-Profile-of-Brazil.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

Resumo

Neste trabalho, objetiva-se discutir a situação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) a partir do desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), promovido no governo Temer. Parte-se da compreensão de que a extinção do MDA faz parte de um amplo projeto de economia política, ainda em curso no país, marcado pela política de redução do papel social do Estado. A análise de dispositivos legais como Decretos, Leis, Medidas Provisórias e Emendas Constitucionais permite afirmar que houve redução dos espaços de discussões coletivas, esvaziamento dos conselhos e extinção de órgãos e ministérios que tratavam das questões rurais ligadas aos setores populares. A extinção do MDA, em 2016, representou um desmonte nas políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional do país, bem como restringiu a inclusão de milhares de agricultores familiares no processo de produção. O corte no orçamento público federal para os programas rurais, em 2017, foi da ordem de R\$ 796.617.190,00 e expressa em termos monetários a queda no volume de recursos para diversas frações da população rural. O orçamento para os serviços de ATER, para a agricultura familiar, sofreu um corte de 30% em 2017 e de 40% em 2018, quando comparados com o orçamento de 2016. Entende-se que a extinção do MDA, os cortes sistemáticos no orçamento público e o desmonte de um conjunto de políticas rurais são partes programáticas de um projeto de redução do papel social do Estado brasileiro.

Palavras-chave: MDA. PNATER. Desmonte. Retrocesso social.

Abstract

This paper aims to discuss the situation of the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, PNATER) from the dismantling of the Ministry of Agrarian Development (Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA), promoted by Temer Government. We start by understanding the extinction of the MDA is part of a broad political economy project, still ongoing in the country, marked by a policy aimed towards reducing the social role of the State. The analysis of legal provisions such as Decrees, Laws, Provisional Measures and Constitutional Amendments allows us to claim that there was a reduction of collective spaces, emptying of councils and extinction of bodies and ministries that dealt with issues related to popular sectors in rural areas. The MDA extinction in 2016 represented a dismantling of country's policies to promote food and nutritional security, as well as the non-inclusion of thousands of family farmers in the production process. The cut in the federal public budget for rural programs in 2017 was of R\$796,617,190.00 and expresses in monetary terms the drop in the volume of resources for various fractions of the rural population. The budget for Technical Assistance and Rural Extension (Assistência Técnica e Extensão Rural, ATER) services, for family farming, was cut in 30% in 2017 and in 40% in 2018, based on the 2016 budget. We understand that the extinction of the MDA, the systematic cuts in the public budget, and the dismantling of a set of rural policies are programmatic parts of a project to reduce the social role of the Brazilian State.

Keywords: MDA. PNATER. Dismantle. Social Setback.

O desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a situação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

EDNA MARIA DA SILVA

Doutoranda e mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora da Escola de Medicina Veterinária e Zootecnia da UFBA. E-mail: ednasilv@ufba.br.

PRISCILA MARTINS DE OLIVEIRA SANTANA

Mestra em Economia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). E-mail: priscila.santana@ifba.edu.br.

O BRASIL havia iniciado, mesmo que timidamente e repleto de limitações, um ciclo de implementação de políticas públicas nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC I/1995-1998) e (FHC II/1999-2002). Esse ciclo caracterizou também, guardadas as devidas particularidades, os 13 anos de governos do PT (Lula I e Lula II, Dilma I e Dilma/impeachment), período que abrange o intervalo de 2003 a 2016 (parcial). Mesmo considerando as limitações orçamentárias e as contradições nos programas e políticas adotados pelos governos petistas, identifica-se que no período 2003-2015 houve uma ampliação da participação de determinados setores sociais na construção de políticas públicas para a mitigação da pobreza no campo, através do fortalecimento da agricultura familiar, das comunidades e povos tradicionais e da ampliação de ações voltadas para uma melhor distribuição da terra no país.

Com o fim da ditadura militar, avançou-se na luta pelos direitos sociais, processo que deu origem à retomada em bases democráticas das lutas por direitos e exercício da cidadania

Admitindo o caráter reformista das políticas públicas, seus limites e contradições – aspectos relacionados com a natureza do Estado capitalista –, entende-se que o processo de construção dessas políticas tende a mobilizar forças sociais e setores historicamente marginalizados da esfera pública.

Com o fim da ditadura militar, avançou-se na luta pelos direitos sociais, processo que deu origem à retomada em bases democráticas das lutas por direitos e exercício da cidadania, culminando tanto na construção de ativos movimentos sociais ao longo dos anos 1980 quanto na constituição de importantes instituições de desenvolvimento socioeconômico, como foi o caso da criação, em 2000, do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Nos primeiros anos do século XXI criou-se um arcabouço institucional a favor de diversos segmentos¹ da população rural e definiu-se uma nova política pública para o meio rural, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), construída e orientada para o público definido como agricultura familiar, com vistas à valorização da diversidade do mundo rural. Esta política pública contrapõe-se ao modelo até então dominante de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), baseado no paradigma produtivista, em um processo repleto de contradições e conflitos de interesses que se expressam na própria legislação e arcabouço institucional que orientam esse tipo de serviço público.

A expectativa de que a PNATER e demais políticas públicas orientadas para o rural fossem continuadas e potencializadas foi frustrada a partir de 2015². Já em maio de 2016, ao assumir o cargo de presidente interino, Michel Temer, logo no primeiro dia do seu governo, adota medidas restritivas que atingem profundamente diversos segmentos sociais ao desmontar as políticas e programas que estavam sendo implantados no campo. A extinção do MDA, realizada por meio da Medida Provisória no 726, de 12 de maio de 2016 (BRASIL, 2016c), bem como os sistemáticos cortes orçamentários nas políticas públicas orientadas para o desenvolvimento rural afetam, diretamente, a população do campo, e indiretamente, a população urbana na medida em que estas ações podem provocar tanto a redução da oferta de alimentos saudáveis nas cidades quanto o aumento do êxodo rural.

1 Entende-se como segmentos da população rural: “agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquicultores, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA” (BRASIL, 2004, p. 7).

2 Vale enfatizar que, embora o governo Temer tenha representado a consolidação de uma etapa de reformas neoliberais agressivas, o segundo governo Dilma expressou uma transição para essa etapa, uma vez que se iniciou, também, marcado por uma agenda de austeridade.

ORIGENS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Do ponto de vista político, após 21 anos de ditadura militar (1964-1985), a sociedade brasileira começou a vivenciar um período importante de organização política e reconquista dos direitos políticos, reagindo com bastante expectativa diante da promulgação de uma nova Constituição (SANTANA, 2017). Na década de 1990, no movimento do recente processo de redemocratização, foram criados e institucionalizados espaços de diálogos com a sociedade civil. Nesse período, foram criados o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996; e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), em 1999. Nesse mesmo ano foi criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, que assumiu a competência sobre a reforma agrária. Ainda em 1999, o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária foi transformado no Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e, posteriormente, no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Esse ministério, em 13 de janeiro de 2000, recebeu a denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e conduziu as políticas públicas rurais até sua extinção em 2016 (SILVA, 2020)³.

O final dos anos 1990 e início dos anos 2000 apresentaram um cenário político possível para implementação de medidas pontuais em resposta às pressões das organizações sociais rurais, assim pequenos avanços foram incorporados por meio de dispositivos legais. As demandas populares pela reforma agrária, crédito, serviços de extensão, nos governos de FHC (1995-2002) resultaram em mudanças institucionais relevantes para a população rural, como a criação do Pronaf e do MDA. Outro exemplo de medida pontual é a incorporação do termo sustentável ao CNDR, em junho de 2000, que o transformou em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) (BRASIL, 1996, 2000).

Com as alterações na esfera federal, a organização administrativa do Poder Executivo resultou em dois ministérios para tratar das questões relacionadas ao mundo rural, ou seja, institucionalizou-se no Brasil uma abordagem dualista do setor agrícola. As competências sobre a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e agricultura empresarial foram atribuídas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto a reforma agrária e a promoção do desenvolvimento

As demandas populares [...] resultaram em mudanças institucionais relevantes para a população rural, como a criação do Pronaf e do MDA

3 Uma síntese dos dispositivos legais publicados nos governos FHC, Lula, Dilma, Temer, relacionados aos segmentos sociais rurais pode ser encontrada em Silva (2020).

A luta desses setores sociais ensejou também conquistas importantes no âmbito étnico-territorial

rural ficaram sob competência do MDA (SILVA, 2020). A criação do MDA expressou uma conquista para os movimentos e organizações sociais rurais, pois esse espaço político tornou-se o lócus de institucionalização e desenvolvimento das demandas dos diversos segmentos da população rural.

As competências originárias do MDA foram mantidas nos governos petistas, contudo o Decreto nº 4.739/2003, dentre outras providências, transferiu do MAPA para o MDA a competência sobre os serviços de ATER (BRASIL, 2003a). Essas mudanças institucionais, via normas jurídicas, evidenciam a concentração e fortalecimento das ações de ATER no MDA para os diversos segmentos populares. A luta desses setores sociais ensejou também conquistas importantes no âmbito étnico-territorial. Através do Decreto nº 4.884/2003, o ministério passou a ter, também, competência sobre as questões de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombolas (BRASIL, 2003c). O MDA ampliou sua área de atuação e estrutura, passando a ser constituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)⁴ e pelas seguintes secretarias: Secretaria do Reordenamento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar e Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SILVA, 2020).

Na primeira década do século XXI, a busca por espaços coletivos foi intensificada, assim, nas reuniões de colegiados, nos fóruns, nos conselhos, com a participação de representantes do poder público e da sociedade. Diversas políticas públicas foram pensadas e construídas coletivamente. A partir de 2003, o Estado criou um arcabouço institucional para tratar das temáticas referentes ao rural, buscando possibilitar aos setores populares o acesso às políticas públicas e programas sociais. Nesse mesmo ano foi recriado o Consea⁵, instituído o Condraf, e criado, através da MP 103, o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República, com competência para formular e coordenar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2003d). A criação do arcabouço institucional para a operacionalização de diferentes políticas e programas expressa o fato de que no primeiro governo Lula houve uma tentativa de se construir um conjunto de ações integradas, em diálogo com os movimentos e organizações sociais rurais, para atender às demandas das populações rurais (SILVA, 2020).

4 Por meio do Decreto nº 4.854/2003 o CNDRS, em outubro de 2003, é reestruturado, incorpora o termo agricultura familiar na sua sigla e passa a ser denominado como CONDRAF (BRASIL, 2003b).

5 O CONSEA, órgão consultivo e de assessoramento à Presidência da República, foi criado em 1993, desativado em 1995, instituído novamente em 2003 no primeiro governo Lula, sendo constituído por um terço de representantes do governo e dois terços de representantes da sociedade civil.

Nos três governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT), as ações do Estado para promover melhores condições de vida à população rural apoiaram-se em políticas públicas ou programas específicos de inclusão econômica e social. Muitos desses programas eram articulados e integrados no intuito de combater a situação de insegurança alimentar e pobreza. Dentre as principais políticas e planos que resultaram desse processo, podem ser citados: a PNATER, o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, dentre outros. Muitos programas foram criados no âmbito do MDA, dentre eles destacam-se: o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (2003), o Programa de Aquisição de Alimentos (2003), o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004), o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008) e o Programa Territórios da Cidadania (2008). Ademais, a ação do MDA foi extremamente relevante para a implementação de outros programas, como o Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais (2003), Programa Territórios da Cidadania (2008) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (2009) (BEGHIN, 2016; SILVA, 2020; UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2016). O Quadro 1 sistematiza as principais políticas e programas de inclusão econômica e social de competência do MDA ou ligados a esse órgão.

Muitos desses programas eram articulados e integrados no intuito de combater a situação de insegurança alimentar e pobreza

Quadro 1

Principais políticas e programas construídos a partir de 2003 ligados ou apoiados pelo MDA

Política ou Programa	Órgão/setor social responsável	Ano
Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais	MDA	2003
Apoio ao Programa um Milhão de Cisternas Rurais	Soc. Civil (ONGs)	2003
Programa de Aquisição de Alimentos	MDA/MDS	2003
II Plano Nacional de Reforma Agrária	MDA	2003
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Gabinete	2003
Programa Nacional de Crédito Fundiário	MDA	2003
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	MDA	2004
Política Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural	MDA	2004
Programa Bolsa Família	MDS	2004
Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial Financeiro	MI	2004
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	MEC	2004
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos	MEC	2004
Programa Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural	MDA	2005
Diretrizes para Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	MDA	2006
Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais	MDA/MDS	2008
Programa Territórios da Cidadania	Gabinete	2008
Programa Nacional de Alimentação Escolar	MEC	2009
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	MDA/MDS	2011
Programa de Apoio à Conservação Ambiental	MMA	2011
Plano Brasil sem Miséria ⁶	MDS	2011
Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Câmara interministerial	2012

Fonte: Silva (2020, p. 179).

Numa perspectiva global, a conjuntura política no início do século XXI, que favoreceu a participação social e a discussão socioambiental, impulsionou também, no Brasil, a discussão em torno da valorização do serviço de ATER com enfoque em práticas agrícolas de base agroecológica e metodologias participativas que promovam a construção do conhecimento. Historicamente, os serviços de ATER se apoiam em metodologias extensionistas, com orientação produtivista e difusionista, em consonância com o projeto de desenvolvimento agrícola dominante. As críticas ao modelo hegemônico de ATER exigiam a elaboração de novas metodologias embasadas em outro paradigma produtivo e social, o que culminou nos processos de construção e institucionalização da PNATER a partir de 2003.

6 O Plano contava com a participação de 22 ministérios, estando organizado em três eixos: a) garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; b) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; c) inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (BRASIL, 2015).

Os processos de elaboração e implantação da PNATER foram realizados por um grupo de trabalho no âmbito do MDA

Convém destacar que desde meados dos anos 1980 as discussões sobre o rumo dos serviços de extensão rural já estavam presentes na sociedade, nos espaços coletivos e acadêmicos (SILVA, 2020). Todavia, no primeiro governo Lula essa demanda social passou a ter visibilidade e expressão jurídico-institucional. Assim, a necessidade de construção de uma política nacional de ATER foi justificada a partir dos seguintes fatores: 1) afirmação de um novo paradigma socioambiental global); 2) as novas exigências da sociedade em relação à produção e consumo; e 3) o protagonismo que o Estado deve assumir diante do desafio de promover estratégias de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2004). Assim, o Estado brasileiro, através de instrumentos legais, passou a acolher as demandas dos trabalhadores rurais e a fomentar um modelo de controle social sobre as políticas públicas.

Os processos de elaboração e implantação da PNATER foram realizados por um grupo de trabalho no âmbito do MDA, que conduziu a construção da política através de consultas públicas. Além disso, foram analisados um conjunto de documentos produzido pelas universidades e propostas apresentadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público (FASER), elaboradas em 1995 (CAPORAL, 2014). No que se refere à elaboração da política o autor afirma que:

As consultas foram tanto individuais, com informantes chaves de organizações não governamentais, de entidades públicas e de representação da agricultura familiar como, também, através da coleta de sugestões em seminários realizados em todas as regiões do País, processo que culminou em um seminário nacional, realizado em Brasília no mês de setembro de 2003, ocasião em que foi aprovado o documento final da PNATER. (CAPORAL, 2014, p. 22-23).

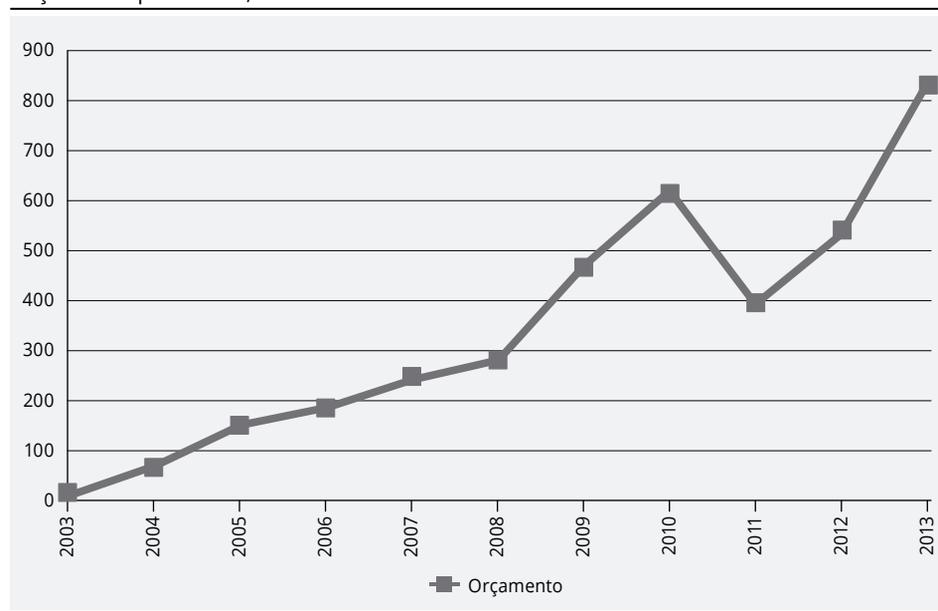
A PNATER foi resultado de um processo participativo e tem como princípios norteadores: a) assegurar com exclusividade os serviços de ATER, público, gratuito e de qualidade para os setores populares do campo; b) promover o desenvolvimento rural sustentável; c) adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, “estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia”; d) desenvolver a gestão democrática do processo decisório e o controle social sobre as ações e resultados; e) promover o desenvolvimento de processos educativos e continuados, com enfoques humanista, dialético e construtivista (BRASIL, 2004, p. 7; SILVA, 2020, p. 182-183).

Os conflitos de interesses que se expressaram no processo de elaboração da PNATER são importantes sinais das limitações que marcariam o desenvolvimento dessa política. Conforme Caporal (2014), na discussão e aprovação do documento final da PNATER (BRASIL, 2004), dois pontos foram questionados pelas empresas públicas estaduais de ATER: a) a exclusividade dos serviços para a agricultura familiar; b) o paradigma de base agroecológica como fundamento teórico e metodológico para os serviços de extensão. Os elementos centrais da PNATER são contrários à concepção dos serviços de ATER fundamentados no método e conteúdo do produtivismo difusionista (SILVA, 2020).

A PNATER passou a orientar as ações de ATER desde 2004, sendo institucionalizada como lei em 2010 (BRASIL, 2004, 2010). É uma política do governo federal, norteadora das ações de ATER, que tem como objetivo estimular os entes federativos a elaborarem os seus programas estaduais de ATER. Conforme Silva (2020), considerando o período compreendido entre 2003 e 2013, identifica-se um crescente aporte de recursos financeiros do governo federal para a execução dos serviços de ATER nos estados federados.

Gráfico 1

Orçamento para ATER, em milhões de reais – 2003-2013



Fonte: Silva (2020).

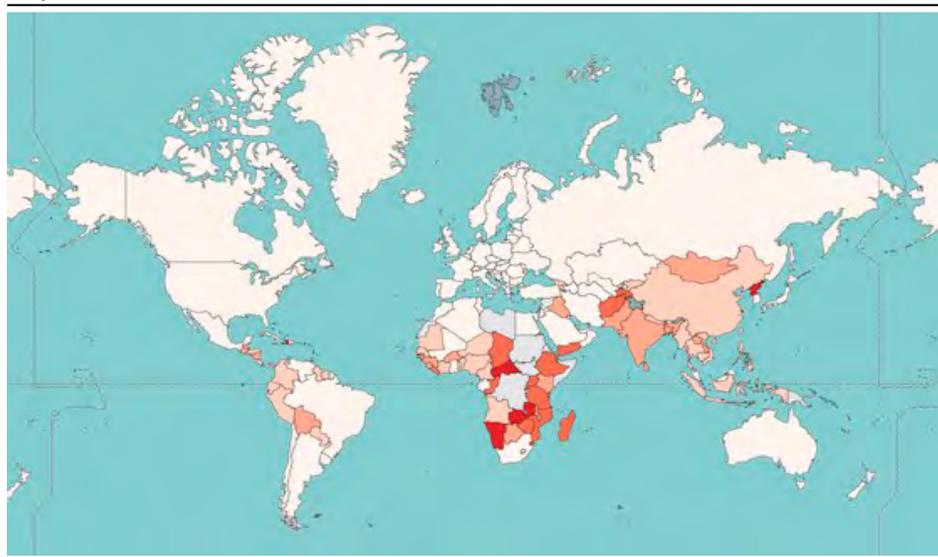
Conforme o Gráfico 1, embora o volume de recursos tenha crescido anualmente, com exceção para 2011, não foi suficiente para ofertar o serviço para os 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006). Os dados mostram que mesmo construída para atender a esse segmento, a PNATER tem alcance limitado pelo volume de recurso público disponibilizado. Pode-se dizer, ainda, que a expansão da disponibilidade dos recursos no período não garante que os princípios da PNATER estejam se consolidando nas estruturas estaduais de ATER, uma vez que os princípios estabelecidos na PNATER se contrapõem às bases da ATER tradicional. De acordo com Silva (2020), a política foi construída e instituída em um turbulento processo de contradições e conflitos.

As políticas públicas são instrumentos bastante limitados no que tange à sua capacidade de promover mudanças socioeconômicas estruturais nos marcos de uma sociedade capitalista. Mesmo considerando esses limites estruturais, pode-se afirmar que as políticas públicas rurais, em especial a PNATER, produziram importantes resultados sociais, ambientais, políticos e econômicos. Nesse sentido, Beghin (2016) afirma que a redução da fome e da desnutrição no Brasil teve como base o fortalecimento da agricultura familiar, setor que passou a ser responsável por atender parte significativa da demanda por alimentos da sociedade brasileira. A Figura 1 traz um panorama da fome no mundo a partir de estudo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que desde os anos 1990 divulga dados sobre esse fenômeno global. O Brasil saiu do referido mapa em 2014⁷, quando registrou índice de prevalência de subnutrição de 3%, isso foi possível porque se aplicou um conjunto de políticas públicas (políticas de transferência de renda, política de valorização do salário mínimo, políticas de desenvolvimento rural, dentre outras) que melhorou os níveis de pobreza do país.

**Pode-se afirmar
que as políticas
públicas rurais,
em especial
a PNATER,
produziram
importantes
resultados
sociais,
ambientais,
políticos e
econômicos**

7 O mapa da fome indica em quais países existem mais de 5% da população ingerindo menos calorias por dia do que o recomendado. A condição para sair do mapa da fome é “o país deve ter menos de 5% da população ingerindo menos calorias do que o recomendado” (LUPION, 2017). Até 2013 o Brasil fazia parte do mapa da fome. Em 2014, registra o índice de prevalência de subalimentação de 3%, ou seja, 3% da população estão ingerindo menos calorias do que o recomendável. Para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), a comunidade internacional terá que modificar as condições de vida no campo, já que oito em dez dos indicadores estão relacionados com as sociedades rurais, e dois em dez indicadores só podem ser alcançados “em” e “com” “o campo” (NAÇÕES UNIDAS, 2018). O Brasil é signatário na ONU, e tem que cumprir os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos pela ONU na Agenda 2030.

Figura 1
Mapa da fome no mundo – 2014



Fonte: Lupion (2017).

Nota: *Países em branco têm menos de 5% de sua população ingerindo menos calorias do que o recomendável.

Apesar dos avanços do Brasil em matéria de segurança alimentar, nos últimos anos pesquisadores⁸ alertam que está em curso um processo de retorno do Brasil ao mapa da insegurança alimentar grave (fome). Esse e outros problemas sociais que voltaram a afetar parte expressiva da população brasileira são resultados das medidas de austeridade⁹ implementadas no país a partir de 2015, do desemprego e informalidade e do desmonte de políticas rurais, alimentares e nutricionais que foram fundamentais para a melhoria das condições de vida da população nos contextos urbano e rural.

O DESMONTA DO MDA E SEUS IMPACTOS SOBRE A PNATER

Em 2015, as condições políticas e econômicas do país apresentaram grande instabilidade decorrente da crise econômica, que foi aprofundada pela aplicação de uma agenda de políticas econômicas conservadoras e pela disputa política interna. A mudança na conjuntura política possibilitou alterações na agenda governamental e restringiu o acesso

8 Daniel Balaban, diretor do Centro de Excelência contra a Fome e representante do Brasil no Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU alerta, em entrevista registrada no Jornal Brasil de Fato, que em decorrência do desmantelamento de um conjunto políticas sociais nos últimos anos o Brasil poderá retornar em breve ao mapa da fome (SUDRÉ, 2020). O pesquisador e ex-diretor geral da FAO José Graziano da Silva e o Instituto Comida do Amanhã fazem o mesmo alerta e manifestam repúdio ao retorno da insegurança alimentar grave no Brasil (INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ; SILVA, 2020).

9 As medidas de austeridade adotadas desde 2015 foram mantidas ou ampliadas na gestão destrutiva do governo Bolsonaro.

dos segmentos populares às políticas públicas. Com o governo Temer (2016-2018) a política de austeridade fiscal, caracterizada pelo controle radical dos gastos públicos sociais¹⁰, adquiriu força na organização do Estado, ganhando, inclusive, status constitucional a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a). Em maio de 2016, logo no primeiro dia de seu governo na condição de presidente interino, o ex-presidente Michel Temer deu início a um intenso processo de extinção de órgãos e desmonte das políticas públicas que afetou os setores populares da sociedade.

Através da Medida Provisória (MP) nº 726¹¹, de 12 de maio de 2016, o governo Temer alterou o desenho institucional do Poder Executivo, restringindo os espaços de diálogo (BRASIL, 2016c). Segundo Intini (2017) esse primeiro ato gerou a revogação e suspensão de diversos programas, bem como a paralisação de políticas sociais que contemplavam diferentes segmentos da população rural. Com a referida MP, as estruturas do MDA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que passou a ser Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), sob o comando de Osmar Terra (PMDB-RS). Com atribuições completamente modificadas, o MDSA se tornou responsável por efetivar a reforma agrária e promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares (BRASIL, 2016c). A partir da extinção do MDA, criou-se a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)¹².

Intini (2017) fez uma análise das medidas adotadas para o meio rural nos primeiros 40 dias do governo interino e mostrou que o retrocesso social, o desmonte das políticas públicas rurais e a perda de direitos seguiram um ritmo acelerado. Dentre as políticas públicas impactadas direta ou indiretamente com a extinção do MDA, destacam-se a PNATER e políticas mais específicas para jovens e mulheres rurais. Os programas direcionados para a aquisição de alimentos, convivência com o semiárido, produção agroecológica e desenvolvimento sustentável na Amazônia também foram restringidos¹³ (INTINI, 2017).

Dentre as políticas públicas impactadas direta ou indiretamente com a extinção do MDA, destacam-se a PNATER e políticas mais específicas para jovens e mulheres rurais

10 A política de austeridade fiscal está marcada pelo controle radical dos gastos sociais, mas não pelo controle das despesas financeiras com a dívida pública.

11 A MP posteriormente é convertida na Lei no 13.341, de 29 de setembro de 2016.

12 Em janeiro de 2019, a SEAD e o INCRA são transferidos para o MAPA. Conforme Decreto nº 9.667, de 2/1/2019, o MAPA assume a competência pela ATER e passa a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (BRASIL, 2019b).

13 Para uma análise sobre as políticas públicas rurais (PAA, PNAE, PRONAF) dos governos petistas ver o artigo de Paula, Montenegro Gómez e Tracz (2017).

Em 2017, alteraram-se também as normas que regulavam a política da reforma agrária, a demarcação das terras dos povos indígenas e comunidades tradicionais

Convém destacar que o MDA, mesmo com baixa dotação de recursos orçamentários e atravessado por contradições, simbolizava o reconhecimento estatal dos 4.367.902 de estabelecimentos familiares (84,4% do total de estabelecimentos agropecuários), definidos pela Lei da Agricultura Familiar e identificados no Censo Agropecuário de 2006 (BRASIL, 2006; CENSO AGROPECUÁRIO, 2006). Considerando-se a relevância produtiva para o mercado interno, os dados mostram que a agricultura familiar responde por 38% do valor da produção agrícola e 74,4% dos postos de trabalho nos estabelecimentos agrícolas, embora ocupe apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

Mesmo diante dessa representatividade e participação econômica, esse segmento perdeu espaço político e tem enfrentado muitas dificuldades, tendo em vista os cortes orçamentários que fazem parte do processo de desmonte das políticas públicas. A referida MP provocou a reação de diferentes segmentos da sociedade, os quais se manifestaram em um ato em Brasília contra a extinção dos ministérios; entre eles, pode-se citar integrantes de movimentos rurais, organizações sociais, servidores públicos e gestores do MDA (REDE BRASIL ATUAL, 2016). Diversas instituições manifestaram-se, através de carta aberta e moção de repúdio, contra a extinção dos ministérios (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2016; CARTA..., 2016; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2017; UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2016). Todavia, as manifestações e atos realizados não lograram êxito, e a MP foi transformada na Lei no 13.341/2016 (BRASIL, 2016b).

Em 2017, alteraram-se também as normas que regulavam a política da reforma agrária, a demarcação das terras dos povos indígenas e comunidades tradicionais. A análise de um conjunto de dispositivos evidencia as perdas sofridas por essas frações populares que lutam pelo acesso à terra, demarcação dos seus territórios e preservação do meio ambiente. A MP nº 759/2016, convertida na Lei no 13.465/2017, agilizou a concessão de títulos e venda das terras da União para os assentados da reforma agrária (BRASIL, 2016d, 2017), ação que buscou facilitar o acesso ao mercado de terras. O governo, ao tempo em que desmobiliza a luta dos movimentos sociais rurais instituindo a demanda individual por terra para as potenciais famílias que demandam terra, prevê que as famílias dos assentamentos de reforma agrária paguem pelo lote para receber o título de posse definitiva, com isso, o INCRA fica desobrigado de assessorar as famílias. A medida possibilitou ainda a regularização de terras na Amazônia Legal com área de até 2.500 ha, acirrando conflitos com as populações nativas da região e aprofundando a concentração de terras. A referida lei em conjunto com os decretos nº 9.309/2018 e nº 9.311/2018, que tratam da regulação fundiária das áreas rurais, expressam as relações entre Estado e grupos empresariais; e o INCRA se

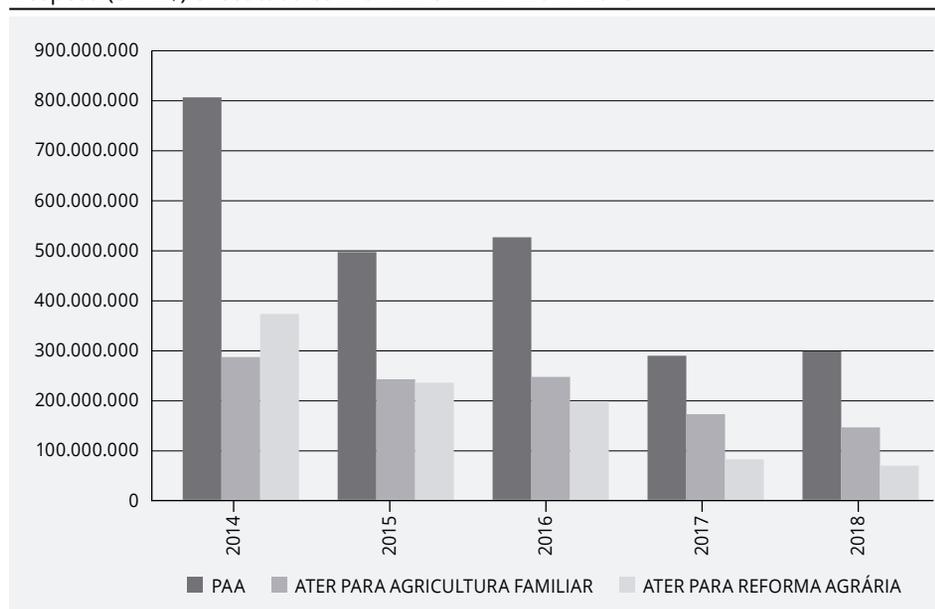
tornou um entreposto comercial no mercado de terras (BRASIL, 2018a, 2018b). Com essas medidas, o Estado facilitou a compra de terras para grandes grupos empresariais estrangeiros e nacionais, representados pelas “empresas agrícolas e latifúndios”, ou seja, fortaleceu-se a “estrangeirização do espaço rural” (CUNHA, 2017, p. 301).

Além das referidas alterações institucionais, convém ainda mencionar, mesmo que sucintamente, os impactos da Emenda Constitucional (EC) no 95 (BRASIL, 2016a) sobre a população que necessita das políticas e serviços públicos. Considerando que boa parte da população rural ainda não acessa algumas políticas públicas e que as demandas por tais políticas – crédito, ATER, PAA, PNAE, habitação rural, dentre outras – aumentarão com o passar dos anos, enquanto as despesas públicas seguirão congeladas, o cenário e as expectativas futuras são os piores possíveis.

Com base nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Intini (2017a) mostrou que em 2017 houve uma brusca redução no volume de recursos em todos os programas federais direcionados às camadas populares rurais. No total foram R\$ 796.617.190,00 retirados de políticas públicas e programas destinados às famílias rurais (INTINI, 2017; SILVA 2020). Os serviços de ATER e o PAA foram bastante atingidos pelos cortes no orçamento público, decorrentes da aplicação da agenda de austeridade e do desmonte de políticas públicas, o que pode ser constatado a partir dos dados sistematizados no Gráfico 2.

Gráfico 2

Despesa (em R\$) executada com o PAA e ATER – 2014-2018



Fonte: Silva (2020, p. 219).

Os dados do último Censo Agropecuário mostram que a agricultura familiar representa 77% dos estabelecimentos agrícolas do país, e são responsáveis por 23% do valor da produção

O PAA, que tem como um dos objetivos a erradicação da fome e pobreza rural, contou, em 2017 e 2018, com aproximadamente 55% do volume de recursos de 2016 (R\$ 524.630.770,01). Em valores absolutos, para 2017 foram liberados R\$ 287.924.825,12, ou seja, a redução foi de aproximadamente R\$ 236 milhões (BRASIL, 2019a). Como se pode observar nesse gráfico, o orçamento para o PAA e ATER já havia sido reduzido significativamente em 2015 quando comparado a 2014. Ao comparar com os dados do Plano Safra 2013/2014, a redução se torna mais brusca ainda; nesse período, o PAA contava com R\$ 1,2 bilhões e a ATER com R\$ 830 milhões (BRASIL, 2013).

Conforme o Gráfico 2, o serviço de ATER para a agricultura familiar em 2017 contava com 69,6% do volume de recursos de 2016 (R\$ 245.526.286,66), a redução em valores absolutos foi de cerca de R\$ 74,6 milhões entre 2016 e 2017 (R\$ 170.924.938,11). Em 2018, os recursos disponibilizados sofreram outra restrição, passando a representar apenas 59% dos recursos de 2016. A redução no volume de recursos de ATER para o público da reforma agrária foi mais expressiva ainda. Em 2017, os assentados da reforma agrária contaram com apenas R\$ 80.833.518,23, que representava 41% em relação ao ano anterior, e em 2018, com 34% do orçamento de 2016, que era de R\$ 197.151.943,60.

A PNATER, instituída por lei, segue atualmente como política norteadora das ações de ATER, todavia, com o aprofundamento da agenda de austeridade, as ações de ATER foram restringidas significativamente desde 2016. A mudança na conjuntura revela a fragilidade da PNATER, que é pautada na oferta de serviço via edital. Com a extinção do MDA, não se identificou a publicação de novos editais para chamada pública nos anos 2016 e 2017. Em 2018, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) coordenou os primeiros editais e contratos de parcerias, que contemplavam aproximadamente 90.000 famílias, distribuídas em 1.549 municípios (AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 2019). Conforme Silva (2020), pode-se consultar a síntese das ações da ANATER a partir de 2018, que, restringidas a projetos pontuais, são insignificantes diante dos 3.897.408 de estabelecimentos categorizados como familiares pelo Censo Agropecuário de 2017 (2019).

Os dados do último Censo Agropecuário mostram que a agricultura familiar representa 77% dos estabelecimentos agrícolas do país, e são responsáveis por 23% do valor da produção, ou seja, participam significativamente da produção de alimentos, sobretudo os consumidos internamente (CENSO AGROPECUÁRIO, 2019). A agricultura familiar é responsável por 80% do valor de produção de mandioca, 69% do abacaxi, 42% do feijão (culturas temporárias) e 48% da produção de café e banana (culturas permanentes). No que se refere à produção de soja

e milho, *commodities* agrícolas de exportação, o valor de produção da agricultura familiar representa 23% do total produzido no país (CENSO AGROPECUÁRIO, 2019). Embora os 3,9 milhões de estabelecimentos familiares ocupem área de apenas 80,89 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos estabelecimentos agrícolas, respondem por 67% do total de trabalhadores nos estabelecimentos agrícolas. Ou seja, as populações rurais cumprem o seu papel de fornecedoras de mão de obra e gêneros alimentícios para o mercado interno, todavia perderam espaço na representatividade política e no orçamento público.

Quando se observa os cortes no orçamento para o PAA e os serviços de ATER, compreende-se que essas frações da população rural perderam espaço político e econômico na agenda do governo. A redução de orçamento para essas frações da população implica aprofundar as desigualdades sociais. Convém lembrar que esses programas estavam articulados e orientados para mitigar a insegurança alimentar no Brasil, ou seja, restringir o orçamento para as camadas populares do campo que produzem alimentos é também restringir as ações de combate à fome no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o processo de redemocratização, a sociedade brasileira fortaleceu a luta pela retomada da efetivação dos direitos sociais e do exercício da cidadania, construindo importantes instrumentos de lutas coletivas e instituições de desenvolvimento socioeconômico ao longo das décadas de 1980 e 1990. Na década de 1990 foram criadas importantes instituições para o desenvolvimento de políticas rurais, como foi o caso da constituição do MDA, órgão que passou a ser responsável no século XXI, direta ou indiretamente, pelo desenvolvimento de programas e políticas para o meio rural. A criação desse órgão [MDA] expressou uma conquista para os setores populares do campo, uma vez que se tornou o espaço com competência para atender, nos limites da institucionalidade do Estado capitalista, um conjunto de demandas desses setores sociais.

A busca pela ampliação e fortalecimento de espaços coletivos no Brasil foi intensificada na primeira década do século XXI, movimento que favoreceu a construção coletiva de um conjunto de políticas públicas. No que tange às questões rurais, a partir de 2003 o Estado elaborou um arcabouço institucional para tratar de tais questões, enquanto o MDA expandiu sua estrutura e área de atuação, passando a alcançar, por exemplo, determinadas demandas étnico-territoriais. A PNATER, o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, a Política Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional emergiram nesse contexto

**A criação desse
órgão [MDA]
expressou
uma conquista
para os setores
populares do
campo**

Havia uma forte expectativa da população com relação à continuidade e aperfeiçoamento de um conjunto de políticas públicas

de participação política dos setores populares do campo na construção de políticas rurais.

A PNATER, construída e voltada para diversos segmentos da população rural, definidos nos termos da Lei nº 11.326 (BRASIL, 2006) como Agricultura Familiar, com vistas à valorização da diversidade do mundo rural, esteve marcada desde as suas origens por conflitos de interesses e oposições relativas à sua base agroecológica e à exclusividade dos serviços para as frações populares do mundo rural. A partir de 2015, a conjuntura política e econômica do Brasil começou a mudar profundamente; a combinação do acirramento da disputa política interna com a implementação de uma agenda de austeridade fiscal dificultou sensivelmente a situação econômica do país e começou a deteriorar as condições de vida da população. Com o governo Temer (2016-2018), a política de austeridade fiscal tomou contornos mais agressivos e estruturais, como se pode identificar com o caso da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a), que impôs um congelamento dos gastos públicos primários por duas décadas, algo nunca visto na história de qualquer outro país. Ainda na condição de presidente interino, em maio de 2016, uma das primeiras ações do governo, através da Medida Provisória (MP) nº 726, de 12 de maio de 2016 (BRASIL, 2016c), foi extinguir, dentre outros órgãos, o MDA - lócus da PNATER -, além de desmontar políticas públicas que foram responsáveis por melhorar, no início do século XXI, a situação do país nos âmbitos social, alimentar e nutricional.

Havia uma forte expectativa da população com relação à continuidade e aperfeiçoamento de um conjunto de políticas públicas. Entretanto, essas expectativas vão se desfazendo à medida que a política de austeridade fiscal assume a tônica do papel do Estado, provocando um amplo retrocesso na construção das políticas e o desmonte de diversos programas, em especial daqueles orientados para o meio rural.

As demandas da população rural por políticas públicas – crédito, serviços de extensão rural, PAA, PNAE, habitação rural, investimentos produtivos, dentre outras – têm aumentado, enquanto uma drástica redução no orçamento público segue impedindo o atendimento de tais demandas. Como resultados, tem-se o aprofundamento das desigualdades sociais, a possibilidade de retorno do Brasil ao mapa da fome, a queda na produção de alimentos saudáveis e o crescimento do hiato existente entre a demanda por políticas públicas e o atendimento dessa demanda por parte do Estado.

Em suma, considerando o contexto de crise econômica, política e institucional do país, verifica-se que o governo Bolsonaro não enfrentou grandes dificuldades para seguir implantando medidas de caráter regressivo. A estrutura e organização das pastas ministeriais, as indicações

para os cargos nas instituições que tratam dos temas vinculados aos setores populares rurais (assentados de reforma agrária, quilombolas, povos originários dentre outros) e ao meio ambiente sinalizam para uma deterioração das condições sociais e ambientais do país. Embora receba críticas internas e externas, segue desmontando um conjunto de direitos sociais e inviabilizando qualquer perspectiva de continuidade do processo de inclusão econômica e social da população rural.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (Brasil). *Construindo uma nova ATER*. Brasília, DF: ANATER, 2018. 60 p. Disponível em: https://issuu.com/jerusiaarruda1/docs/construindo_uma_nova_ater_2098d5cbedc4f8. Acesso em: 15 abr. 2019.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta aberta de professores universitários e pesquisadores contra a extinção do MDA*. Rio de Janeiro, 01 jun. 2016. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/2016/06/01>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BEGHIN, Nathalie. *Extinção do MDA é mais um tiro no pé de um governo morto-vivo*. Brasília, 17 maio 2016. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/extincao-do-md-a-e-mais-um-tiro-no-pe-de-um-governo-morto-vivo/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Evolução anual das despesas em Real: despesa executada em políticas públicas rurais (2014-2018)*. Disponível em: <http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?documnt=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>. Acesso em: 10 nov. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 jul. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jun. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3508.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003. Transfere a competência que menciona, referida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jun. 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2003/D4739.htm. Acesso em: 24 de abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 out. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.884, de 20 de novembro de 2003. Altera os arts. 1o e 4o do Decreto no 4.723, de 6 de junho de 2003, e os arts. 8o e 15 do Decreto no 4.705, de 23 de maio de 2003, que aprovam, respectivamente, a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2003c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4884.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htmhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Acesso em: 24 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 jan. 2003d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória no 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 maio 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2016d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 5 abr. 2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria: caderno de resultados 2011-2014*. Brasília: MDS, jan. 2015. 42p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014: para quem gosta de boas notícias, esse é um prato cheio*. Brasília: MDA, 2014. 22 p. Disponível em: http://www.ciflorestas.com.br/arquivos/d_d_d_30984.pdf/. Acesso em: 7 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília, DF: MDA, maio 2004. 22 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20politica_nacional.pdf. Acesso em: 26 mar. 2018.

CAPORAL, Francisco Roberto. Extensão rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar. In: SAMBUICHI, R.H.R.et al. (org.). *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*. Brasília: IPEA, 2014. cap. 1, p. 19-48.

CARTA política da 2ª CNATER. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 2., 2016, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília: CNATER, 2016. Disponível em: http://www.cnater.gov.br/cnater/sites/site_aiaf/files/carta_politica_da_2_cnater_paradivulgar.pdf. Acesso em: 12 jul. 2017.

CENSO AGROPECUÁRIO 2006: agricultura familiar, primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CENSO AGROPECUÁRIO 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CUNHA, Joaci. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 241, p. 301-326, maio/ago. 2017.

INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ; SILVA, José Graziano da. “O retorno do Brasil ao Mapa da Fome é inaceitável”. [S. l.], 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.comidadoamanha.org/post/o-retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-%C3%A9-inaceit%C3%A1vel-nota-de-rep%C3%BAdio>. Acesso em: 15 abr. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável divulga nota de repúdio à extinção do MDA*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conselhos/1382-conselho-nota-de-repudio-md>. Acesso em: 02 jul. 2017.

INTINI, João Marcelo. *40 dias de TEMERidades no Rural Brasileiro*. [S. l.], 06 jul. 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/07/06/40-dias-de-temerridades-no-rural-brasileiro/?platform=hootsuite>. Acesso em: 12 jul. 2017.

INTINI, João Marcelo. Um longo retrocesso. *Revista Esquerda Petista*, [s. l.], n. 6, p. 69-72, fev. 2017. Disponível em: <https://www.pagina13.org.br/download/revista-esquerda-petista-n-6/#>. Acesso em: 12 jul. 2017.

LUPION, Bruno. Como o Brasil saiu do Mapa da Fome. E por que ele pode voltar. *Nexo*, São Paulo, 23 jul. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>. Acesso em: 29 abr. 2018.

MENEZES, Francisco. Orçamento 2018, uma carta de intenções aos pobres do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, [S. l.], v. 11, n. 125, 5 dez. 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/orcamento-2018-uma-carta-de-intencoes-aos-pobres-do-brasil/>. Acesso em: 8 mar. 2021.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). *ONU defende protagonismo de agricultores familiares para transformar vida no campo*. [S. l.], 17 abr. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/79720-onu-defende-protagonismo-de-agricultores-familiares-para-transformar-vida-no-campo>. Acesso em: 1 maio 2018.

PAULA, Adriano Makux de; MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón; TRACZ, Caroline Aparecida Marchioro. Novo ciclo neoliberal no Brasil: desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. *Revista Pegada, Presidente Prudente*, v. 18, n. 1, p. 57- 88, abr. 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/4697>. Acesso em: 6 mar. 2021.

REDE BRASIL ATUAL. *Manifestantes ocupam prédio do MDA contra a extinção*. [S. l.], 23 maio 2016. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/05/em-brasilia-manifestantes-rechacam-a-extincao-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario-8277/>. Acesso em: 6 set. 2017.

SANTANA, Priscila Martins de Oliveira. *Desenvolvimento capitalista brasileiro pós-crise da dívida externa: padrão liberal periférico e dívida pública*. 2017. 154 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24667/1/Priscila%20Martins%20de%20Oliveira%20Santana.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVA, Edna Maria da. *Estado, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): o caso da PEATER na Bahia (2015-2018)*. 2020. 429 f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/32519/1/Tese_Final_Edna.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021.

SUDRÉ, Lu. *“Se nada for feito, voltamos ao Mapa da Fome”, diz diretor da ONU sobre Brasil*. São Paulo, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/14/se-nada-for-feito-voltamos-ao-mapa-da-fome-diz-diretor-da-onu-sobre-brasil>. Acesso em: 15 abr. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Programa Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. *Carta aberta do CPDA/UFRRJ contra a Extinção do MDA*. Rio de Janeiro, 20 maio 2016. Disponível em: <https://institucional.ufrrj.br/portalcpsda/9015/>. Acesso em: 15 abr. 2021.



Resumo

O objetivo deste artigo é fazer um estudo sobre as condições em que a Ford se instalou na Bahia e, a partir das consequências das políticas de atração, expor as expectativas com o encerramento das atividades e o futuro das políticas de incentivo. O pano de fundo desta investigação¹ está delimitado na forma como as políticas públicas setoriais em destaque se apropriam de autonomia para relativizar a condução de mecanismos direcionados à maneira como as propostas de atração de investimento têm ocorrido. A escrita do trabalho foi resgatar as condições vantajosas de instalação e financiamento intituladas de competições dos “lugares” entre empresas com o perfil da Ford. No caso da Bahia observou-se os favorecimentos implementados por programas de governos, através de concessões de subsídios e financiamentos. Assim concluído que as ações acontecem a partir do contrato entre as empresas e os respectivos acordos com governos do estado, tal como ocorreu com a Ford, no começo da década de 2000. Com base nas delimitações das políticas setoriais é possível se constatar argumentos positivos sobre o emprego e as rendas vislumbradas para os estados que, a exemplo da Bahia, procuram dinamismo econômico em relação às intervenções interessadas nos processos de desenvolvimento local subentendidos a partir das políticas de atração em pauta.

Palavras-chave: Ford. Complexo. Crescimento. Investimento. Benefício.

Abstract

The purpose of this article is to study the conditions under which Ford was installed in Bahia and - starting from the consequences of attracting policies - to expose expectations generated by the shutdown of its activities and the future of incentive policies. The background of this investigation¹ is delimited in the way the highlighted sectorial public policies appropriate autonomy to relativize the conduction of mechanisms directed to the way in which investment attraction proposals have occurred. The writing of the work rescued the advantages of installation and financing entitled competitions of “places” between companies with Ford's profile. In the case of Bahia, there was favoritism implemented by government programs, through grants of subsidies and financing. Thus, it is concluded that the actions start to take place with the contract between the companies and the respective agreements with state governments, as occurred with Ford, in the early 2000s. Based on the delimitation of sectoral policies, it is possible to see positive arguments about employment and income envisioned for the states that, like Bahia, seek economic dynamism in relation to interventions interested in local development processes, implied by attraction policies on the agenda.

¹ A construção do artigo deste artigo é parte de algumas considerações embasadas no projeto de tese de doutoramento da primeira autora.

Fim da Ford na Bahia: lições aprendidas e o futuro das políticas de incentivo

ANA ELÍSIA FREITAS MERELLES

Doutoranda em Geografia, mestre e graduada em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).
E-mail: aefmerelles@uesc.br

JOÃO PAULO CAETANO SANTOS

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador de Contas Regionais e Finanças Públicas da SEI.
E-mail: joaopcs@gmail.com

Keywords: *Ford. Complex. Growth. Investment. Benefit.*

NAS ÚLTIMAS décadas, as ações políticas têm se apropriado de um discurso em relação às necessidades da saúde pública, educação e à construção de infraestrutura ambiental – ou, pelo menos, é o que se tenta contemplar, ainda que as contrapartidas do recurso público estejam na pauta da definição de agendas e utilização de recursos por parte dos governos estaduais e municipais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018; MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015).

No caso da Ford, a repartição dos recursos públicos retrata como a consolidação dos contratos firmados expressam algumas incertezas sobre as contrapartidas. São sobre estas “ausências” que as políticas deveriam estender as responsabilidades de forma ampla. Neste caso, especialmente, a falta de previsão para uma possível desistência contratual é um dos argumentos tratados sem a propriedade devida.

Desde a década de 1950, historicamente, as condições do antigo Recôncavo, com a implantação da refinaria em Mataripe, representaram o suporte necessário à cadeia industrial baiana

A importância que o orçamento planejado deve exercer quando faz referência ao grau de “autonomia dos entes federados” é uma questão da concorrência dos investimentos—neste particular, visto em favor das indústrias ou outros segmentos de atividade priorizados através da concessão de créditos e financiamento direcionados (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 25).

Na verdade, a distribuição de recursos que possam atender as políticas setoriais, dentro de observações coerentes a cada propósito de programas de governo – com foco no âmbito estadual –, acata o intuito de preservar as práticas dos setores produtivos apenas por conta de investimentos do seu interesse, sem estimativas em relação ao custo da renúncia tributária. Isso também é cabível às políticas, porém com ponderações que surgem a partir de execuções promotoras do desenvolvimento econômico, segundo postulado em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018) a respeito da questão.

Até porque as responsabilidades de como a sociedade lida como o destino dos recursos públicos deve ter a contrapartida de gerar mais oportunidades para a economia e a sociedade. Desde a criação das políticas, podem ser enaltecidos alguns destes propósitos (JANUZZI, 2009; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006).

No estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018), *Desafios da Nação*, aponta-se como a questão trazida nessa conjuntura das políticas setoriais prescindem de maiores cobranças por ações de harmonização e coerência com o destino dos recursos alocados. Sendo as opções alternativas refletidas, entre outros questionamentos, nos âmbitos de debate dos estados brasileiros.

Conforme as ações dos programas, não fica difícil pensar que os argumentos trazidos até mesmo nos Planos Plurianuais (PPAs) reforçam a vontade de setores interessados em se estabelecer na Bahia, em torno das intituladas “iniciativas” de fomento ao produtor e das práticas consolidadas por interesses do que as políticas manifestam através da atratividade dos investimentos (BAHIA, 2019).

Desde a década de 1950, historicamente, as condições do antigo Recôncavo, com a implantação da refinaria em Mataripe, representaram o suporte necessário à cadeia industrial baiana; neste âmbito, contemplando ações de incentivo à integração da Bahia e da Região Nordeste no projeto industrial nacional.

Estrategicamente, à estruturação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) vinculou-se a projeção do Centro Industrial de Aratu (1967), ambos representativos das intenções de como a Superintendência de Desen-

volvimento do Nordeste (Sudene) atuaria nesta construção. Mais tarde, através da idealização do Polo Petroquímico de Camaçari (1978), o protagonismo da petroquímica e as atividades correspectivas já teriam possibilidade de serem concretizados.

O processo de atração de contingente populacional atuou na constituição da Região Metropolitana de Salvador (RMS) no começo da década de 1970 – vinculado ao surgimento da materialização das condições das indústrias próximas da capital baiana. Fato semelhante ocorreu em outras capitais do país, assim, tornando as políticas de atração de investimentos uma prática comum.

Os estados com externalidades das vantagens de localização souberam se apropriar deste contexto. O caso do município de Camaçari é representativo das transformações da RMS e do dinamismo a cerca desta experiência de apropriação de intervenções ocorridas neste espaço do território baiano. Distante 12 km da capital, Camaçari, além de manter a acessibilidade com o Aeroporto Internacional de Salvador, preservava conexões com rodovias importantes no estado, as BRs 116 e 101. Portanto, as condições da sua localização eram propícias para consolidar o planejamento nacional desenhado de forma estratégica quase 40 anos antes da chegada da Ford.

Assim, são referendados os interesses decisivos para a instalação da Ford e outras multinacionais que migraram para o estado interessadas em usufruir de uma infraestrutura mais “facilitada por políticas”, principalmente, no que tange às condições de financiamento e de logística adaptáveis aos empreendimentos interessados em instalar-se na Bahia (BAHIA, 2001, 2013; BRITO, 2008; FINATTI, 2017; REVISTA ..., 2018).

Chama atenção, no caso da Ford, o fato de ter sido resultado de uma política associada a uma negociação com interferência evidentes do poder político e influência na gestão. Na ocasião, o então senador Antonio Carlos Magalhães, além da exposição da doação de terreno, envolveu-se na defesa dos regimes de isenções em favor do seu estado, explicitando, em relação ao Rio Grande do Sul, o quanto a multinacional foi objeto de acirrada disputa (DULCI, 2002).

A INSERÇÃO AUTOMOBILÍSTICA NO ESTADO

Ao analisar o processo de industrialização baiana, constata-se que entre 1950 e 1980 o processo liderado por parte das políticas industriais focou mais na produção de bens intermediários, tendo como ponto de referência o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec). Cavalcanti (2008) afirma o fato que, inicialmente, neste processo de industrializa-

Ao analisar o processo de industrialização baiana, constata-se que entre 1950 e 1980 o processo liderado por parte das políticas industriais focou mais na produção de bens intermediários

Somente na segunda metade da década de 1990 mudanças no processo de industrialização experimentariam a tentativa de expansão de produção de bens de consumo final

ção, as possibilidades de “alteração da estrutura produtiva do estado” estavam sincronizadas com as “iniciativas que precederam o COPEC”. Assim, as vantagens comparativas atreladas ao setor petroquímico e ao futuro da inserção automobilística na Bahia eram admitidas uma vez que projetos de “efeitos para frente” eram associados a implantação do Complexo em Camaçari (CAVALCANTI, 2008, p. 91).

A despeito da alteração da estrutura produtiva estadual, o que se observou, ao longo dos anos subsequentes, foi a prevalência de um processo produtivo centrado espacialmente e, sobretudo, direcionado à produção de bens de consumo intermediários, voltando-se, em sua grande maioria, ao abastecimento da produção industrial do centro-sul. Somente na segunda metade da década de 1990 mudanças no processo de industrialização experimentariam a tentativa de expansão de produção de bens de consumo final. A partir das condições favoráveis de suprimento da produção de bens intermediários e de suporte logístico adequados haveria a implantação do complexo automobilístico da Ford. E, dessa forma, as repercussões previstas desde a estruturação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) consolidariam se na RMS.

Vale a pena ressaltar que a condução das políticas, antes apenas industriais – atualmente conhecidas como políticas setoriais –, teriam o intuito de promover avanços na matriz econômica setorial da Bahia. Para Avena (2002), essa lógica fica evidente a partir das iniciativas do setor automobilístico, de modo geral, fazendo parte de uma projeção antiga em que a complementação do projeto nacional através da indústria de bens de capital teria êxito. Conforme mencionado, esta idealização já fazia parte de um estudo antigo.

[...] O estudo “Elementos para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento para o estado da Bahia”, elaborado, em 1986, pelo Centro de Projetos e Estudos (Cenpes), órgão da Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia, por exemplo, sustentava que a implantação de uma montadora de automóveis no Nordeste adquiriria factibilidade não só pela descentralização do mercado consumidor, pela proximidade aos mercados internacionais e pela existência de incentivos fiscais que barateavam o custo de capital das empresas, mas também porque as deseconomias de escala e aglomeração, inclusive as de origem sindical, indicavam a necessidade de descentralização do parque automotivo brasileiro. (AVENA, 2002, p. 15).

Dessa forma, concretizou-se o Projeto Amazon, com adaptações para o mercado brasileiro, onde foram investidos US\$ 1,9 bilhão para produção de 250 mil veículos/ano no estado. Nessa oportunidade, a cifra de US\$ 1,2 bilhão foi direcionada a multinacional instalada no estado, sendo o

remanescente deste valor aplicado na construção dos demais fornecedores, em torno da linha de montagem em Camaçari (BAHIA, 2001).

A partir da atuação do governo estadual, as intermediações feitas com a operacionalização financeira e creditícia foram para beneficiar o que já havia sido proposto através do Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto) – um exemplo da ação da política direcionada ao fomento da implantação do segmento automotivo no estado, abrangente às empresas fornecedoras da cadeia produtiva.

Através do decreto nº 7.731 (BAHIA, 1999), as diretrizes institucionalizadas para intermediação de financiamento ou subsídios atrelados ao financiamento de capital de giro, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social Econômico (Fundese), foram apropriadas para esta finalidade específica de beneficiar as empresas interessadas em se instalar na Bahia com apoio do Proauto.

E, analisando essa trajetória, é necessário ponderar que, além do Proauto, outras iniciativas foram aprovadas e instituídas também no ano de 1999, como o Programa de Desenvolvimento da Indústria Plástica da Bahia (Bahiaplast) e o Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalúrgica e da Transformação do Cobre (Procobre), todos expressos conforme os respectivos decretos e leis sancionados à época (SPINOLA, 2004).

Através dos modelos de regime especial de tributação, o plástico e a metalurgia seriam também incentivados e direcionados para manutenção dos setores seletivamente produtores e identificados como de suporte indispensável.

Os segmentos de transformação do metal primário e das resinas e seus derivados eram parte das metas de beneficiamento priorizadas e citadas pelos programas mencionados. Conforme as pautas de beneficiamento, as práticas de desonerações de impostos estavam previstas nos decretos os quais instituíam cada um dos programas.

Os objetivos que remetem à experiência do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia), por exemplo, haviam sido relatados em 1991, sendo este o plano mentor da expansão das atividades produtivas na Bahia com ênfase no setor industrial (SPINOLA, 2009). O apreço para a projeção do emprego era sua característica fundamental, e foi a partir deste momento que a concepção para os programas gerenciados pelos governadores em exercício ganham motivações para receber financiamentos e instalar no estado, sobretudo, quando a pauta da indústria era a principal finalidade (SPINOLA, 2009). Em comum, as metas de atração concretizariam distintas formas de execução, restrin-

As intermediações feitas com a operacionalização financeira e creditícia foram para beneficiar o que já havia sido proposto através do Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia

Se cada atuação da política se posiciona sem qualquer centralidade ou coesão, a proposição da mitigação das desigualdades sociais fica comprometida

gindo-se ao suporte do capital inicial ou de giro para implantação de distintos projetos. Assim, ficariam conhecidas as disputas por condições fiscais melhores, demasiadamente, para quem desejasse empreender nos segmentos industriais.

Através das políticas públicas setoriais, as ações de capacidades institucionais diferentes exigiam dos governos e do planejamento o reforço de institucionalizar ou ampliar as condições de vantagens existentes para a continuidade dos programas propostos nos distintos setores. No âmbito federal ficavam em evidência as trajetórias de políticas públicas no federalismo brasileiro com desafios a serem superados em favor do desenvolvimento e do processo particular de descentralização entre os governos, conforme admitido por Monteiro Neto *et all* (2015).

Os trabalhos de Cardoso (2011), Dulci (2002), Finatti (2017), Muniz (2014), Pereira Júnior (2011), Raud (1999), Rodriguez-Pose e Arbix (1999) e Vieira (2012) são estudos interdisciplinares envolvendo a Sociologia, Economia e Geografia com abrangência do que as políticas setoriais elucidam, sobretudo no que tange aos desfechos das disputas fiscais na federação. Os casos revelam o quanto as políticas setoriais têm se sobressaído, com distinções norteadoras no que diz respeito à projeção industrial nos estados brasileiros.

Não há esforço de identificação mais concreto que o caso da Ford na Bahia, posto que é o exemplo característico de como os incentivos fiscais concedidos serviriam para a manutenção do que se compreende, nos programas estaduais, como ações cabíveis à criação de postos de trabalhos correspondentes. A atratividade da política industrial alcançou 12 mil empregos diretos divididos entre os empregados na Ford, 5 mil, e nas empresas sistematistas, onde o número de empregos atingiria 7 mil. Estes números informados pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Camaçari poderiam ser as justificativas de como há importância de gastos de recursos disseminados para fins das políticas públicas setoriais previstas, no caso, com as estimativas de criação de emprego em torno de 60 mil vagas (INAUGURADA..., 2021).

Essa deturpação não pode ser assumida como parte do que as políticas estão disponíveis para sanar. Até porque, se cada atuação da política se posiciona sem qualquer centralidade ou coesão, a proposição da mitigação das desigualdades sociais fica comprometida. Embora a “resposta” do emprego seja uma das metas da política, as responsabilidades com a sociedade não podem ser trazidas apenas em previsões de emprego com exclusividade. Existe um importante aspecto do caráter social que é objeto de questionamento extensivo à melhoria do bem-estar. Para além da infraestrutura logística proporcionada para a economia, as políticas públicas setoriais representam proposições cabíveis às transformações

socioeconômicas, o emprego é apenas uma das variáveis passíveis de serem mensuradas como parte das transformações.

CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS

Mais uma vez, não custa rememorar como, desde o surgimento da Sudene, as políticas setoriais têm objetivos de mitigar as desigualdades sociais. Na Bahia, não foi diferente. E essa ideia é extensiva ao que seria antevisto com os direitos sociais e dos trabalhadores pensados na trajetória.

Principalmente, posto a forma de condução, as propostas dos programas de governo devem ser repensadas como estratégias do desenvolvimento com possibilidade de atuar de forma articulada. Para isso, ao Estado garante-se a normatização das condições para mais responsabilidades sociais e ambientais, dado o financiamento de benefícios atrelados às políticas setoriais, desde alguns anos, com mais protagonismo – até mesmo pelo fato de ser este o procedimento que revela a competição entre estados da federação.

No contexto nacional, o embate por recursos designados para grupos de interesse mais consolidados e articulados como parte das projeções das políticas setoriais estaduais ou federais é fato. Embora para a indústria mais do que para outros setores as evidências sejam notáveis, inclusive, o IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018) menciona o impacto das políticas públicas setoriais como o principal viés de defesa da competitividade industrial. Nestes termos, o recente acirramento da guerra fiscal apenas é enfatizado diante da conjuntura de vantagens oportunas de competitividade. O apoio dos governantes para a organização destas práticas são evidentes na coordenação das políticas no âmbito federal.

Ainda que exigidos dos estados mais coerência, coesão e harmonia para compactuar ações de impactos mais estratégicos e remanescentes às prioridades sociais, essas se projetam para ser contempladas a partir de propriedades nem sempre compactuadas em prol das melhorias, com apoio intra e intergovernamental (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018). O papel do Estado é reforçado nos preceitos da Constituição. Ressalta-se que, de fato, a “disputa de lugares” impera por conta da característica mais descentralizadora exercida, tal como nas referências de Brandão (2012), Oliveira (2010) e Santos e Silveira (2005); incrementadas com argumentos do IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

Perante a tais inquietações sobre as políticas públicas setoriais, admite-se a imprescindível reflexão sobre o papel cabível ao Estado e como essa

Desde o surgimento da Sudene, as políticas setoriais têm objetivos de mitigar as desigualdades sociais. Na Bahia, não foi diferente

**As condições
financeiras de
suporte aos
programas
e projetos
articulados
aos propósitos
setoriais
tinham o
objetivo de
implementar
melhorias
sociais**

atuação reflete nos estados federativos do país – posto que cabe ao Estado normatizar condições para mais responsabilidades de mitigação das desigualdades sociais presentes.

Na Bahia, a industrialização se enraizou desde que a conformação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE)², elaborada por Rômulo Almeida, deu os primeiros passos na projeção de setores seletivos de interesse econômico. As condições financeiras de suporte aos programas e projetos articulados aos propósitos setoriais tinham o objetivo de implementar melhorias sociais, segundo os resultados de políticas assumidas (SPÍNOLA, 2009). Anos depois, existe a mesma percepção em relação às consequências de desemprego e outros descasos, tão negligenciados quanto antes.

Saravia (2006, p. 26) contextualiza como as políticas públicas dentro de um marco temporal a partir dos anos 1980, deixa a exclusividade do planejamento e entra em prática como política pública, explicitando por parte da sociedade “um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais na sua implementação no seu controle e nos seus benefícios”. Exatamente a década em que recorrentes crises fiscais e cambiais provocam a necessidade de adoção de uma “atividade governamental mais ágil” nas estratégias de condução de governo, sendo, portanto, a preferência instituída diante da concepção de planejamento governamental até então imperativa. Essa perspectiva não descarta os aspectos positivos do planejamento, que se estenderam na década de 1960 e de 1970 como estruturante condição para colocar em ação as definições do que se planejava em termos das ações e metas das políticas (SARAVIA, 2006).

Essa agilidade é exatamente o que Souza (2006) manifesta ser a condição decisiva para a consolidação das políticas em relação aos “propósitos e plataformas eleitorais”, por conta das concretizações no mundo real a partir de “programas e ações” postos em prática (SOUZA, 2006, p. 26) – como se, a partir da capacidade dos governos democráticos, as políticas admitidas pudessem ser direcionadas à atividade governamental como soluções, principalmente, quando se trata das questões setoriais.

E, neste caso, o que se vê através das políticas públicas setoriais é exatamente o modo como elas reiteram finalidades ou capacidades de alinhar “interesses corporativistas” desde a elaboração da Constituição

² Para mais explicações sobre a atuação da CPE no período recomenda-se a leitura da publicação de Spínola (2009) em que as questões do planejamento na Bahia reportavam-se a institucionalização do Programa de Recuperação Econômica da Bahia, através do seu Plano de Desenvolvimento (Plandeb) – concluído em 1959 – em que pode se constatar as ações de planejadores articulados com a atividade industrial em expansão e o desenvolvimento dos indicadores sociais na Bahia. Embora à época pouco do projeto tenha saído do papel, foi o programa que subsidiou a construção dos propósitos que surgiram depois.

(VIEIRA; BARBOSA, 2018), outrossim, retratando, entre outros conflitos, as condições de subsídios oferecidas dado a escolha desta finalidade para que se faça o uso adequado do recurso público.

Sobre esta decisão de uso do destino do recurso público, Vieira e Barbosa (2018) compartilham o quanto as emendas tenham feito parte desta realidade:

Nestas três décadas a Constituição foi emendada 106 vezes, o que indica, por um lado, certa instabilidade normativa. Por outro, no entanto, o texto demonstra enorme capacidade de adaptação. Cumpre destacar que a grande maioria dessas reformas não atingiu o cerne da Carta Magna. O sistema político e a carta de direitos encontram-se basicamente preservado. Talvez a maior alteração no campo dos direitos sociais tenha ocorrido somente vinte nove anos depois da promulgação da Constituição, com a aprovação, no governo de Michel Temer, da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um teto para os gastos públicos. Isso afetou o sistema de vinculações orçamentária que financia parte dos direitos sociais, como educação e saúde. (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 387).

Assim, é possível observar o quanto o processo de redução da autoridade estatal perde para a autoridade do sistema financeiro e as empresas globais. Neste aspecto, existe a supressão de aparatos institucionais voltados ao atendimento das “reivindicações democráticas de cidadania”, que perdem espaço para as posições das políticas setoriais imperativas (MONTEIRO NETO, 2005, p. 11).

Deste modo, a identificação dos desafios dos programas de governos citados anteriormente deixa clareza do que se considera importante enquanto objetivo extensivo à política pública setorial sugerida. Admitindo-se que, tal como outras trajetórias, também no caso de Camaçari há o conflito de o desígnio do recurso ser inoperante para as questões socioeconômicas.

Alguns pesquisadores admitem ser praxe, na atuação dos campos de conhecimento das ciências, as definições do Estado associadas a posicionamentos mais convencionais, de modo a retratá-lo como uma instituição homogênea e unificada, sem conflitos e divergências internas. Externalizando-se, segundo palavras de Vieira (2018, p. 31), tal como um todo monolítico, ou mesmo uma instituição exógena à sociedade, como se “pairasse” sobre as classes sociais e os grupos de pressão e atuasse como “fiador e guardião dos interesses gerais e difusos”. Assim, reportam-se ao Estado como se este fosse portador de uma racionalidade tecnocientífica incontestada e isenta de juízos arbitrários, o que

É possível
observar
o quanto o
processo de
redução da
autoridade
estatal
perde para a
autoridade
do sistema
financeiro e
as empresas
globais

O Estado está submetido a orientações e determinações de projetos estratégicos de atores sociais e agentes da produção hegemônicos

deve ser um posicionamento desmistificado (VIEIRA, 2018; VIEIRA; BARBOSA, 2018).

Entender uma realidade estadual é “necessariamente ter que incorporar na análise o quadro das relações intergovernamentais prevalecentes no país”. A partir de então, pode-se ponderar como as orientações dos governos estaduais retratam o arranjo federativo em curso, em que cada unidade da federação coordena através do conjunto das capacidades governamentais possibilidades de execução dos propósitos dos programas, vinculados às práticas das políticas em vigor. Assim, avaliam, caso a caso, dentro das opções de gastos públicos, a condução que se pode escolher para interferir: “se em investimento ou em custeio, se na política social ou na infraestrutura” (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015, p. 15).

Jessop (2007) também se posiciona como antagônico às tendências que tentam “reificar o Estado” e tratá-lo como algo que paira “acima e fora da sociedade”. Na sua interpretação, o sistema político é parte de um conjunto amplo de relações sociais em que nenhum projeto estatal ou poder estatal pode ser adequadamente entendido separado desse conjunto (JESSOP, 2007, p. 12). Como dito, o Estado como o sistema interestatal podem ser vistos como submissos a tentativas constantes de transformações, comparados a um “alvo móvel” segundo as palavras apropriadas pelo pesquisador.

Ainda conforme Jessop (2007) a partir de concepções de Poulantzas (1978), existe clareza na defesa de um Estado que, sob a orientação e as determinações de projetos estratégicos de atores sociais e agentes da produção hegemônicos, concebem “uma coisa” – conjunto institucional – ou “um sujeito” – repositório de capacidade e recursos políticos específicos sem a compatibilidade com características de neutralidade. Por isso, essas ideias fundamentais têm peso para o que se pretende assimilar como uma decisão importante.

O Estado se adéqua “em virtude da seletividade estrutural e estratégica que torna as instituições, capacidades e recursos estatais mais acessíveis a algumas forças políticas e, por outro lado, é mais dócil para alguns propósitos do que para outros” (JESSOP, 2007, p. 16). Neste aspecto, não sendo possível avaliar como as políticas públicas não podem ser projetadas se desalinhadas dentro do que se projeta para o modo como o Estado atua ou admite critérios bastante flexíveis para a alteração dos demais dispositivos da Constituição (JESSOP, 2007).

O Estado está submetido a orientações e determinações de projetos estratégicos de atores sociais e agentes da produção hegemônicos, tal como inspira Poulantzas (1978) os seus contemporâneos a repensar

como as distintas revelações ao favorecimento das classes dominantes e frações hegemônicas da classe capitalista exercem predominâncias ou posições de influência políticas explícitas (POULANTZAS, 1978 *apud* VIEIRA, 2018).

A compreensão do que estas posições de influência representam pode ser vista através do que Vieira (2012) articula como reconstituição das margens de manobra fiscais e financeiras para a implementação de políticas públicas ativas de desenvolvimento e de planejamento regional. Segundo o autor, isso ocorreria por intermédio de uma nova institucionalidade, sem que as responsabilidades atreladas as diferentes instâncias de poder possam influenciar a adoção de decisões. A ausente política nacional de desenvolvimento deixa lacunas comprometedoras da conciliação de interesses nacionais em tantos momentos questionados, posto a desarticulação entre os estados da federação e o suporte de Estado com exercício da neutralidade que é cabível.

Sugere-se repensar como a questão do papel do Estado precisaria ser contornada no que tange ao protagonismo atual na elaboração de políticas públicas, e, de um modo geral, das políticas mais específicas voltadas à equidade social, inevitavelmente, as que permanecem sem proposições alternativas. Até porque é emergente pensar como as deformações que se acumularam no perfil do Estado brasileiro isentam-no de uma pauta coesa de debate, neste percurso desprezando “intenções dos constituintes de 1998”, conforme o IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 25) expressa ao expor tais cobranças que emanam da sociedade, insegura de direitos sociais.

As características requeridas para conciliar o crescimento econômico com a redução das disparidades sociais parecem não ter sincronia admissível. Apenas se aguarda que as políticas setoriais prezem pelo comprometimento com a democratização de serviços sociais, evidenciando contrapartidas – daí o título do artigo remeter aos aprendizados que podem ficar para a sociedade baiana após a trajetória das recentes políticas que viabilizaram a disputa pela Ford.

Nos últimos anos, para que esta atração de investimentos das políticas setoriais se tornasse mais viável, notabilizou-se formas de como as relações dos estados com o governo federal são retratadas, com total dependência de recursos fiscais federais. Assim, é notável ver o “lobby político monitorado pelo poder executivo” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018). De fato, revelam-se evidências de que a falta de uma política de Estado acaba por fortalecer as disputas fiscais entre os entes federados, descaracterizando a importância da proteção social e qualidade dos serviços públicos prestados sob as respectivas responsabilidades.

A ausente política nacional de desenvolvimento deixa lacunas comprometedoras da conciliação de interesses nacionais em tantos momentos questionados

No Quadro 1, as sugestões se aportam em reflexões do que pode ser amenizado dentro de proposições plausíveis, dado o desenho do que se admite a partir da Constituição concebida em 1963, ponto de partida das metas futuras e expressas na atual Constituição. Prioriza-se exposições de como algumas metas assimiladas através da equiparação, cooperação, harmonização e coesão devem ser internalizadas em um projeto admitido como parte de um Plano Nacional.

Neste caso, busca-se compatibilidade entre as demandas da sociedade e o que é papel do Estado para dimensionar as responsabilidades coerentes a cada tipo de política – principalmente se pensado como é possível atender às responsabilidades em coerência com a disponibilidade de recurso, se o uso é cabível.

Quadro 1

Critérios sugestivos para elaboração do plano de crescimento e desenvolvimento do Brasil, apontados pelo IPEA no documento *Desafios da Nação* (2018)

Cooperação	Cooperação dos estados é condição essencial para a obtenção dos resultados desejados.
Coesão	Necessário que seja reforçada por meio de políticas nacionais que tratem de corrigir desequilíbrios inter-regionais e fortaleça o processo de integração nacional.
Equiparação	Um novo modelo de equiparação fiscal deve buscar a equiparação dos recursos que integram os orçamentos dos entes federados à parcela das responsabilidades do Estado a eles atribuídas no plano constitucional.
Harmonização	Adotar regras locais que não contradigam as regras nacionais e não gerem conflitos de interpretação que inviabilizem a cooperação.

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018, p. 25-26).

Nota: Elaboração própria.

Nesta alternativa, a adoção dos quatro critérios faria com que o Estado integrasse mais esforços para amenizar os conflitos entre os entes federados. Como se a partir da imposição das práticas assumidas através da cooperação, coesão, equiparação e harmonização a sociedade pudesse, através de qualquer uma das políticas, inclusive as setoriais, tecer consequências mais proativas para alcançar os anseios sociais.

Incentivos à cooperação podem ser embutidos nas regras que regulam a operação do regime de transferências federais a estados e municípios, a exemplo do que ocorre em outras federações. Outros incentivos poderiam fazer parte de uma política de crédito, na qual empréstimos de agências financeiras oficiais de crédito podem exigir a colaboração de estados e municípios para a execução de um programa de investimentos na expansão e melhoria dos serviços de saneamento básico em uma determinada microrregião. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 24).

Sem que com isso sejam vistos estímulos de conflitos que, após a abertura da economia, também contribuíram para o enfraquecimento dos laços econômicos inter-regionais a partir das proporções como as guerras fiscais “se acomodam” neste contexto. Em tese, a sugestão é de evitar as disputas fiscais e a atratividade por vantagens creditícias e financeiras, pois com o tempo se perde as condições de atrair novos investimentos. As ações para sanar estratégias de interesses comuns requerem um apelo de Estado coeso, embasando-se no empenho de superação das vulnerabilidades sociais, demasiadamente presentes no país e na Bahia.

Assim, os desequilíbrios e a falta de coesão admitem a necessidade da reflexão: é possível avançar rumo à construção de um novo modelo de federalismo fiscal equilibrado e coeso para a integração dos entes federados? Parte do próprio documento em que o IPEA manifesta se existe a denúncia de que com a adoção das disputas fiscais “os vencedores acabam sendo os estados financeiramente mais poderosos, que conseguem arcar com os ônus das renúncias fiscais, além dos custos para manter as condições de produção” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 38).

Neste sentido, vale resgatar que estas medidas adotadas por programas estaduais, na verdade, reiteram o quanto a competição fiscal costuma apontar perdas na arrecadação em nível nacional e comprometimento aos cofres públicos estaduais. Com medidas que viabilizam a concessão de benefícios, as empresas preferem aportar seus “créditos” em iniciativas vistas como mais rentáveis ou atentas aos interesses de lucro. E necessariamente os ônus das renúncias “passam despercebidos” para outras alternativas de interesse social que poderiam ter sido alocadas. Embora seja válido entender dois argumentos importantes neste debate:

[...] o fato de a União distribuir entre os estados parte da receita obtida com seus impostos mais elásticos, a exemplo do imposto de renda, pode interferir no valor das alíquotas determinadas por cada estado. As unidades federadas podem estar dispostas a abrir mão de parte da arrecadação própria, por contarem com receitas geradas em outras unidades e transferidas via União para manter seus níveis de gastos.

[...] o estado da Bahia, considerado por estudiosos como o estado líder da competição fiscal, é também o estado que recebe a maior parcela do FPE: 9% se considerada a média dos últimos dez anos. Ocorre que as transferências não se resumem ao FPE, e as ações da União nos estados não se resumem às transferências (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018, p. 40).

A sugestão é de evitar as disputas fiscais e a atratividade por vantagens creditícias e financeiras, pois com o tempo se perde as condições de atrair novos investimentos

Com início das operações em novembro de 2001, a expectativa gerada pela instalação da Ford era de que houvesse uma contribuição decisiva para a diversificação

Nestes casos, não há como não pensar a atuação das políticas e como surgem alternativas para entender que na própria Constituição se busca maximizar interesses, prerrogativas e aspirações presentes no escopo constitucional. Assim, permite-se uma série de cláusulas regressivas, baseadas na forte cultura corporativista e patrimonialista do país e voltadas a concentrar renda e poder por intermédio de uma série de privilégios e interesses de estamentos burocráticos e de setores econômicos que se renovam, dado a percepção enraizada da falta de confiança da sociedade na classe política (VIEIRA, BARBOSA, 2018).

CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS

Com início das operações em novembro de 2001, a expectativa gerada pela instalação da Ford era de que houvesse uma contribuição decisiva para a diversificação, desempenhando “papel de ‘indústria motriz’ do desenvolvimento regional” (SILVA *et al.*, 2004, p. 21).

Em estudo utilizando como base a Matriz Insumo Produto da Bahia para o ano de 1985, Silva *et al.* (2004) estimaram que a expectativa era de que o Valor Bruto da Produção (VBP) da Ford alcançasse os R\$ 10 bilhões³.

Os impactos da multinacional na indústria baiana foram sentidos já em 2003 e 2004, quando o Valor Adicionado da indústria de transformação apontou crescimento de 19,2% e 13,3% respectivamente (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2021). Ainda em 2004, o Produto Interno Bruto baiano teve expansão de 9,4% (a maior de toda a série histórica 2002 – 2018). Além do crescimento verificado no período, o impacto da Ford foi sentido também na participação da indústria de transformação baiana no Valor Adicionado total passando de 9,2% em 2002 para 13,7% em 2005.

Ainda sobre este impacto, os dados da Pesquisa Industrial Anual⁴ (PIA) (2021) do IBGE mostram que a implantação da Ford na Bahia teve impacto substancial no Valor Bruto da Produção Industrial. A Tabela 1, a seguir, demonstra o impacto da Ford na economia baiana e, especificamente, na indústria de transformação do estado. Conforme se pode observar, a evolução do VBP da indústria de transformação do estado é impactada de forma significativa a partir de 2002, quando se tem um crescimento de 4.454% no VBP do segmento de *fabricação de*

3 Os dados da Pesquisa Industrial Anual (2021), ajustados aos resultados das Contas Regionais da Bahia, apontam que somente em 2014 essa estimativa foi alcançada.

4 Os resultados da PIA 1995 – 2007 estão baseados na CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas, versão 1.0 e, devido a isso, não podem ser comparados diretamente com os resultados posteriores a esse ano, os quais estão baseados na CNAE 2.0.

veículos automotores e outros equipamentos de transporte. Os anos de 2003, 2004 e 2005 também mostram crescimento do segmento acima do crescimento total da indústria de transformação, e isso revela que, apesar de os demais segmentos industriais também contribuírem para a expansão do valor adicionado, conforme destacado, essa expansão foi em muito determinada pela implantação do Complexo Ford.

Tabela 1

Valor Bruto da Produção industrial - Bahia - 1996-2007

(R\$ mil)

	Indústria de transformação	Fabric. /mont. de veíc. e outros equip. de transporte	Ind. transf. (sem veículos)
1996	R\$ 9.824.785	R\$ 6.624	R\$ 9.818.161
1997	R\$ 10.372.101	R\$ 7.677	R\$ 10.364.424
1998	R\$ 10.604.368	R\$ 7.713	R\$ 10.596.655
1999	R\$ 14.924.430	R\$ 22.278	R\$ 14.902.152
2000	R\$ 21.624.640	R\$ 23.182	R\$ 21.601.458
2001	R\$ 23.626.749	R\$ 30.539	R\$ 23.596.210
2002	R\$ 30.981.570	R\$ 1.390.718	R\$ 29.590.852
2003	R\$ 39.051.995	R\$ 3.933.128	R\$ 35.118.867
2004	R\$ 50.141.741	R\$ 5.878.220	R\$ 44.263.521
2005	R\$ 55.633.310	R\$ 7.750.674	R\$ 47.882.636
2006	R\$ 61.739.199	R\$ 8.618.635	R\$ 53.120.564
2007	R\$ 63.943.162	R\$ 6.578.026	R\$ 57.365.136

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (2021).

Nota: Elaboração e cálculos dos autores.

Os efeitos da implantação da Ford na Bahia também foram significativos no mercado de trabalho. Segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), disponibilizadas pelo Ministério do Trabalho, em 2002 havia 1.309.717 mil pessoas trabalhando formalmente na Bahia (BRASIL, 2021). Já em 2005 houve um incremento de 21,9%, totalizando 1.596.990 mil trabalhadores formais. Entre os setores econômicos que registraram os maiores incrementos estão: indústria metalúrgica (15,8%), indústria mecânica (36,4%), material de transporte (89,3%) e borracha, fumos e couro (35,6%). Obviamente que estes setores com as maiores taxas de incremento no total de trabalhadores têm relação direta com o processo fabril da Ford e denota a relevância da multinacional para a economia baiana, tanto no período inicial quanto no decorrer dos anos, dinamizando a economia local a partir das relações intersetoriais da produção automobilística.

Mais uma vez, os dados da Pesquisa Industrial Anual (2021) comprovam o impacto do setor automobilístico na indústria de transformação, agora sobre as ocupações. Conforme se pode observar na Tabela 2, entre 2002 e 2006, o crescimento das ocupações no segmento automobilístico foi sempre superior ao total da indústria de transformação. Nesse sentido, a evolução da ocupação na indústria foi determinada, em grande parte, pelos incrementos observados no segmento automobilístico. Ou seja, a despeito do incremento de ocupações ocorrido no período decorrente de outros investimentos e da trajetória natural do setor, os dados apontam que esse movimento foi altamente impactado pela implantação da multinacional.

Tabela 2

Ocupação na indústria de transformação – Bahia – 1996–2007

	Indústria de transformação	Fabric. /mont. de veíc. e outros equip. de transporte	Ind. transf. (sem veículos)
1996	91.956	734	R\$ 91.222
1997	88.891	710	R\$ 88.181
1998	86.529	810	R\$ 85.719
1999	92.002	880	R\$ 91.122
2000	108.111	955	R\$ 107.156
2001	114.583	790	R\$ 113.793
2002	117.544	3.151	R\$ 114.393
2003	132.602	4.562	R\$ 128.040
2004	154.073	6.751	R\$ 147.322
2005	161.790	7.676	R\$ 154.114
2006	170.180	8.506	R\$ 161.674
2007	180.922	7.953	R\$ 172.969

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (2021).
 Nota: Elaboração e cálculos dos autores.

Conforme exposto anteriormente, é notório constatar que a ativação do projeto Ford Nordeste consistiu em impactos positivos sobre a economia estadual, particularmente nos primeiros anos, não apenas por gerar incrementos no PIB estadual mas, sobretudo, por modificar a estrutura industrial baiana, que até então era caracterizada apenas por ser fornecedora de bens de consumo intermediário voltados a subsidiar os processos produtivos do centro-sul do país, para uma economia que mesclava processos produtivos de bens intermediários mas também de bens de consumo final duráveis. Dessa forma, o Complexo Ford contribuiu para incrementação no valor da produção industrial, na ampliação do contingente de pessoas ocupadas e na estrutura produtiva da indústria de transformação baiana.

Nessa perspectiva, o Complexo Ford Nordeste se configurou num avançado sistema produtivo caracterizado como Condomínio Industrial (SILVA *et al.*, 2004), onde o processo produtivo hierarquizado garantia a produção concomitante entre montadora e fornecedores (sistemistas).

No entanto, a despeito de se ter um avançado centro de desenvolvimento tecnológico implementado a partir do Complexo Ford, não se verificou a geração de externalidades estruturais na economia baiana. Dentro do conceito marshalliano de externalidades, não se observou o que foi cunhado como economias de localização ou como diz Focchzatto (2010, p. 170):

[...] quando uma indústria escolhe um local, é provável que ela fique lá por muito tempo, pois as vantagens em ficar tendem a aumentar. Isso porque eleva a oferta de trabalho qualificado no seu entorno; a aglomeração de pessoas impulsiona o mercado para os produtos e atrai novas empresas; a aglomeração de empresas cria interdependências tecnológicas e economias externas positivas.

Portanto, os avanços tecnológicos e produtivos se restringiram à operação de produção de veículos, não se estendendo para outros segmentos econômicos da indústria baiana. Assim, a saída da Ford do Brasil e, especificamente, da Bahia demonstra que mesmo havendo a atração de um conjunto de indústrias fornecedoras de insumos básicos à produção de veículos, esse processo se deu exclusivamente em caráter interno ao processo produtivo da empresa, isto é, toda a dinâmica tecnológica e interdependência entre as empresas atraídas para o complexo Ford existiram apenas em função da operação da empresa central – Ford. Nesse sentido é possível alocar essa estrutura dentro do conceito de *externalidade conjuntural* e não de *externalidade estrutural* – quando a implantação de uma indústria numa determinada localidade gera desenvolvimento e atração de outras indústrias que podem estar associadas ao funcionamento de uma indústria motriz, mas que não funcionam essencialmente em função desta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desse trabalho foi avaliar o contexto de saída da Ford da Bahia em meio às políticas de atração e desenvolvimento industrial iniciadas ainda na década de 1960 e com ápice no final da década de 1990. Dentro desse contexto é que se iniciou a instalação na Bahia do Complexo Ford Nordeste no final da década de 1990, sendo em 2001 o início das respectivas operações. A partir de então, observou-se substancial evolução da indústria de transformação, de forma que sua

A despeito
de se ter um
avançado
centro de
desenvol-
vimento
tecnológico
implementado
a partir do
Complexo Ford,
não se verificou
a geração de
externalidades
estruturais
na economia
baiana

Apenas com os reflexos de empregos formais e não formais gerados não é possível estabelecer correlação entre as políticas setoriais e o planejamento de longo prazo.

participação no Valor Adicionado total do estado passou de 9,2% para 13,7%, além dos impactos na geração de postos de trabalho formais.

A despeito dos efeitos positivos sobre a economia baiana, a Ford não foi capaz de gerar externalidades estruturais na economia, haja vista a expectativa de queda na produção industrial esperada em decorrência da saída da empresa da Bahia. Nesse sentido, o aprendizado que fica para futuras políticas de atração de investimentos industriais, sobretudo aqueles de maior magnitude, é de vislumbrar não apenas a implementação de um grande empreendimento por si, mas que seja capaz de atrair um conjunto de atividades complementares e independentes.

Além disso, a falta de articulação e coordenação em favor dos estados dentro do que as responsabilidades fiscais exigem já refletem o quanto a lógica das disputas tendem a causar desafios para os estados menos protegidos por interesses das disputas fiscais.

A saída da Ford evidencia o quanto as responsabilidades com a sociedade são desmerecidas, principalmente, nos casos em que a geração de empregos seja o objetivo exclusivo. Conforme visto, com a saída da multinacional identificou-se como as práticas dos programas setoriais por trás da política setorial em voga ainda não são objetos de planejamento nos âmbitos dos governos estaduais, ainda que a desarticulação e a falta de um projeto coeso de Estado seja visível.

Em consonância com a adoção dos “modelos” de desenvolvimento industrial seguidos no estado até o presente, não existe por parte da gestão pública relatos sobre o número de desempregados com a saída da Ford nem mesmo se há penalidades cabíveis a revogação de contratos. Desse modo, as contrapartidas sociais não poderiam ser mensuradas. Neste caso, a escolha de investimentos públicos na Ford e os custos da sua saída, particularmente, precisariam ser contabilizados para fosse possível fazer o balanço da sua passagem ao longo dos últimos vinte anos.

Apenas com os reflexos de empregos formais e não formais gerados não é possível estabelecer correlação entre as políticas setoriais e o planejamento de longo prazo. Mais uma vez, a correlação estaria vinculada ao desempenho momentâneo da economia respaldado na evolução da indústria de transformação e nos empregos criados, aspectos do crescimento econômico sem qualquer transformação no legado do desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

AVENA, Armando. Bahia: o planejamento como instrumento de desenvolvimento. In: AVENA, Armando (org.). *Bahia: século XXI*. Salvador: SEPLANTEC, 2002.

BAHIA. Decreto nº 7.731, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o tratamento tributário previsto no § 3º do art. 1º da Lei nº 7.025, de 24 de janeiro de 1997. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 30 dez. 1999. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/78678/decreto-7731-99>. Acesso em: 5 mar. 2021.

BAHIA. Governador (2019-2022: Rui Costa). *Plano Plurianual 2020-2023*. Salvador: SEPLAN, 2019. 376 p.

BAHIA. Lei nº 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*: seção 1, Salvador, ano 86, n. 17.853, p. 17, 13 dez. 2001.

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*: seção 1, Salvador, ano 76, n. 14.902, p. 6, 1 nov. 1991.

BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. *Plano Diretor Polo Industrial de Camaçari*. Salvador: SICM, 2013. 128 p.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório e parecer prévio: contas do Governo do estado da Bahia: exercício de 1999: Política Baiana de Incentivos Fiscais e Financeiros para o Desenvolvimento do Setor Industrial: PROBAHIA, BAHIAPLAST, PROCOBRE, PROAUTO. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*: seção 3, Salvador, ano 84, n. 17.375, p. 83, 18 abr. 2000.

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho*: bases estatísticas RAIS e CAGED. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRITO, Cristovão. *A Petrobrás e a gestão do território no Recôncavo Baiano*. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARDOSO, Soraia Aparecida. Políticas Estaduais de Atração de Investimentos baseadas em isenção fiscal: uma análise dos estados do Ceará de 1995 a 2008. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 3, p. 641-660, jul./set. 2011.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *A era da indústria: a economia baiana na segunda metade do século XX*. Salvador: FIEB, 2008. 204 p.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/9VWCKbZFNbfB5q8XjFhdncc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

FERREIRA JR., Hamilton de Moura. Inserção da Bahia no contexto nacional e internacional: cenários e diretrizes. In: AVENA, Armando (org.). *Bahia: temas estratégicos - subsídios para formulação de políticas públicas*. Salvador: SEPLAN, 2006. p. 29-64.

FINATTI, Rodolfo. *Aglomerções industriais no Brasil: uso do território e transformações recentes*. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FOCHEZATTO, Adelar. Desenvolvimento regional: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. *et al.* (org.). *O ambiente regional*. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha, 1). Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume1/5/adelar-fochezatto.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; GALINDO, Osmil. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste?. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, dez. 1992.

INAUGURADA há 20 anos, fábrica da Ford de Camaçari foi alvo de disputa entre estados. *Folha de Pernambuco*, Recife, 12 jan. 2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/economia/inaugurada-ha-20-anos-fabrica-da-ford-de-camacari-foi-alvo-de-disputa/168579/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desafios da nação*. Brasília: IPEA, 2018. v. 2. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_desafios_da_nacao_vol2.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação das políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos*. 4. ed. Campinas: Editora Alínea, 2009. 141 p.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. *Revista Outubro*, [s. l.], n. 15, 1. sem. 2007. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-15-Artigo-01.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas e restrições a intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. 2005. 299 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/285362/1/MonteiroNeto_Aristides_D.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira; SANTOS, Valdeci Monteiro. *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco (2000-2012)*. Brasília: IPEA, 2015.

MUNIZ, Alexsandra Maria Vieira. *A dinâmica da indústria têxtil no espaço metropolitano de Fortaleza*. 2014. 400 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Departamento de Geografia, Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/17642/1/2014_dis_amvmuniz.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, Hipólita Siqueira. *Desenvolvimento regional recente no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson. *Território e economia política: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará*. 2011. 450 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/105057/pereirajunior_ea_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 fev. 2021.

PESQUISA INDUSTRIAL ANUAL: Empresa: 1996-2006. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pia-empresa/quadros/brasil/2018>. Acesso em: 10 jun. 2021.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

RAUD, Cécile. *Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

REVISTA DO COMPLEXO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI: Polo com olhos no futuro. Camaçari: COFIC, 2018.

ROCHA, Denise Cristina Correia; FERNANDES, Maria Alice Cunha. Análise do gasto público social. *In: AVENA, Armando (org.). Bahia: temas estratégicos - subsídios para formulação de políticas públicas*. Salvador: SEPLAN, 2006. p. 297-346.

RODRIGUEZ-POSE, Andrés; ARBIX, Glauco. Estratégias do desperdício: a guerra fiscal e as incertezas do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 55-71, jul. 1999.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 13-42.

SILVA, João Carlos Domingos da *et al.* Estimativas dos efeitos de implantação do Complexo Ford Nordeste sobre a estrutura industrial da Bahia: uma abordagem insumo-produto. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 32., 2004, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa: ANPEC, 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A128.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SINGER, Paul Israel. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. O Plandeb. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 11, n. 20, p. 15-29, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1058/836>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. A economia baiana: os condicionantes da dependência. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 6, n. 10, p. 88-99, jul. 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB e estudos correlatos*. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2096&Itemid=333. Acesso em: 20 abr. 2021.

VIEIRA, Danilo Jorge. Políticas públicas no Brasil em período recente: balanço e perspectivas. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n.2, p. 28-51, jul./dez. 2018.

VIEIRA, Danilo Jorge. *Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil*. 2012. 216 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/285921/1/Vieira_DaniloJorge_D.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 375-393, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5FvZYmsfBmZcwKT57ctZY9C/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2021.

Resumo

Desde o advento dos processos de globalização, ainda no final do século passado, as relações comerciais internacionais vêm paulatinamente ganhando intensidade e velocidade, tendo como resultado tanto o aumento da produção mundial quanto o surgimento de acordos comerciais e blocos econômicos que possibilitam aos países se inserirem nesses mercados externos. Entretanto, o ano de 2020 foi marcado pela pandemia do novo coronavírus, que afetou diretamente todo o fluxo comercial global. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo estudar e analisar as exportações e importações baianas no biênio 2019-2020, de modo a detectar os efeitos da pandemia nessas variáveis. Para o cumprimento desse objetivo, além de uma análise teórica da economia internacional e uma análise da evolução econômica da Bahia, foram utilizadas as bases de dados de exportações e importações da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), de modo a compreender a pauta de exportações e importações da Bahia e em quais setores externos a economia baiana foi mais afetada. Os resultados obtidos revelam que a Bahia apresenta suas principais conexões globais com as *commodities* agrícolas e de produtos derivados da indústria química e petroquímica, e tem como principais destinos a China, União Europeia e Estados Unidos, além de apresentar significativas quedas em suas relações com a América do Sul.

Palavras-chave: Economia baiana. Exportações e importações. Economia internacional.

Abstract

Since the advent of globalization processes at the end of the last century, international commercial relations have been gradually gaining more and more intensity and speed, resulting in both the increase in world production, as well as the emergence of trade agreements and economic blocs that enable countries to enter these foreign markets. However, the year 2020 was marked by the pandemic of the new coronavirus, which directly affected the entire global trade flow. In this context, this article aims to study and analyze Bahian exports and imports in the 2019-2020 biennium, in order to detect the effects of the pandemic on these variables. To achieve this objective, in addition to a theoretical analysis of the international economy and an analysis of the economic evolution of Bahia, the export and import databases of the Superintendency of Economic and Social Studies of Bahia (SEI) and the Ministry of Industry, Foreign Trade and Services (MDIC) were used in order to understand both the export and import agenda in Bahia, and in which external sectors the Bahian economy was most affected. The results obtained reveal that Bahia has in its main global connections with agricultural commodities and products derived from the chemical and petrochemical industry whose main destination is China, the European Union and the United States, in addition to presenting significant declines in its relations with South America.

Keywords: Bahian economy. Exports and imports. International economy.

Análise das exportações e importações baianas no biênio 2019-2020

GESNER BREHMER DE ARAÚJO SILVA

Mestre em Planejamento Territorial e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professor da Faculdade Santíssimo Sacramento (FSSS).ID ORCID: 0000-0002-3331-3826.
E-mail: gesnerbrehmer@hotmail.com

O DEBATE sobre o comércio internacional como fator importante para o desenvolvimento da economia de um país não é novo. Porto, Canuto e Mota (2017) destacam que, desde o conceito de vantagem competitiva de Ricardo, passando pelo modelo 2x2 fatores de Heckser-Olin e, por fim, pelo modelo de economias iguais de Krugman, os economistas se debruçam para descobrir em que medida o comércio entre países pode contribuir para o crescimento econômico dos mesmos, através do aumento da concorrência, do emprego e renda.

De fato, o comércio internacional tem sido o principal motor do crescimento global, de convergência de renda e de redução da pobreza. Países em desenvolvimento e emergentes têm se beneficiado de oportunidades de transferência de tecnologia e por se submeter a transformações estruturais de suas economias através da integração pelo comércio internacional nas últimas décadas (CANUTO, 2016).

Desde meados da década de 1980, portanto antes do período da globalização, o país vem apresentando significativas perdas relacionadas a participação da indústria de transformação na economia diante de um baixo nível de renda per capita

Lima (2006, p. 13) destaca que:

A economia global vem passando por um processo de intensificação dos fluxos comerciais que supera a dinâmica da própria produção mundial. [...] a proliferação de acordos comerciais (entre nações, entre estas e os blocos econômicos e estes entre si) e os tratam como decisões estratégicas que melhoram as condições necessárias para que um país seja projetado a uma posição de liderança no movimento da globalização.

Em contrapartida, o Brasil aparenta não apresentar um papel de destaque em relação a sua posição no comércio mundial. Canuto e Fleischhaker (2015) e Oliveira (2014) apontam que, desde meados da década de 1980, portanto antes do período da globalização, o país vem apresentando significativas perdas relacionadas a participação da indústria de transformação na economia diante de um baixo nível de renda per capita, o que a literatura convencionou chamar de desindustrialização¹, e que expõe os problemas estruturais pelos quais passa a economia brasileira. Nesse sentido, Lohbauer (2014) indica que se analisarmos a relação volume de comércio como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), identifica a economia brasileira como uma das mais fechadas do mundo.

A combinação destes problemas (indústria em queda e baixo volume de comércio internacional) foi potencializada no pós-crise de 2009, trazendo na esteira a redução do desenvolvimento econômico, o crescimento do setor de serviços (que passa a absorver boa parte da mão de obra da indústria), e impacta diretamente as exportações brasileiras, uma vez que, com a perda de força da indústria, passa a se “especializar” na produção e exportações de produtos primários.

Cervo e Lessa (2014) analisam que, no período 2011-2014, o Brasil perde inúmeras oportunidades de combater a crise iniciada em 2008 e de penetrar de maneira mais profunda a economia internacional, devido, entre outros fatores, à escolha de uma estratégia não adequada de inserção em um novo modelo de desenvolvimento externo, preferindo voltar-se ao comércio interno. Como destacam Cervo e Lessa (2014, p. 145):

Ora, como a economia nacional alcançara o maior índice de industrialização da América Latina, o dinamismo do comércio exterior brasileiro estava ligado ao dinamismo das exportações de manufaturados. Urgia proceder a uma reestruturação produtiva nesse sentido, para repor a pauta industrial do comércio exterior. Como não ocorreu, as estatísticas indicam consequências negativas e múltiplas.

¹ Ver Oreiro e Feijó (2010) e Rowthron e Ramaswamy (1999).

Lacerda e Ramos (2020) e Pessoti (2020) ponderam que, os efeitos da crise econômica iniciada em 2008 provocam um acentuado processo de estagnação da economia. Os autores destacam que o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Brasil, ou seja, a renda média do país obtida dividindo o PIB total pelo número de habitantes, não cresceu mais do que 0,3% ao ano, entre 2017 e 2019, e que, ao analisar o comportamento da mesma variável no período 2015-2016, a queda foi de 6%, o que configura um processo de crise econômica no Brasil, que gera não só redução da renda dos trabalhadores, mas também desemprego através do fechamento de postos de trabalho.

Nessa esteira de estagnação econômica, o ano de 2020 é marcado pela pandemia do novo coronavírus, que acentua ainda mais o processo de crise da economia brasileira, visto os impactos do vírus através do isolamento social e do fechamento de atividades intensivas de contato (setor de serviços), as quais Blanchard (2020) destaca serem as maiores geradoras de riqueza da maioria dos países.

Em face do exposto, o presente artigo tem como objetivo estudar e analisar o comportamento das exportações e importações da Bahia no biênio 2019-2020 uma vez que a economia baiana faz parte da economia nacional, enfrentando problemas similares do ponto de vista da inserção no comércio internacional e dos efeitos do novo coronavírus. Para o cumprimento desse objetivo, este artigo utilizou as bases de dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT) para detectar as relações internacionais em termos de exportação e importação dessas economias.

O artigo conta com três seções além desta introdução e das considerações finais: uma breve revisão sobre as principais teorias de comércio internacional; outra de análise da evolução econômica da Bahia; e a última com a análise dos dados disponíveis na SEI e no SECINT, de modo a compreender o comportamento das exportações e das importações baianas nos referidos anos.

A RELEVÂNCIA DO ESTUDO DA ECONOMIA INTERNACIONAL

O estudo das relações de comércio internacional busca compreender de que modo os diversos países do mundo cooperam entre si dentro de um sistema de interdependência entre eles. Dentro desse sistema, não apenas as relações comerciais ganham importância, mas também as relações (e instrumentos) políticos, culturais, sociais e governamentais são ponderados ao analisar qualquer relação de comércio externo atual.

Nessa esteira de estagnação econômica, o ano de 2020 é marcado pela pandemia do novo coronavírus, que acentua ainda mais o processo de crise da economia brasileira

A capacidade de um país produzir um bem melhor que em outro seria explicada pela produtividade do trabalho nas indústrias do país

Lima (2006) destaca que o estudo da economia internacional começa de fato em 1758 com o ensaio *Balance of Negotiations*² de David Hume, que debatia os efeitos da política mercantil britânica na economia nacional e na europeia.

Vinte anos depois, outro britânico, Smith (1996), publica sua obra celebre intitulada *The Wealth of Nations*³, no qual instaura de vez o debate sobre o intervencionismo na economia e sobre os mecanismos da “mão invisível”, o que acabaria, dentre outras coisas, a levar os preços mundiais de bens comerciáveis a um ponto de equilíbrio determinado por duas grandes forças: a oferta e a demanda mundiais.

A partir dos estudos de Hume e Smith, outros autores passaram a se debruçar mais a fundo sobre as relações comerciais internacionais. Dentre estas teorias, algumas ganharam destaque, como a teoria das vantagens comparativas de Ricardo (1996), a teoria 2x2 fatores de Heckscher-Ohlin e o modelo de economias iguais de Krugman e Obstfeld (2001).

Em relação às vantagens comparativas de Ricardo, seriam resultantes do aproveitamento das diferenças nas dotações do fator de produção trabalho. A capacidade de um país produzir um bem melhor que em outro seria explicada pela produtividade do trabalho nas indústrias do país (LIMA, 2006).

Inspirados pelos escritos ricardianos, a teoria de Heckscher-Ohlin acrescentou novos elementos ao debate. Segundo esse modelo, o determinante das vantagens comparativas não mais pode ser entendido como as dotações do fator trabalho, mas sim a abundância proporcional de outros fatores de produção como o capital (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001). Para que um país tenha vantagem comparativa em relação ao outro, duas condições precisam ser atendidas: i) utilizar de forma correta das diferenças das dotações dos fatores e ii) se o comércio exterior conduzir a uma equalização entre os preços dos fatores de produção entre os países.

Já o modelo de Krugman, segundo Krugman e Obstfeld (2001), foi baseado em um modelo de comércio internacional apoiado nas diferenças entre as técnicas de produção e no nível tecnológico utilizado para a produção desses produtos. Os autores pontuam que:

[...] a organização da produção, as economias de escala, a concorrência imperfeita e a acumulação de capital e tecnológica (aprendizagem) conduzem a um patamar de produtividade ou de economias de escala

2 Do equilíbrio das negociações (tradução nossa).
3 A riqueza das nações (tradução nossa).

dinâmicas que implicam o aumento do comércio internacional. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 22).

Estes modelos, em diferentes períodos da história, contribuíram para tornar o campo da economia internacional um ramo importante de análise pautada nos efeitos do comércio internacional na economia real. A economia internacional ganha ainda mais importância com o processo de globalização iniciado nos anos 1990 e que perdura neste século XXI. Com o crescimento das redes de comunicações, as reduções de distâncias, as formações dos blocos econômicos, os acordos comerciais e as novas formas de produção, as nações mundiais nunca estiveram tão próximas em toda a história, seja comercializando produtos e serviços, seja com os investimentos estrangeiros diretos que movimentam vultosos fluxos de dinheiro. A economia tem se tornado cada vez mais global, sendo praticamente impossível de qualquer país não ter algum tipo de relação econômica neste contexto.

Ato contínuo, diante deste cenário, é importante entender quais as relações de exportação e importação a economia baiana estabelece ao longo do biênio 2019-2020. Entretanto, antes dessa análise, é necessário discorrermos sobre a evolução histórico-econômica do estado da Bahia, de modo a compreender como a análise macro da formação econômica baiana se correlacionou com o comércio externo.

EVOLUÇÃO HISTÓRICO-ECONÔMICA DO ESTADO DA BAHIA

No que tange a evolução histórico-econômica da Bahia, segundo Pessoti e Sampaio (2009), desde o século XIX, a então Província da Bahia já possuía uma economia pautada no setor agrícola, tendo o cacau como principal fonte de desenvolvimento econômico do estado e de relações de comércio exterior. Além disso, a então Província da Bahia já possuía uma estrutura industrial baseada predominantemente no ramo têxtil, sendo também encontradas fábricas de charutos, sabonetes e do ramo metalúrgico, sendo estas mais voltadas para a demanda interna.

Como argumentam Teixeira e Guerra (2000) e Cavalcante e Teixeira (1998), foi somente a partir dos anos 1950 que o fomento à indústria passou a ser retomado através de intervenções estatais planejadas, sobretudo na Região Metropolitana de Salvador (RMS), e da oferta de terrenos infraestruturados e incentivos fiscais dos quais surgiram grandes obras importantes e históricas para a industrialização baiana nas décadas seguintes, tais como a Refinaria Landulpho Alves (RLAM), o Centro Industrial de Aratu (CIA), o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) e o Centro Industrial do Subaé (CIS).

Com o crescimento das redes de comunicações, as reduções de distâncias, as formações dos blocos econômicos, os acordos comerciais e as novas formas de produção, as nações mundiais nunca estiveram tão próximas em toda a história

A partir do final dos anos 1980, sem poder contar mais com o apoio do Estado na dinamização das economias menos favorecidas, coube aos estados subnacionais procurar desenvolver um processo autônomo na condução do planejamento econômico

Pessoti e Pessoti (2010) e Uderman (2005) destacam que, a partir desses empreendimentos, há uma mudança no modelo de estrutura produtiva da economia baiana, que perde de vez a característica de economia agroexportadora e consolida a feição do desenvolvimento da indústria baseado na produção de bens de consumo intermediários, sobretudo nos setores siderúrgico-metalúrgico e petroquímico, de modo a servir como atividade complementar às dinâmicas industriais do Sudeste do país.

A partir do final dos anos 1980, sem poder contar mais com o apoio do Estado na dinamização das economias menos favorecidas, coube aos estados subnacionais procurar desenvolver um processo autônomo na condução do planejamento econômico. Aqueles que outrora galgaram um processo de acumulação capitalista (poupança) conseguiram manter o status dominante. Os outros, excluídos historicamente deste processo, tiveram que abrir suas economias ao capital estrangeiro, sobretudo, com o apoio dos incentivos fiscais (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013).

Essa dinâmica dos anos 1980 encontra continuação nas décadas seguintes na economia baiana, que tenta, através da reorganização das contas públicas (que permitiu a Bahia ter acesso a financiamentos de instituições para execução de obras de infraestrutura econômica) e de programas fiscais como o ProBahia e o Desenvolve, atrair grandes indústrias de diversos setores, de modo a promover tanto a diversificação da estrutura industrial do estado quanto maiores conexões com o setor externo.

Entretanto, esta tentativa de diversificação econômica não encontra êxito, e a economia baiana continua atrelada a um modelo quase inalterado voltado a produção de bens de consumo intermediários, ancorados na força do setor químico e petroquímico e altamente concentrados em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Lacerda, Pessoti e Jesus (2013, p. 152) destacam que:

Os entraves à dinâmica de redimensionamento da espacialização produtiva baiana residiam na insuficiência de infraestrutura, nas pressões políticas regionais e nas dificuldades de acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios do estado. A evolução econômica da Bahia sempre apresentou um perfil de pouca diversificação, o que resultou numa relação de extrema dependência das oscilações de um grupo restrito de mercadorias no cenário internacional.

Nos anos 2000, a economia baiana experimenta a introdução de novos setores industriais, tais como celulose, papel, calçadista e automobilístico, e a expansão dos setores já tradicionalmente fortes, o que permitiu a

Bahia alcançar um grau de diversificação significativo, de modo a ampliar o rol de produtos a serem comercializados no mercado externo, aumentando os fluxos comerciais e financeiros e o nível das exportações.

A crise de 2008 causa profundos impactos ao redor do mundo, incluindo a economia brasileira. Sobre estes efeitos, Lima e Deus (2013, p. 55-56) destacam que:

Dado o papel fundamental das expectativas dos agentes, o setor bancário reagiu com muita prudência e retraiu consideravelmente o crédito na economia brasileira, levando, conseqüentemente, as empresas a reverem seus planos de produção e de investimento. A forte retração da oferta de crédito bancário tanto no mercado doméstico como a interrupção de linhas externas foram condições suficientes para provocar uma redução na demanda interna e ancorar as expectativas de inflação.

O segundo efeito recorrente da crise de 2008/2009 se dá nas transações de capitais no país e no preço da moeda internacional. A rápida e desordenada desvalorização do câmbio provocou uma forte desestabilização na economia brasileira. Várias empresas do setor produtivo, principalmente as exportadoras, sofreram fortes prejuízos com a valorização do real. Além da própria redução das exportações, algumas empresas que se voltam para o mercado externo realizaram grandes quantidades de operações de *forwardtarget* no período anterior à crise.

Entretanto, medidas anticíclicas por parte do Estado foram tomadas para a contenção da crise pós 2008, conforme salienta Nascimento, Britto e Santana (2017, p. 32):

A economia brasileira, por sua vez, recupera-se lentamente, deixando incertos os horizontes possíveis de sua evolução macroeconômica. A conjuntura atual combina inflação baixa, taxa Selic em queda, tímida reativação do mercado de trabalho, dificuldades fiscais relevantes, níveis de arrecadação tributária ainda baixos e capacidade ociosa na indústria. Essa conjunção de fatores não permite vislumbrar, em médio e longo prazos, uma saída sustentável para a crise, ainda que a elevada capacidade ociosa dos fatores de produção enseje um crescimento da produção no curto prazo. Por sua vez, a economia baiana ressentiu-se da grave crise que atingiu os setores da indústria e de serviços. Embora haja uma desaceleração no ritmo de queda destes, os indicadores não registram, diferentemente do que ocorre em outros estados, resultados positivos para estes setores. Portanto, a retomada da economia baiana ocorre de forma mais lenta em comparação com a economia nacional em seu conjunto.

A crise de 2008 causa profundos impactos ao redor do mundo, incluindo a economia brasileira

Aliado a este cenário de lenta recuperação econômica após crise de 2008, o ano de 2020 é marcado pela pandemia do novo coronavírus que impacta palpavelmente nas relações de comércio exterior. Com as restrições impostas pelo distanciamento social e trabalho remoto, inúmeras transações deixaram de ser realizadas, surgiram problemas de reabastecimento com a falta de componentes e/ou insumos ou até mesmo de atrasos na produção dos grandes mercados globais, o que acabou por gerar escassez de determinados produtos dos mais variados setores.

Em face do exposto, a última seção deste artigo pretende estudar e analisar o impacto da pandemia do coronavírus na dinâmica das exportações e importações baianas no biênio 2019-2020. A escolha por estes dois anos se deu tanto para demonstrar as principais inserções dos produtos da Bahia na economia internacional quanto para compreender os efeitos da pandemia do novo coronavírus nas referidas variáveis (exportação e importação).

ANÁLISE DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BAIANAS NO BIÊNIO 2019-2020

Antes de analisar a dinâmica das exportações e importações do estado da Bahia no biênio 2019-2020, é necessário compreendermos o contexto no qual a economia baiana está inserida, que é a economia brasileira. O comportamento da balança comercial brasileira (a diferença entre exportações e importações em um determinado período de tempo) é um importante indicador comparativo de desempenho seja entre países, nações ou regiões.

Os dados da Tabela 1 são referentes ao comportamento da balança comercial brasileira no biênio 2019-2020. Os dados demonstram que há variação negativa tanto do ponto de vista das exportações (-6,88%), quanto das importações (-10,38 %) e da corrente de comércio (a soma das exportações mais importações), que tem uma redução de 8,42%, o que demonstra a relevância dos efeitos da pandemia do novo coronavírus no fluxo de comércio internacional brasileiro.

Tabela 1

Balança comercial brasileira no biênio 2019-2020

(Valores em US\$ 1000 FOB)

Discriminação	2019	2020	Var. %
Exportações	225.383.482	209.878.385	-6,88
Importações	177.347.935	158.937.295	-10,38
Saldo	48.035.548	50.941.090	6,05
Corrente de comércio	402.731.417	368.815.680	-8,42

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

Em relação à balança comercial da Bahia no biênio 2019-2020, observa-se também uma tendência que acompanha a balança comercial brasileira, do ponto de vista da queda das exportações, importações e corrente do comércio. Entretanto, um dado chama a atenção em relação à economia brasileira, que são as importações baianas, com queda de quase 30%, que resulta em uma queda da corrente de comércio de mais de 15%. Os dados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2

Balança comercial baiana no biênio 2019-2020

(Valores em US\$ 1000 FOB)

Discriminação	2019	2020	Var. %
Exportações	8.168.158	7.838.197	-4,04
Importações	6.772.305	4.755.363	-29,78
Saldo	1.395.853	3.082.834	120,86
Corrente de comércio	14.940.463	12.593.560	-15,71

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

Segundo o Boletim de Comércio Exterior da Bahia (2020, p. 3), o resultado obtido pelas exportações baianas em 2020 foi motivado basicamente:

[...] pela queda nos preços médios dos produtos vendidos ao exterior, que se desvalorizaram 25,5% no ano (sempre comparado com 2019), já que o volume embarcado (*quantum*) exibiu crescimento de 28,7% em comparado ao mesmo período. Pesaram ainda positivamente no resultado, o ajuste da taxa de câmbio nominal, com desvalorização média de 30% do real em relação ao dólar; a safra recorde de grãos e o voraz apetite chinês no mercado de *commodities*.

Para compreender de forma mais detalhada a acentuada queda das importações baianas no biênio 2019-2020, é necessário analisar de forma específica os principais setores da economia baiana, de modo a entender o impacto de cada um nas importações gerais. Os dados contidos na Tabela 3 demonstram que os bens de consumo intermediários (produtos químicos, metalúrgicos, borracha, papel, celulose entre outros), os combustíveis e lubrificantes e os bens de consumo não duráveis (alimentos, cosméticos, medicamentos entre outros) foram os principais afetados nas importações do biênio, uma vez que os referidos setores (principalmente o químico e o petroquímico) são historicamente os protagonistas da economia baiana.

Além disso, os dados da Tabela 3 demonstram que, do ponto de vista da importação, o setor de bens intermediários participa com mais de 2/3 das importações do estado (75,17%), sendo seguido de longe pelo setor de bens de capital (15,84%) e pelos combustíveis e lubrificantes (4,28%).

Tabela 3

Importações da economia baiana por setor e categoria de uso no biênio 2019-2020

(Valores em US\$ 1000 FOB)

Discriminação	2019	2020	Var. %	Part. %
Bens intermediários	4.960.601	3.574.453	-27,94	75,17
Bens de capital	814.514	753.480	-7,49	15,84
Combustíveis e lubrificantes	763.271	203.616	-73,32	4,28
Bens de consumo duráveis	103.750	127.297	22,70	2,68
Bens de consumo não duráveis	128.395	93.441	-27,22	1,96
Bens não especificados anteriormente	1.774	3.076	73,40	0,06
Total	6.772.305	4.755.363	-29,78	100,00

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

Por fim, da perspectiva das principais origens dos produtos importados pela Bahia, os dados das tabelas 4 e 5 relatam, respectivamente, os principais países de onde a Bahia importa os seus produtos tanto em relação a peso (medido por toneladas), quanto em unidades monetárias.

Em relação aos principais países das relações de importação, merecem destaque os Estados Unidos, Argentina, China, Espanha e Chile, tanto em toneladas quanto em valor monetário. Esses, como destacam Cunha e Wanderley (2013), são considerados parceiros históricos da economia baiana desde o final da década de 1990 como fornecedores de insumos para a produção da economia baiana no setor de bens de consumo intermediários, sendo o Chile o principal fornecedor de cobre.

Tabela 4

Principais países de importações da economia baiana, por tonelada e valores monetários, no biênio 2019-2020

Países	Peso (ton)		Var.	(US\$ 1000 FOB)		Var.
	2019	2020	%	2019	2020	%
Estados Unidos	2.422.046	1.505.028	-37,86	1.167.442	675.445	-42,14
Argentina	678.762	694.855	2,37	666.858	621.336	-6,83
China	190.405	252.028	32,36	610.619	615.548	0,81
Espanha	375.191	725.662	93,41	324.853	446.649	37,49
Chile	404.627	318.049	-21,40	460.917	323.669	-29,78

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

Em relação às importações por blocos econômicos, destaca-se a relação da Bahia com a Ásia (exclusive Oriente Médio), que responde pela maior participação, com 19,32% de tudo que foi importado no biênio 2019-2020, seguido de perto pela União Europeia com 19% e pela América do Norte com 18,24%. Os destaques do período ficam por conta da acentuada variação negativa das importações advindas da América do

Norte (-42,20 %) e América do Sul, Central e Caribe (exceto Mercosul) com variação de -45,07%. Os dados estão disponíveis na Tabela 5.

Tabela 5

Importações baianas por blocos econômicos no biênio 2019-2020

Blocos econômicos	Peso (ton)		Var.	(US\$ 1000 FOB)		Var.	Part.
	2019	2020	%	2019	2020	%	%
Ásia (Exclusive Oriente Médio)	375.814	433.985	15,48	956.427	918.762	-3,94	19,32
União Europeia -EU	1.330.964	1.271.943	-4,43	1.128.874	903.689	-19,95	19,00
América do Norte	2.753.395	1.777.779	-35,43	1.506.061	867.460	-42,40	18,24
Mercado Comum do Sul - Mercosul	760.943	941.919	23,78	712.011	707.339	-0,66	14,87
América do Sul, Central e Caribe (Exceto Mercosul)	1.388.733	820.067	-40,95	1.024.081	562.507	-45,07	11,83
Outros	2.803.606	1.708.964	-39,04	1.444.850	795.607	-44,94	16,73
Total	9.413.455	6.954.658	-26,12	6.772.305	4.755.363	-29,78	100,00

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

No que tange às exportações, os dados disponíveis na Tabela 6 demonstram os principais segmentos exportadores da Bahia no biênio 2019-2020. O setor de soja e derivados apresenta a maior participação nas exportações baianas, com variação positiva de 16,17%, respondendo por 21,83% ao final do período observado. Destaca-se, também no período observado, a variação negativa do preço médio do petróleo e derivados (-35,73%), Papel e Celulose (-22,04%) e Químicos e Petroquímicos (-24,89%), setores industriais de extrema importância e relevância histórica e atual da economia baiana.

Tabela 6

Os 10 principais setores exportadores da economia baiana em termos percentuais e variação do preço médio no biênio 2019-2020

Segmentos	Valores (US\$ 1000 FOB)		Var.	Part.	Var. % Preço médio
	2019	2020	%	%	
Soja e Derivados	1.472.765	1.710.853	16,17	21,83	0,61
Petróleo e Derivados	902.735	1.165.606	29,12	14,87	-35,73
Papel e Celulose	1.171.045	1.007.883	-13,93	12,86	-22,04
Químicos e Petroquímicos	1.156.126	786.907	-31,94	10,04	-24,89
Algodão e Seus Subprodutos	577.909	567.746	-1,76	7,24	-6,60
Metais Preciosos	434.748	522.158	20,11	6,66	21,39
Metalúrgicos	862.804	493.048	-42,86	6,29	-37,19
Máquinas, Aparelhos e Materiais Mecânicos e Elétricos	123.982	275.972	122,59	3,52	-17,69
Minerais	163.094	239.026	46,56	3,05	-25,62
Cacau e Derivados	197.294	200.420	1,58	2,56	3,28

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

No que diz respeito aos principais países das relações de exportação, a China ocupa papel de destaque na liderança do biênio, com uma pequena variação negativa (-0,11%) e respondendo ao final de 2020 por 28,78% das exportações baianas. Segundo Cunha e Wanderley (2013) e Ruiz (2006), a Bahia foi beneficiada pelas políticas de liberalização das atividades econômicas dos planos centrais e a permissão para organização de empresas públicas chinesas, que permitiu ao país se tornar um grande player na economia internacional, aproveitando o grande fluxo de capital através das multinacionais, da entrada na Organização Mundial de Comércio (OMC), se abrindo de vez para o mercado externo através de uma política voltada ao crescimento econômico via abastecimento do mercado consumidor, no qual as importações tiveram papel primordial. Os dados referentes estão contidos na Tabela 7.

Tabela 7

Principais países de exportações da economia baiana por tonelada e valores monetários no biênio 2019-2020

Países	Pest (ton)		Var.	(US\$ 1000 FOB)		Var.	Part.
	2019	2020	%	2019	2020	%	%
China	4.476.608	5.536.309	23,67	2.257.899	2.255.452	-0,11	28,78
Cingapura	1.480.484	3.755.415	153,66	647.152	1.049.370	62,15	13,39
Estados Unidos	698.455	662.978	-5,08	824.446	823.530	-0,11	10,51
Argentina	217.970	179.885	-17,47	610.573	423.702	-30,61	5,41
Suíça	3.221	3.080	-4,37	236.253	306.296	29,65	3,91

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

Em relação às exportações por blocos econômicos, os dados da Tabela 8 demonstram que assim como nas importações, a inserção internacional da economia baiana se dá principalmente com a Ásia, que responde por 52,60% das exportações da Bahia, seguida pela União Europeia com 15,07% e América do Norte com 13,57%. Chama a atenção no período, a variação negativa das exportações baianas em relação ao Mercosul (-30,12%) e à América do Sul, Central e Caribe (-30,79 %).

Tabela 8

Exportações baianas por blocos econômicos no biênio 2019-2020

Blocos econômicos	Peso (ton)		Var.	(US\$ 1000 FOB)		Var.	Part.
	2019	2020	%	2019	2020	%	%
Ásia (Exclusive Oriente Médio)	7.068.896	10.371.736	46,72	3.810.819	4.123.088	8,19	52,60
União Europeia (EU)	2.550.967	2.542.485	-0,33	1.378.704	1.181.575	-14,30	15,07
América do Norte	835.135	745.915	-10,68	1.164.100	1.063.503	-8,64	13,57
Mercado Comum do Sul – Mercosul	242.066	205.494	-15,11	667.305	466.309	-30,12	5,95
América do Sul, Central e Caribe (Exceto Mercosul)	253.005	232.349	-8,16	490.432	339.427	-30,79	4,33
Outros	422.530	542.191	28,32	656.799	664.295	1,14	8,48
Total	11.372.598	14.640.171	28,73	8.168.158	7.838.197	-4,04	100,00

Fontes: Brasil (2021) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020).
Elaboração própria.

Concomitantemente, a análise dos resultados obtidos identifica que a posição de relevância de exportação da economia baiana dentro do mercado internacional se dá sobretudo na produção e exportação de *commodities* agrícolas (soja e derivados) e produtos derivados da indústria química e petroquímica (petróleo e derivados), além do papel e da celulose, cujos principais destinos são a Ásia e a União Europeia como blocos econômicos, tendo a China como principal destino das exportações baianas.

Segundo o Boletim de Comércio Exterior da Bahia (2020), a análise do desempenho das atividades de comércio internacional da Bahia no biênio 2019-2020 ficou acima do esperado mesmo em um período de fraca demanda internacional (impactada de forma direta pela covid-19), obtendo quedas inferiores às registradas no âmbito nacional.

Este resultado foi obtido graças aos bons desempenhos observados nos segmentos agropecuário (sobretudo a soja) e mineral (derivados do petróleo) que, embalados pela recuperação da demanda asiática e, de modo especial, a chinesa, contribuíram, segundo o Boletim de Comércio Exterior da Bahia (2020, p. 3), para “atenuar os impactos nas vendas externas, que poderiam ser ainda mais negativos”.

Sob a ótica da importação, a queda no período observado se dá pelo reflexo dos impactos advindos da pandemia, que afetou de forma mais incisiva a atividade econômica interna (paralisada durante um período considerável do ano). Já em relação à inserção no mercado internacional, ela se dá nos bens intermediários e de capital advindos principalmente da Ásia e dos Estados Unidos.

Torna-se crucial para promover uma maior inserção da economia baiana no mercado externo, que sejam firmadas parcerias entre as empresas e o setor público

Estes resultados corroboram as análises feitas por De Negri (2005), Pessoti e Sampaio (2009), Silva e outros (2015) e Spínola (2004), que destacam que no contexto internacional, historicamente, a Bahia sempre obteve destaque em produtos semimanufaturados e manufaturados e em exportações agrícolas. Os autores, entretanto, chamam a atenção que estes setores são menos dinâmicos e competitivos em relação aos padrões internacionais de comércio, sendo necessário pensar em um novo modelo de inserção internacional baseado na produção, sobretudo, de tecnologia. Como destacam Silva e outros (2015, p. 155) “o fato da pauta de exportação baiana ser especializada em produtos oriundos de firmas dominadas por fornecedores revela a defasagem tecnológica em que se encontra atualmente o setor industrial da economia baiana”.

Nesse sentido, torna-se crucial para promover uma maior inserção da economia baiana no mercado externo, que sejam firmadas parcerias entre as empresas e o setor público. Tais iniciativas podem propor o aproveitamento da tecnologia, seja na captação de indústrias para o estado, de modo a criar complexos tecnológicos, seja no investimento na capacitação da mão de obra existente no estado, através do incentivo da educação e da tecnologia em diversos setores como produção de eletrônicos, inteligência artificial, nanotecnologia, internet das coisas, produtos farmacêuticos. Outra oportunidade é o fortalecimento, por exemplo, da indústria química, setor historicamente forte da economia baiana.

Estas medidas acima citadas são importantes em virtude de que, segundo o Boletim de Comércio Exterior da Bahia (2020), o comércio internacional deve continuar, ainda que lentamente, sua trajetória de recuperação em 2021, em virtude do início da vacinação contra a covid-19. O contexto deverá ajudar a restaurar a confiança tanto de consumidores, quanto de produtores, principalmente a economia chinesa, cuja expectativa, segundo o referido autor, é de que seja 10% maior em 2021 se comparada a 2019, o que poderá beneficiar a pauta de exportações da economia brasileira e baiana.

Outra perspectiva do ponto de vista da análise do comércio exterior se dá, segundo o Boletim de Comércio Exterior da Bahia (2020), sobre a continuidade (ou não) das políticas monetárias fiscais e monetárias expansionistas nos países avançados. A continuidade destas políticas reacende o apetite por risco, estimula os fluxos de capital para países emergentes (favorecendo o crescimento pelas exportações), e oferece oportunidades às economias emergentes (neste caso, a brasileira e a baiana) para a implementação de reformas estruturais na competitividade das exportações, o que requer não só preços macroeconômicos, mas também reformas, dentre as quais se destacam a tributária e de estímulo a tecnologia.

Em relação à importação, alguma reação mais positiva da economia baiana pode advir do setor do varejo, mas em volume baixo e ritmo lento, visto que o pequeno impulso observado nas compras externas no segundo semestre de 2020 não foi suficiente para promover qualquer recuperação na compra de intermediários importados, nem de combustíveis, nem de bens de capital. A oscilação cambial também contribuiu para tornar mais difícil a negociação de preços com fornecedores externos de insumos, máquinas e equipamentos, tornando as operações de importação ainda mais desvantajosas (BOLETIM DE COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA, 2020).

Em face do exposto, estas medidas acima citadas contribuirão tanto para o aumento da competitividade das exportações baianas, quanto para o aumento da inserção e da diversificação da Bahia no mercado internacional, hoje “limitada” apenas em *commodities* e produtos oriundos do setor químico e petroquímico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas três décadas foram marcadas por intensas transformações do ponto de vista dos fluxos comerciais globais, que impuseram inúmeros desafios para as economias nacionais, principalmente as economias fora do principal eixo mundial, para se realocarem nessas novas configurações.

Aliado a este processo, o ano de 2020 é marcado pela pandemia do novo coronavírus, que impõe medidas restritivas de distanciamento social, trazendo novas configurações do ponto de vista das relações globais tanto de exportação, quanto da importação de novos produtos, o que acabou por frear e atrasar inúmeras transações globais, reduzindo este fluxo.

A proposta deste artigo consistiu em analisar a dinâmica das exportações e importações da Bahia durante o biênio 2019-2020, de modo a identificar as principais conexões internacionais que a Bahia estabelece, e analisar o impacto da pandemia do novo coronavírus dentro do comércio externo.

Como resultados obtidos, foi detectado que a Bahia efetiva suas principais conexões globais com as *commodities* agrícolas e de produtos derivados da indústria química e petroquímica, e tem como principais parceiros a China, União Europeia e Estados Unidos, além de apresentar significativas quedas em suas relações com a América do Sul.

A Bahia efetiva suas principais conexões globais com as *commodities* agrícolas e de produtos derivados da indústria química e petroquímica

A redução do comércio exterior baiano observada no período tem correlação direta com as pressões impostas pela pandemia, que acabam por criar medidas protecionistas em todos os países, e por tabela resulta na queda das demandas dos países de destino das exportações e desvalorização da moeda brasileira. Entretanto, essa redução poderia ter sido ainda mais significativa caso a demanda chinesa não tivesse sido recuperada, o que acabou por gerar resultados acima do esperado se comparado com a média nacional.

Em face do exposto, a recuperação do comércio exterior brasileiro nos próximos anos ainda se dará de forma lenta, e dependerá não só do ritmo de vacinação contra o coronavírus, que retomará a confiança dos investidores e dos consumidores, mas da capacidade do estado de apresentar condições para propor reformas estruturais que insiram a economia baiana nos fluxos globais de inovação e tecnologia, e que permitirão à Bahia tanto uma maior inserção no comércio mundial quanto um maior desenvolvimento econômico nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

BLANCHARD, Olivier. A crise econômica do Covid. *Revista The Economist*, Londres, p. 1-20, 2020. Disponível em: https://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/Blanchard_chapter_on_covid.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BOLETIM DE COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Salvador: SEI, dez. 2020. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/bce/bce_dez_2020.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Exportação e Importação Geral*. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 20 maio 2021.

CANUTO, Otaviano. What happened to world trade?. *Capital Finance International*, Londres, p. 14-18, Spring 2016. Disponível em: <https://cfi.co/spring-2016/>. Acesso em: 19 maio 2021.

CANUTO, Otaviano; FLEISCHHAKER, Cornelius. Currency depreciation is silver lining of Brazil's recession. *Financial Times*, Londres, 9 Dec. 2015. Disponível em: <https://www.ft.com/content/64339785-45a4-3db5-ae81-f1dd8f6295a7>. Acesso em: 18 maio 2021.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo; TEIXEIRA, Francisco Lima. Maturidade tecnológica e intensidade em pesquisa e desenvolvimento: o caso da indústria petroquímica no Brasil. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 12, p. 121-144, maio/ago. 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10385/7404>. Acesso em: 15 maio 2020.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, p.133-151, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGvYXfK P6GvwydF8WLqPF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2021.

CUNHA, Rafael Cardoso; WANDERLEY, Lívio Andrade. Uma análise das exportações baianas e da influência chinesa com base no modelo gravitacional. In: PESSOTI, Gustavo Casseb; WANDERLEY, Lívio Andrade (org.). *Reflexões de economistas baianos 2013*. Salvador: CORECON, 2013. p. 145-188.

DE NEGRI, Fernanda. Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras. In: DE NEGRI, João Alberto; SALERNO, Mário Sérgio (org.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2005. Cap. 3, p. 75-118.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. São Paulo: Pearson, 2001.

LACERDA, Antônio Corrêa de; RAMOS, André Paiva. Pandemia e economia: desafios para o Brasil. *Revista Economistas*, Brasília, ano 11, n. 36, p. 8-13, abr./jun. 2020.

LACERDA, Fernanda Calasans; PESSOTI, Gustavo Casseb; JESUS, Josias Alves de. Transformações estruturais, (des)concentração espacial e inserção internacional: Uma análise para a economia baiana com base na teoria da base produtiva. *Revista Nexos Econômicos*, Salvador, v. 7, n. 1, p.141-177, jan. /jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/13597/9552>. Acesso em: 15 maio 2021.

LIMA, Rivaldo Soares de. *Inserção internacional do Nordeste brasileiro: o caso da Bahia, Ceará e Pernambuco*. 2006. 86 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4470/1/arquivo6083_1.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

LIMA, Thaís Damasceno; DEUS, Larissa Naves. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. *Revista Cadernos de Economia*, Chapecó, v. 17, n. 32, p. 52-65, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rce/article/view/1651/922>. Acesso em: 2 maio 2021.

LOHBAUER, Christian. Abertura comercial brasileira: o possível e o desejável. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano 28, n. 121, p. 62-69, out./dez. 2014. Disponível em: http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/121_CL.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

NASCIMENTO, Carla do; BRITTO, Elissandra; SANTANA, Pedro M. de. Economia baiana: retrospectiva 2017 e perspectivas. *Revista Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 27, n. 2, p. 31-53, jul./dez. 2017.

OLIVEIRA, Susan Elizabeth Martins Cesar de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá*. 2014. 223 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15601/1/2014_SusanElizabethMartinsCesardeOliveira.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/rLLpcPDRQVXPj5BskzHqLqx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2020.

PESSOTI, Bruno Casseb; PESSOTI, Gustavo Casseb. A economia baiana e o desenvolvimento industrial: uma análise do período 1978-2010. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 12, n. 22, p. 28-45, dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1514/1199>. Acesso em: 30 abr. 2020.

PESSOTI, Gustavo Casseb. Uma nova década perdida. *Revista Economistas*, Brasília, ano 11, n. 36, p. 24-29, abr./jun. 2020.

PESSOTI, Gustavo Casseb; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. *Revista Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 162, p. 36-49, jan./mar. 2009.

PORTO, Paulo Costacurta de Sá; CANUTO, Otaviano; MOTA, Arthur Augusto Lula. As possibilidades de inserção do Brasil nas cadeias globais de valor. *Informe GEPEC*, Toledo, v. 21, p. 10-27, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/17075/11654>. Acesso em: 12 maio 2021.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os economistas).

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Growth, trade, and deindustrialization. IMF Staff Papers, Washington, D.C., v. 46, n. 1, p. 18-41, Mar. 1999. Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1999/03-99/pdf/rowthorn.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

RUIZ, Ricardo Machado. *Polarização e desigualdades: o desenvolvimento regional na China (1949-2000)*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006. (Texto para discussão, 299).

SILVA, Marcelo dos Santos *et al.* Padrão de especialização tecnológica e competitividade das exportações baianas. *Revista Desenhahia*, Salvador, v.12, n. 21, p. 131-162, set. 2015.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os economistas).

SPINOLA, Noelio Dantaslé. A economia baiana: os condicionantes da dependência. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 6, n.10, p. 88-99, jul. 2004. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/106/110>. Acesso em: 17 maio 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Estatísticas de comércio exterior*. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=900&Itemid=216. Acesso em: 28 maio 2021.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Revista Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.

UDERMAN, Simone. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. *Revista Desenhahia*, Salvador, v. 2, n. 3, p. 7-34, set. 2005.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A revista *Bahia Análise & Dados*, editada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), órgão vinculado à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), aceita colaborações originais, em português, inglês e espanhol, de artigos sobre os temas definidos nos editais publicados no site da SEI, bem como resenhas de livros inéditos que se enquadrem no tema correspondente.

Os artigos e resenhas são submetidos à apreciação do conselho editorial, instância que decide sobre a publicação.

A editoria da SEI e a coordenação editorial da edição reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, dentre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição, constante no Manual de Redação e Estilo da SEI, disponível no site www.sei.ba.gov.br, menu "Biblioteca Virtual - Publicações SEI".

Os artigos ou resenhas que não estiverem de acordo com as normas não serão apreciados.

PADRÃO PARA ENVIO DE ARTIGOS OU RESENHAS

- Artigos e resenhas devem ser enviados, preferencialmente, através do site da revista, opção "Submissão", ou pelo e-mail definido no edital, para a coordenação editorial daquele número.
- Devem ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 3 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Devem ser assinados, preferencialmente, por, no máximo, três autores.
É permitido apenas um artigo por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- O autor deve incluir, em nota de rodapé, sua identificação, com nome completo, titulação acadêmica, nome da(s) instituição(ões) a que está vinculado, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- Os artigos devem conter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25, e as resenhas, no máximo, três páginas.
- Devem vir acompanhados de resumo e *abstract* contendo de 100 a 250 palavras, ressaltando o objetivo, a metodologia, os principais resultados e a conclusão. Palavras-chave e *keywords* devem figurar abaixo, separadas por ponto e finalizadas também com ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- As tabelas e demais ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) devem estar numeradas consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e localizadas o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Tabelas e gráficos devem ser enviados em programa de planilhas de maior difusão (Excel). Fotografias e ilustrações escaneadas devem apresentar resolução de 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas na extensão TIFF.
- As citações de até três linhas devem estar entre aspas, na sequência do texto. As citações com mais de três linhas devem constar em parágrafo próprio, com recuo da margem de 4 cm, fonte 10, espaço simples, sem aspas e identificadas pelo sistema autor-data (NBR 10520 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- As notas de rodapé devem ser explicativas ou complementares, curtas, numeradas em ordem sequencial, no corpo do texto e na mesma página em que forem citadas.
- As referências devem ser completas e precisas, segundo as Normas Brasileiras para Referências Bibliográficas – NBR 6023 da ABNT.

Todos os números da Bahia Análise & Dados podem ser visualizados no site www.sei.ba.gov.br, menu "Biblioteca Virtual - Publicações SEI".

Colaboraram nesse número:

ALEX GAMA QUEIROZ DOS SANTOS

ANA ELÍSIA FREITAS MERELLES

CARLOS ALBERTO RAMOS

CECÍLIA COELHO NASCIMENTO

EDNA MARIA DA SILVA

GESNER BREHMER DE ARAÚJO SILVA

GUSTAVO CASSEB PESSOTI

JADSON SANTANA

JOÃO PAULO CAETANO SANTOS

LUCENA VAZ-CURADO

LUIZ MÁRIO RIBEIRO VIEIRA

PRISCILA MARTINS DE OLIVEIRA SANTANA

SAMUEL FERNANDES

URANDI ROBERTO PAIVA FREITAS